

In der Parteigerichtssache

des S aus H

-Antragsteller und Rechtsbeschwerdeführer-

g e g e n

den CDU-Gemeindeverband (Ortsunion) H aus H

-Antragsgegner und Rechtsbeschwerdegegner-

Beigeladener: CDU-Kreisverband U aus U

wegen Wahlanfechtung hat das Bundesparteigericht der CDU aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 4. November 1986 unter Mitwirkung von

Staatssekretär a.D. Dr. Heinrich Barth (Vorsitzender)
Rechtsanwältin und Notarin Dr. Ilse Becker-Döring (Beisitzer)
Oberkreisdirektor Dr. Walter Kiwit (Beisitzer)
Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Eberhard Kuthning (Beisitzer)
Rechtsanwalt Friedrich W. Siebeke (Beisitzer)

beschlossen:

1. Auf die Rechtsbeschwerde des Antragstellers wird der Beschluß des Landesparteigerichts W - LPG 8/84 - vom 8. August 1984 aufgehoben.
2. Die Sache wird zur erneuten Verhandlung und Entscheidung an das Landesparteigericht zurückverwiesen.
3. In dem Verfahren vor dem Bundesparteigericht sind Kosten nicht entstanden. Außergerichtliche Kosten haben die Parteien nicht zu erstatten.

Gründe

I.

Der Antragsteller ist CDU-Mitglied seit 1967; er war von 1978 bis April 1979 Vorsitzender des Gemeindeverbandes H und von 1979 bis 1984 Mitglied des Rates dieser Gemeinde. Der Gemeindeverband H gehört zum Kreisverband U Am 9. Januar 1984 stellte der Gemeindeverband in einer Mitgliederversammlung seine Bewerber (Kandidaten) für die im Bundesland Nordrhein-Westfalen für den 30. September

1984 anberaumte Kommunalwahl auf. Die Mitgliederversammlung wurde um 24.00 Uhr geschlossen. Vor 23.00 Uhr hatte der Antragsteller die Mitgliederversammlung verlassen.

Über den Verlauf und die Ergebnisse der Mitgliederversammlung wurde ein Protokoll erstellt, das am Schluß der Versammlung verlesen wurde. Darin heißt es:

Der Kreisgeschäftsführer S verliest die amtliche Niederschrift und stellt die Rechtmäßigkeit der Wahlen fest. Herr S stellt die Frage, ob Einwände hierzu angemeldet werden. Einwendungen werden nicht erhoben.

Mit Schreiben vom 16. Januar 1984 - eingegangen am selben Tag - legte der Antragsteller gegen die Wahlen vom 9. Januar 1984 Widerspruch beim Vorstand des Gemeindeverbandes H ein. Zur Begründung der Wahlanfechtung machte er folgendes geltend:

1. Das Wahlverfahren habe nicht den Grundsätzen einer geheimen Wahl entsprochen:
 - a) Die Versammlungsteilnehmer hätten auf den Stimmzetteln den jeweiligen Namen des Bewerbers handschriftlich eintragen müssen;
 - b) der Versammlungsleiter und Vorsitzende der CDU-Ortsunion H habe selbst die Stimmzettel mit der Hand in bestimmter Reihenfolge ohne Verwendung von Behältnissen eingesammelt.
2. Der Versammlungsleiter L sei zugleich Bewerber um einen Wahlbezirk und um einen Reservelistenplatz gewesen.
3. Die vorausgegangene Mitgliederversammlung habe eine Liste der Kandidaten für die Kommunalwahlen beschlossen. Der Versammlungsleiter L habe die Verlesung des Protokolls über diese Mitgliederversammlung verweigert.
4. Es habe keinen ständigen Versammlungsleiter gegeben; der Versammlungsleiter L habe lediglich bei Abstimmungen über seine Kandidatur die Sitzungsleitung abgegeben.
5. Vor Beginn der geheimen Wahl seien nicht alle vorliegenden Wahlvorschläge bekanntgegeben worden. Der Wahlvorschlag für die Reserveliste sei erst nach 23.00 Uhr bekanntgegeben worden.

Das Kreisparteigericht hat in diesem Verfahren dem Gemeindeverband H die Rechtsstellung des Antragsgegners zuerkannt und aufgrund von § 17 PGO den Kreisverband U beigeladen.

