

In der Parteigerichtssache

der Kreisvorsitzenden der Kreisverbände R, W und Z der Vereinigung und Delegierten zur Landeskonferenz der Vereinigung, Herrn K, Frau S und Herrn B

-Beschwerdeführer-

Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwalt R aus B und Rechtsanwalt Dr. L aus B

g e g e n

den Landesverband B der Vereinigung,  
vertreten durch seinen Vorsitzenden, Herrn Rechtsanwalt L und den stellvertretenden Landesvorsitzenden, Herrn v. T aus B

-Beschwerdegegner-

wegen Wahlanfechtung hat das Bundesparteigericht der CDU auf die mündliche Verhandlung am 12.3.1974 in Bonn unter Mitwirkung von

Staatssekretär a.D.  
Dr. Heinrich Barth

-als Vorsitzender-

Rechtsanwalt und Notar  
Dr. Karl Kanka

Landrat a.D.  
Heinz Wolf

Staatssekretär a.D.  
Karl Gumbel

Stadtkämmerer  
Dr. Wolfram Kessler

-als Beisitzer-

beschlossen:

1. Der Beschluß des Landesparteigerichts B vom 24.5.1973 wird aufgehoben.
2. Die Sache wird zur erneuten Verhandlung und Entscheidung an das Landesparteigericht B zurückverwiesen.

3. Das Verfahren vor dem Bundesparteigericht der CDU ist gebührenfrei. Außergerichtliche Kosten und Auslagen sind von den Verfahrensbeteiligten selbst zu tragen.

### **Gründe**

Am 24./25.3.1973 beschloß die Landeskonferenz des Landesverbandes B der Vereinigung eine neue Satzung und wählte anschließend den Landesvorstand der Vereinigung; am 5.5.1973 wählte die Landeskonferenz Delegierte der Vereinigung zum Deutschlandtag der Vereinigung. Die Landeskonferenz setzte sich jeweils aus 181 stimmberechtigten Mitgliedern zusammen, von denen 157 der Landeskonferenz als Delegierte ihrer Kreisverbände und weitere 24 als Mitglieder des Landesausschusses der Vereinigung angehörten. 15 Delegierte der Kreisverbände und 5 Mitglieder des Landesausschusses der Vereinigung wurden in die Landeskonferenz als Vertreter der Arbeitsgemeinschaft der O-Kreisverbände der Vereinigung entsandt.

Die am 24.3.1973 von der Landeskonferenz der Vereinigung verabschiedete und am 30.3.1973 vom Landesausschuß des CDU-Landesverbandes B. gebilligte Satzung enthält u.a. folgende Vorschriften:

"§ 7 Abs. 7:

Die Aufgaben eines Schiedsgerichts der Vereinigung nimmt das Landesparteigericht des Landesverbandes B der CDU wahr.

Das Landesparteigericht ist in entsprechender Anwendung der §§ 11, 12 und 13 der Parteigerichtsordnung für die in diesen Vorschriften genannten Entscheidungen zuständig. Die Parteigerichtsordnung findet im übrigen entsprechende Anwendung.

§ 8 Abs. 1:

Die Vereinigung gliedert sich in Kreisverbände, die Kreisverbände in Ortsverbände. Die Kreisverbände F, K, L, M, P, P-B, T und W bilden die Arbeitsgemeinschaft der O-Kreisverbände.

§ 11 Abs. 1:

Die Landeskonferenz ist die höchste Instanz der Vereinigung. Sie stellt die allgemeinen und programmatischen Richtlinien für die Arbeit der Vereinigung auf.

Abs. 2:

Die Landeskonferenz der Vereinigung umfaßt den Landesausschuß der Vereinigung sowie Delegierte der Vereinigung aus den Kreisverbänden, wobei jeder Kreisverband für jede angefangenen 25 seiner Mitglieder einen

Delegierten entsendet. Die Arbeitsgemeinschaft der O-Kreisverbände entsendet 15 Delegierte. Richtlinien für den Nachweis der Mitgliedschaft des jeweiligen Kreisverbandes legt der Landesausschuß fest.

§ 12 Abs. 1:

Dem Landesausschuß der Vereinigung obliegt insbesondere die politische Willensbildung der Vereinigung.

Abs. 2:

Er setzt sich zusammen aus dem Landesvorstand, den Kreisvorsitzenden der Vereinigung oder einem ihrer Stellvertreter, wobei die Arbeitsgemeinschaft der O-Kreisverbände durch ihren Vorsitzenden sowie vier weitere Mitglieder vertreten wird."

Die Herren B und K sowie Frau S haben die Wahlen des Landesvorsitzenden und der stellvertretenden Landesvorsitzenden der Vereinigung sowie der Delegierten der Vereinigung zum Deutschlandtag der Vereinigung angefochten. Sie sind der Ansicht, daß die - sonst ordnungsgemäß durchgeführten - Wahlen des Landesvorstandes und der Delegierten zum Deutschlandtag unwirksam sind, weil an ihnen 20 Delegierte der AGO mitgestimmt hätten, ohne stimmberechtigt gewesen zu sein. § 11 Abs. 2 Satz 2 und § 12 Abs. 2 der neuen Satzung der Vereinigung verstoße nämlich gegen Art. 21 Abs. 1 Satz 3 Grundgesetz, das Parteiengesetz sowie allgemeine Grundsätze des Vereinsrechts und die demokratische Ordnung in der Vereinigung, weil der AGO unabhängig von der Zahl ihrer Mitglieder eine feste Vertreterzahl zugestanden werde, ruhende Mitgliedschaftsrechte von Mitgliedern der AGO wahrgenommen würden, ohne daß zu den vertretenen Mitgliedern ausreichender Kontakt bestehe, die Mitglieder der AGO in Gebietsverbänden, denen sie nicht angehörten, politischen Einfluß ausübten und Vertreter einer Arbeitsgemeinschaft und nicht in Kreisverbände gewählte Delegierte zur Landeskonzferenz der Vereinigung entsandt würden. Im Verfahren vor dem CDU-Landesparteigericht B haben sie daher beantragt, die vorgenannten Wahlen für ungültig zu erklären; für den Fall der Abweisung der Wahlanfechtung als unzulässig oder unbegründet haben sie hilfsweise beantragt, festzustellen, daß § 11 Abs. 2 Satz 2 der Satzung der Vereinigung unwirksam sei.

Demgegenüber hat die Vereinigung im Verfahren vor dem CDU-Landesparteigericht B beantragt, den Wahlanfechtungsantrag sowie den hilfsweise gestellten Feststellungsantrag der Antragsteller zurückzuweisen. Die Vereinigung hat die Anträge für unzulässig gehalten, weil in Wahlanfechtungsverfahren die Wirksamkeit ordnungsmäßig zustande gekommener Satzungsvorschriften nicht geprüft werden könne, und außerdem die Antragsteller kein Rechtsschutzinteresse hätten, da sie die Stimmberechtigung der AGO-Delegierten durch Einspruch hätten anzweifeln müssen, und außerdem eine etwaige Aufhebung der Wahl durch das Landesparteigericht die von den Antragstellern beanstandeten Satzungsvorschriften nicht außer Kraft setzen würde. Die Vereinigung hat außerdem die Ansicht vertreten, daß die Anträge auch unbegründet seien; sie hat dazu tatsächliche und rechtliche Ausführungen gemacht.

Das CDU-Landesparteigericht B hat die Anträge der Antragsteller mit Beschluß vom 24.05.1973 gebührenfrei und ohne Auslagenerstattung zurückgewiesen.

Zur Begründung hat es im wesentlichen ausgeführt, daß sich die frist- und formgerechte Anfechtung der Antragsteller gegen ordnungsmäßig zustande gekommene Satzungsbestimmungen richte, auf denen die Stimmberechtigung der Mitglieder der AGO beruhe. Es könne dahinstehen, ob den Antragstellern ein Rechtsschutzbedürfnis für ihre Anträge zustehe; denn die von ihnen begehrte Überprüfung der Satzungsbestimmungen durch das Landesparteigericht sei ohnehin nicht zulässig. Die Spruchberechtigung des Landesparteigerichts richte sich nach den in § 13 PGO im einzelnen vorgesehenen Fällen; das Landesparteigericht sei nicht imstande, seinen Zuständigkeitsbereich über hier statuierten Fälle hinaus von sich aus zu erweitern. Demgemäß beschränke sich seine Spruchberechtigung bei Wahlanfechtungen auf die Überprüfung des bei der Wahl geübten Verfahrens hinsichtlich dessen Übereinstimmung mit der zugrunde liegenden Satzung. Eine darüber hinausgehende Prüfungsbefugnis von Satzungsbestimmungen stehe dem Landesparteigericht nicht zu, weil es sonst in die Satzungsbefugnis der allein und ausschließlich berechtigten politischen Willensträger eingreife und außerdem die Wirksamkeit ordnungsmäßig zustande gekommener Satzungsbestimmungen bei jeder Wahl ohne zeitliche Begrenzung erneut in Frage gestellt werden könnte und damit die Rechtssicherheit für die politische Willensbildung dauernd gefährdet und nicht mehr gewährleistet wäre.