Mit Beschluß vom 27. Juni 1984 wies das Kreisparteigericht die Wahlanfechtung als unzulässig, hilfsweise als unbegründet zurück. Zur Begründung führte es aus, gemäß § 11 der Verfahrensordnung für die Aufstellung der Bewerber zur Kommunalwahl im CDU-Landesverband W (Verfahrensordnung) sei das Ergebnis der Bewerberwahlen endgültig. § 11 Abs. 2 der Verfahrensordnung sehe lediglich für den Fall eine Einspruchsmöglichkeit vor, daß die Satzung hierzu ermächtige. Eine derartige Ermächtigung sei in der insoweit maßgeblichen Satzung des Kreisverbandes U nicht enthalten. Gemäß § 21 Ziffer 5 dieser Satzung sei es Aufgabe des Kreisvorstandes, die Kandidatenaufstellung für die Kommunalwahlen zu genehmigen. Eine gesonderte Möglichkeit der Wahlanfechtung für einzelne Parteimitglieder begründe die Satzung nicht.

Gegen diesen Beschluß legte der Antragsteller beim Landesparteigericht W Beschwerde ein. In Ergänzung zu seinem bisherigen Vortrag vertrat er die Ansicht, die Auslegung der Verfahrensordnung durch das Kreisparteigericht stehe im Widerspruch zur Vorschrift des § 20 II Parteigerichtsordnung (PGO), wonach sämtliche innerparteilichen Wahlentscheidungen innerhalb einer Woche angefochten werden können.

Mit Beschluß vom 8. August 1984 wies das Landesparteigericht die Beschwerde mit der Begründung zurück, daß dem Antragsteller als einzelmem Parteimitglied kein Anfechtungsrecht zustehe. Die Anfechtung von Kandidatenvorschlägen der Parteien sei im Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen (KWahlG NW) abschließend geregelt. Aufgrund von § 17 VI 1 dieses Gesetzes sei das Ergebnis der Bewerberwahlen endgültig, es sei denn, daß die in der Satzung der Partei hierfür vorgesehene Stelle hiergegen Einspruch erhebe. Mit dieser Regelung stimme die in § 11 I der Verfahrensordnung getroffene Regelung überein, wonach das Ergebnis der Bewerberwahl endgültig sei. Allenfalls bei Einspruch des zuständigen Kreisverbandes sei die Wahl zu wiederholen. Ein derartiger Einspruch liege jedoch nicht vor. Das einzelne Mitglied habe nur die Möglichkeit, Einwendungen gegen die Wahl in der zur Wahlentscheidung berufenen Mitgliederversammlung zu erheben. Das sei ausweislich der am Schluß der Versammlung verlesenen Protokollniederschrift nicht geschehen.

Gegen diesen Beschluß hat der Antragsteller fristgerecht Rechtsbeschwerde eingelegt. Er rügt, daß das Landesparteigericht entgegen der in § 18 II CDU-Bundesstatut getroffenen Regelung den Gemeindeverband H und nicht den Kreisverband U als Antragsgegner bezeichnet habe. Im übrigen beruft er sich auf seinen bisherigen Vortrag.

Der Antragsteller beantragt,

in Abänderung des Beschlusses des Landesparteigerichts vom 8. August 1984 festzustellen, daß die am 9. Januar 1984 in der Mitgliederversammlung

des CDU-Gemeindeverbandes H zur Nominierung der CDU-Kandidaten für die Kommunalwahl 1984 durchgeführten Wahlen unwirksam waren.

Der Antragsgegner beantragt,

die Rechtsbeschwerde zurückzuweisen.

Er bringt vor, daß das Verfahren bei der Kandidatenaufstellung ordnungsgemäß durchgeführt worden sei. Nach Genehmigung des Protokolls durch die Mitgliederversammlung scheidet ein Anfechtungsrecht aus.

II.

Die zulässige Rechtsbeschwerde ist begründet.