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den angefochtenen Beschluß verwiesen. Gegen den am 26.06.1973 zugestellten Beschluß haben die Herren B und K sowie Frau S mit Schriftsatz von Rechtsanwalt R vom 19.07.1973 - bei der Geschäftsstelle des Bundesparteigerichts der CDU eingegangen am 23.07.1973 - Beschwerde eingelegt und sie in diesem Schriftsatz sowie in weiteren Schriftsätzen von Rechtsanwalt Dr. L-B vom 25.07.1973 und 22.02.1974 begründet. Von Tatsachenbehauptungen abgesehen, wenden sie sich in erster Linie dagegen, daß das CDU-Landesparteigericht B sich geweigert habe, ausdrücklich oder doch wenigstens inzident § 11 Abs. 2 Satz 2 und § 12 Abs. 2 der Satzung der Vereinigung auf ihre Rechtswirksamkeit zu prüfen. Sie meinen, daß die Parteigerichte befugt und auf Antrag verpflichtet seien, auch Satzungsbestimmungen auf ihre Wirksamkeit in Ansehung höherrangigen Rechts zu überprüfen. Die Zuständigkeit eines Verbandsgerichts sei im Zweifel dahin auszulegen, daß es eine Allzuständigkeit für verbandsinterne Streitigkeiten besitze; denn solche Streitigkeiten sollten im Zweifel ausschließlich oder in erster Linie verbandsintern ausgetragen werden. Deshalb sei auch eine Wahlanfechtung in vollem Umfang zu prüfen. Hinsichtlich des - von der Vereinigung bestrittenen - Rechtsschutzinteresses führen sie aus, daß fehlende Proteste gegen den Bericht der Mandantsprüfungskommission und die Protokolle der Landeskongresse keine Verfahrensvoraussetzung für Wahlanfechtungen seien, zumal ihre grundsätzliche Haltung dem Vorstand der Vereinigung seit Jahren bekannt sei.

Sie beantragen daher,

unter Abänderung des angefochtenen Beschlusses den Wahlanfechtungen der Antragsteller betreffend die Wahl des Landesvorsitzenden und der

stellvertretenden Landesvorsitzenden der Vereinigung vom 24.03.1973 und der Delegierten der Vereinigung zum Deutschlandtag der Vereinigung vom 05.05.1973 stattzugeben;

hilfsweise,

unter Abänderung des angefochtenen Beschlusses festzustellen, daß § 11 Abs. 2 Satz 2 und § 12 Abs. 2 der Satzung der Vereinigung unwirksam ist.

Die Vereinigung beantragt,

die Beschwerde zurückzuweisen.

Sie begründet ihren Antrag mit Schriftsatz vom 02.01.1974 in Übereinstimmung mit dem angefochtenen Beschluß damit, daß - abgesehen vom fehlenden Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführer - bei einer konkreten Wahlanfechtung die Feststellung der Ungültigkeit von Satzungsbestimmungen nicht möglich sei. Die Parteigerichte der CDU besäßen nämlich nicht die Befugnis zur Nichtanwendung oder Verwerfung einer Satzungsbestimmung, was sich aus der Parteigerichtsordnung und auch aus dem Parteiengesetz ergebe. Im übrigen meint die Vereinigung, die allgemeinen Grundsätze zur Normenkontroll- und Verwerfungsbefugnis würden durch die Rechtsprechungsbefugnis im Zusammenhang mit Wahlanfechtungen bestätigt. Auch müsse eine Verwerfungsbefugnis des CDU-Landesparteigerichts B auf einer höherrangigen Rechtsnorm beruhen als dies die Satzung der Vereinigung sei, weil die Landeskonferenz der Vereinigung diese Satzung jederzeit mit der erforderlichen Mehrheit ändern könne.

Wegen aller weiteren Einzelheiten wird auf die gewechselten Schriftsätze sowie auf die Niederschrift der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesparteigericht der CDU am 12.03.1974 in B. verwiesen. Die Beschwerde ist form- und fristgerecht erhoben.