1. Zu Unrecht wendet sich der Antragsteller gegen die von den Vorinstanzen angenommene Parteistellung des Gemeindeverbandes H als Antragsgegner. Zuzugeben ist dem Antragsteller, daß ein Gemeindeverband keine selbständige organisatorische Einheit der CDU darstellt. Das folgt aus § 18 II des Bundesstatuts, wonach der Kreisverband die kleinste selbständige organisatorische Einheit bildet. Indessen bezieht sich diese Regelung namentlich auf die Befugnis des Kreisverbandes zur Satzungsgebung, zur Aufnahme von Mitgliedern sowie zur Kassenführung. Diese Kompetenzzuweisungen lassen die Stellung eines Gemeindeverbandes als Organisation der CDU in den kreisangehörigen Gemeinden (§ 19 Bundesstatut) unberührt. So gehört die Aufstellung der Bewerber zu Kommunalwahlen zu den Aufgaben der Gemeindeverbände (§ 4 Abs. I Verfahrensordnung); zu verweisen ist weiter auf das den Gemeindeverbänden in § 11 Ziffer 7 PGO eingeräumte Widerspruchsrecht gegen Ordnungsmaßnahmen des Kreisverbandes. Daß eine nichtrechtsfähige Personenvereinigung der CDU im Rahmen eines parteigerichtlichen Verfahrens beteiligungsfähig sein kann, also auch eine Parteistellung, sei es als Antragstellerin oder Antragsgegnerin, einzunehmen vermag, folgt auch aus § 61 Ziffer 2 VwGO. Diese Bestimmung gilt aufgrund der in § 44 PGO getroffenen Generalverweisung auch für die Verfahren vor den Parteigerichten der CDU. Hiernach sind auch (nichtrechtsfähige) Vereinigungen parteifähig, soweit ihnen ein in dem Rechtsstreit berührtes Recht zusteht (Kopp, VwGO 7. Aufl. § 61 Rdnr. 12). Das ist vorliegend der Fall, weil die Rechtswirksamkeit einer Kandidatenwahl zur parteigerichtlichen Überprüfung steht, die auf einer Mitgliederversammlung des Antragsgegners vorgenommen worden ist.

2. Der Zulässigkeit der Rechtsbeschwerde steht nicht entgegen, daß der zu entscheidende Rechtsstreit nach der Durchführung der Kommunalwahlen am 30. September 1984 in der Hauptsache seine Erledigung gefunden hat. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesparteigerichts ist ein auf Feststellung der Unwirksamkeit von Wahlen gerichteter Antrag auch dann zulässig, wenn sich die angefochtene Wahlentscheidung vor der rechtskräftigen Entscheidung über die Wahlanfechtung erledigt hat (z.B. CDU-Bundesparteigericht vom 25. März 1981, NVwZ 1982, 159, und vom 10. Dezember 1982,

NVwZ 1985, 687; ungekürzt veröffentlicht in der Festschrift "25 Jahre Bundesparteigericht der CDU 1960-1985", Bonn 1985).

Nach Eintritt der Erledigung wird die Klage als Fortsetzungsfeststellungsklage gemäß § 44 PGO in Verbindung mit § 113 I 4 VwGO weitergeführt (Wiltling in Festschrift a.a.O.). Das für eine derartige Klage erforderliche Feststellungsinteresse ist namentlich dann zu bejahen, wenn die Wiederholung des mit der Wahlanfechtung gerügten Fehlers in der Zukunft nicht offensichtlich ausgeschlossen ist. Maßgeblich ist hierbei der das parteigerichtliche Verfahren beherrschende Gedanke, demokratischen Grundsätzen auch in der innerparteilichen Willensbildung zur Durchsetzung zu verhelfen. Um diesem Gedanken gerecht zu werden, ist bei der Prüfung der Frage, ob eine Wiederholungsgefahr besteht, ein weiter Maßstab anzuwenden. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß an ein vor dem Parteigericht geführtes Schiedsverfahren geringere verfahrensrechtliche Anforderungen gestellt werden, als dies vor staatlichen Gerichten der Fall ist. Ausgehend von diesen Überlegungen ist für den zu entscheidenden Fall eine Wiederholungsgefahr zu bejahen.

Die vom Antragsteller gerügten Verfahrensverstöße brauchten bei der von der Vorinstanz vertretenen Rechtsauffassung nicht zum Gegenstand des Anfechtungsverfahrens gemacht zu werden. Es ist nicht auszuschließen, daß auch bei künftigen Wahlentscheidungen in gleicher Weise gehandelt wird. Eine Überprüfung dieser Verfahrensweise im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit demokratischen Grundsätzen, insbesondere dem Gebot einer geheimen Wahl, ist daher erforderlich.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß im vorliegenden Verfahren die Rechtsfrage zur Entscheidung steht, ob ein einzelnes Parteimitglied die Wahlentscheidung über die Kandidatenaufstellung für eine Kommunalwahl aufgrund von § 20 II PGO anfechten kann. Diese Rechtsfrage stellt sich bei allen weiteren Wahlentscheidungen dieser Art. Sie berührt unmittelbar die Mitgliedsrechte des Antragstellers und darüber hinaus eines jeden Parteimitgliedes. Daher besteht auch unter diesem Gesichtspunkt ein Interesse des Antragstellers an einer Entscheidung über seine Wahlanfechtung.

3. Die Auffassung des Landesparteigerichts, wonach einem einzelnen Parteimitglied kein Recht auf Anfechtung von Bewerberwahlen zusteht, hält einer Überprüfung nicht stand.

Der Beschwerdeführer war zur Anfechtung der am 9. Januar 1984 im CDU-Gemeindeverband H vorgenommenen Kandidatenaufstellung berechtigt. Er hat die Anfechtung innerhalb der von § 20 II PGO vorgesehenen Frist erklärt.

Die Vorschriften des Bundesstatuts, der Satzung des Landesverbandes W sowie der als Anlage zu dieser Satzung erlassenen Verfahrensordnung sehen zwar das hier in Rede stehende Recht der Anfechtung von Kandidatenwahlen nicht ausdrücklich vor. Die Anfechtungsberechtigung ergibt sich jedoch daraus, daß der Antragsteller durch die von ihm behaupteten Verfahrensverstöße möglicherweise in seinen Mitgliedschaftsrechten verletzt worden ist.

Mit der Mitgliedschaft in der CDU untrennbar verbunden ist das Recht des einzelnen, im Rahmen der Gesetze und der satzungrechtlichen Bestimmungen an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen (vgl. § 6 I des Bundesstatuts). Dieses Teilhaberecht wird durch die für die jeweiligen Wahlen geltenden Verfahrensbestimmungen, die ihrerseits entsprechend den demokratischen Grundsätzen (Art. 21 I 3 GG) gestaltet sein müssen, konkretisiert und gesichert. Ein Verstoß gegen diese auch zum Schutz des einzelnen Parteimitgliedes erlassenen Verfahrensvorschriften bewirkt zugleich eine Beeinträchtigung des Mitglieds in seinen subjektiven Mitgliedschaftsrechten.

Gegen solche Rechtsverletzungen steht jedem Parteimitglied der parteigerichtliche Rechtsschutz offen. Dementsprechend sind in der zum Bundesstatut erlassenen Parteigerichtsordnung besondere Regelungen für das Wahlanfechtungsverfahren getroffen worden (vgl. § 11 Nr. 8; § 20 II PGO).

Die demnach bestehende grundsätzliche Berechtigung des Antragstellers, die parteiinternen Bewerberwahlen vom 9. Januar 1984 nach den Vorschriften der PGO anzufechten, wird auch nicht durch die vom Landesparteigericht herangezogenen Vorschriften des § 17 VI 1 KWahlG .. in Verbindung mit § 11 der Verfahrensordnung ausgeschlossen.

Nach § 17 VI 1 KWahlG NW ist das Ergebnis der parteiinternen Bewerberwahlen endgültig, es sei denn, daß die in der Satzung der Partei hierfür vorgesehene Stelle hiergegen Einspruch erhebt. Der Wortlaut dieser Vorschrift enthält keinen Hinweis darauf, daß der Landesgesetzgeber mit der Feststellung, das Wahlergebnis sei endgültig, zugleich das Recht eines einzelnen Parteimitglieds, die Wahlen wegen Verfahrensfehlern vor dem zuständigen Parteigericht anzufechten, einschränken oder sogar ausschließen wollte. Auch nach Sinn und Zweck der Vorschrift sowie ihrer systematischen Stellung läßt sich nicht erkennen, daß ein derart weitreichender Eingriff in das Parteien-Verbandsrecht beabsichtigt war.