Nach § 13 (1) Ziff. 11 und 12 PGO ist das CDU-Landesparteigericht B in erster Instanz zuständig zur Entscheidung über die Anfechtung von Wahlen im Zuständigkeitsbereich des Landesverbandes B sowie der Landesverbands-Organen und damit auch des Landesverbandes B der Vereinigung. Bei dieser Entscheidung kann jedoch entgegen der Auffassung des CDU-Landesparteigerichts B nicht offenbleiben, ob eine an und für sich ordnungsgemäße Wahl auf Satzungsbestimmungen beruht, die zwar formal einwandfrei zustandekamen, aber ihrem Inhalt nach rechtswidrig sind. Denn rechtswidrige Vorschriften sind unbeachtlich und stellen auch keine Legitimationsgrundlage für demokratische Wahlen dar. Daher muß inzidenter geprüft werden, ob die einer Wahl zugrunde liegenden Satzungs Vorschriften auch materiellrechtlich einwandfrei sind. Eine solche Prüfung greift ferner - entgegen der Auffassung des CDU-Landesparteigerichts B - auch nicht in die Satzungs befugnis der allein und ausschließlich zuständigen politischen Willensträger ein, weil sowohl in § 14 (1) Satz 1 Parteiengesetz als auch in § 13 (1) Ziff. 6 PGO vorgesehen ist, daß die Parteigerichte - hier die Landesparteigerichte - für die Schlichtung

und Entscheidung von Streitigkeiten bzw. rechtlichen Auseinandersetzungen über Auslegung und Anwendung der Satzung und des sonstigen Rechts des Landesverbandes zuständig sind. Die Satzungsbefugnis der politischen Willensträger steht also unter dem Vorbehalt des Parteiengesetzes und des darauf beruhenden Satzungsrechts der CDU, wozu auch die Parteigerichtsordnung gehört. Auch steht nicht bei einer Auslegung und Anwendung des Satzungsrechts - wie hier vorgenommen - die Wirksamkeit der ordnungsmäßig zustande gekommenen Satzungsbestimmungen bei jeder Wahl und damit auch die Rechtssicherheit dauernd in Frage, weil im Streitfall die beanstandeten Bestimmungen jeweils ein für alle Mal - wenn auch möglicherweise in drei Instanzen - durch die Parteigerichte verbindlich geklärt werden. Hinzu kommt noch, daß Wahlanfechtungen nach § 20 (2) PGO innerhalb einer Woche erfolgen müssen. Schließlich hat das Bundesparteigericht der CDU selbst gegebenenfalls Satzungsrecht der CDU-Landesverbände und Landesvereinigungen auf die Übereinstimmung mit dem Statut und sonstigem Satzungsrecht der CDU sowie mit allgemeinem Recht geprüft.

Im Gegensatz zur Auffassung der Vereinigung kommt es auch nicht darauf an, wie im staatlichen Bereich das Wahlprüfungsverfahren geordnet ist, denn die politischen Parteien sind auch nach Erlaß des Parteiengesetzes Vereinigungen des Bürgerlichen Rechts, so daß die im staatlichen Bereich bei der Überprüfung von Wahlen entwickelten Grundsätze auf innerparteiliche Wahlen, die privatem Vereinsrecht unterliegen, nicht ohne weiteres übertragen werden können (BGH in NJW in 1974, Seite 183-185; Henke, Das Recht der politischen Parteien, 2. Auflage Göttingen 1972, Seite 103). Selbst wenn man aber die Parallele zum staatlichen Wahlprüfungsrecht ziehen will, so ist anerkannt, daß das Bundesverfassungsgericht im Wahlprüfungsverfahren auch zur Normenkontrolle befugt ist (Maunz-Dürig-Herzog, Art. 41, Rz. 16; BVerfGE 28, Seite 215-220). Das CDU Landesparteigericht B hätte also auch unter diesem Gesichtspunkt über die Gültigkeit der angegriffenen Satzungs Vorschriften entscheiden können

Im Hinblick darauf, daß für die Entscheidung neben den von allen Verfahrensbeteiligten vorgetragenen Tatsachen die Prüfung der Gültigkeit der angegriffenen Satzungsbestimmungen und des Rechtsschutzinteresses von entscheidender Bedeutung ist, müssen tatsächliche und rechtliche Erwägungen von einem Parteigericht angestellt werden, das wegen der größeren Sachnähe zur Aufklärung, Beratung und Entscheidung besonders berufen ist das bisher infolge der Annahme fehlender Zuständigkeit über diese Fragen nicht beraten und entschieden hat. Die Sache war daher unter Aufhebung des angefochtenen Beschlusses an das CDU-Landesparteigericht B zur erneuten Verhandlung und Entscheidung zurückzuverweisen.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 43 Absätze 1 und 2 PGO.