§ 17 I KWahlG NW enthält Bestimmungen für die Kandidatenaufstellung durch die Parteien. Zugleich regelt die Vorschrift die Verknüpfung zwischen der parteiinternen Willensbildung bei der Kandidatenaufstellung und der staatlichen Vorbereitung der Wahlen durch die amtliche Zulassung der Wahlvorschläge. Dabei hat der Gesetzgeber folgende Regelung getroffen:

Gemäß § 17 I KWahlG NW sind die Bewerber einer Partei oder Wählergruppe in einer Mitglieder- oder Vertreterversammlung im Wahlgebiet zu wählen. Hierdurch wird gewährleistet, daß die Wahlentscheidung von den Parteimitgliedern, dem Souverän in dem jeweiligen Wahlgebiet, ausgeht. Bei dieser Wahlentscheidung handelt es sich um einen innerparteilichen Vorgang. Die Kandidatenaufstellung ist die Domäne der politischen Parteien, sie bildet jedoch zugleich die Nahtstelle vom Parteienrecht zum öffentlichen Wahlrecht (Trautmann, Innerparteiliche Demokratie, 1975 Seite 280). Die Einhaltung und Sicherung der den innerparteilichen Willensbildungsprozeß dienenden institutionellen Vorkehrungen liegt daher bei Kandidatennominierungen nicht nur im Parteiinteresse, sondern auch, ja sogar vorwiegend, im Gemeininteresse.

Diesem Gemeininteresse dienen die in § 17 VIII KWahlG NW getroffenen Anordnungen, wonach die Einhaltung des in diesem Gesetz vorgeschriebenen Wahlverfahrens von der jeweiligen Partei durch Vorlage einer Niederschrift über die Wahl des Bewerbers nachzuweisen ist. Darüber hinaus haben der Versammlungsleiter sowie zwei von der Versammlung bestimmte Teilnehmer gegenüber dem Wahlleiter eidesstattlich zu versichern, daß die Bewerberwahl in geheimer Abstimmung erfolgt ist (§ 17 VIII KWahlG).

Sofern diese Nachweise in der vorgeschriebenen Form erbracht werden, ist das Ergebnis der Bewerberwahlen für das sich anschließende staatliche Zulassungsverfahren als endgültig anzusehen. Eine Ausnahme gilt nur dann, wenn die in der Satzung der jeweiligen Partei vorgesehene Stelle Einspruch gegen das Wahlergebnis erhebt. Einsprüche einzelner Parteimitglieder haben demgegenüber keinen Einfluß auf das staatliche Zulassungsverfahren.

Durch diese vom Gesetzgeber getroffene Verfahrensregelung wird zum einen die Gewähr dafür geboten, daß das parteinterne Wahlverfahren nach den gesetzlichen Vorschriften durchgeführt worden ist. Zugleich wird hierdurch die Voraussetzung dafür geschaffen, das staatliche Zulassungsverfahren vor dem Wahlleiter (§ 18 KWahlG) auf eine formelle Überprüfung der Wahlvorschläge zu beschränken, um eine schnelle und verbindliche Entscheidung über die Zulassung der Wahlvorschläge zu ermöglichen.

Da der Wahlleiter die Wahlvorschläge der Parteien nur in formeller Hinsicht überprüft, kann das von einem einzelnen Parteimitglied eingeleitete Wahlanfechtungsverfahren nur dann Auswirkungen auf die Zulassungsentscheidung erlangen, wenn durch eine parteigerichtliche Entscheidung die zuständige Stelle der Partei im Sinne von § 17 IV 1 KWahlG NW verpflichtet würde, gegen das Wahlergebnis Einspruch einzulegen. Ist dies - wie hier - nicht geschehen, beschränkt sich eine parteigerichtliche Prüfung auf die Frage, ob bei der Kandidatennominierung die demokratischen Grundsätze, insbesondere die Vorschriften des innerparteilichen Wahlrechts, beachtet worden sind.

Ein darüber hinausgehender, genereller Ausschluß des parteigerichtlichen Wahlanfechtungsverfahrens ist dagegen nach Sinn und Zweck des § 17 IV KWahlG NW nicht geboten. Ein derartiger Ausschluß würde auch dem allgemeinen Grundsatz des Verbandsrechts zuwiderlaufen, wonach jedem Verbandsmitglied das Recht zusteht, die Unwirksamkeit möglicherweise satzungswidrig zustande gekommener Verbandsbeschlüsse gerichtlich feststellen zu lassen (Seifert, Die politischen Parteien, 1975 Seite 287; CDU-Bundesparteigericht NVWZ 82, 159).

Die gleichen Überlegungen gelten für § 11 der Verfahrensordnung für die Aufstellung der Bewerber zu Kommunalwahlen im Landesverband W Auch durch diese satzungsrechtliche Bestimmung, deren Wortlaut mit dem des § 17 KWahlG NW übereinstimmt, wird das Recht des einzelnen Parteimitgliedes, die Bewerberwahlen anzufechten, nicht ausgeschlossen. Anderenfalls würde der Antragsteller hinsichtlich möglicher Verletzungen eines seiner wesentlichen Mitgliedschaftsrechte, auf die Einhaltung von Gesetz und Satzung bei der innerparteilichen Willensbildung hinzuwirken, rechtsschutzlos gestellt. Ein solcher

Zustand, der - wie bereits ausgeführt - durch das staatliche Wahlrecht nicht bedingt wird, wäre mit der Stellung des Antragstellers als Mitglied einer demokratischen Grundsätzen verpflichteten Partei nicht vereinbar.

Der Antragsteller hat schließlich sein Anfechtungsrecht auch nicht deshalb verloren, weil er der am Schluß der Versammlung verlesenen Sitzungsniederschrift nicht widersprochen hat. Zu diesem Zeitpunkt hatte der Antragsteller bereits die Versammlung verlassen. Auch ein abwesendes Parteimitglied kann sich gegen nach seiner Auffassung fehlerhafte Beschlüsse wenden. Aber selbst dann, wenn der Antragsteller anwesend gewesen und der Niederschrift nicht entgegengetreten wäre, hätte er sein Anfechtungsrecht nicht verwirkt. Die in § 245 Ziff. 1 AktG getroffene Regelung, wonach eine Anfechtungsbefugnis nur bei Erklärung des Widerspruchs zu Protokoll der Hauptversammlung besteht, kann nicht auf das sonstige Verbandsrecht übertragen werden (MüKomm.-Reuter, 2. Aufl. § 32 Rdnr. 31). Überdies eröffnet § 20 II PGO für Wahlanfechtungen eine Frist von einer Woche. Zusätzliche Beschränkungen werden nicht aufgestellt.

Eine ausdrückliche Feststellung, daß die Kandidatenaufstellung rechtmäßig war, ist in der Verfahrensordnung für die Aufstellung der Bewerber zu Kommunalwahlen im Landesverband W nicht vorgesehen. Überdies handelt es sich bei einer derartigen Feststellung um eine reine Rechtsfrage, deren Entscheidung im Streitfall den Parteigerichten vorbehalten ist. Eine Mehrheitsentscheidung in der Mitgliederversammlung über die Rechtmäßigkeit der Wahlen scheidet deshalb aus. Die Mitgliederversammlung hat gemäß § 13 der Verfahrensordnung vielmehr nur die Niederschrift über die Versammlung zu genehmigen. Ein Ausschluß des Anfechtungsrechtes wird durch die Genehmigung der Niederschrift nicht bewirkt. Der Antragsteller war somit zur Anfechtung der Bewerberwahl vom 9. Januar 1984 berechtigt.

Zur Begründung der Anfechtung brauchte das Landesparteigericht bei der von ihm vertretenen Rechtsauffassung keine Feststellungen zu treffen. Für eine abschließende Entscheidung des Bundesparteigerichts fehlt es somit an einer tatrichterlichen Feststellung des Sachverhalts. Die Sache war daher zur erneuten Verhandlung und Entscheidung über die vom Antragsteller vorgebrachten Anfechtungsgründe an das Landesparteigericht zurückzuverweisen.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 43 PGO.