

In der Parteigerichtssache

des Herrn M aus S

-Antragsteller, Beschwerdeführer und Rechtsbeschwerdeführer-

g e g e n

1. den CDU-Kreisverband S-F,
vertreten durch seinen Vorsitzenden Herrn O, MdL, aus W

-Antragsgegner, Beschwerdegegner und Rechtsbeschwerdegegner-

2. Herrn L,
Vorsitzender des CDU-Stadtverbandes S in S-F

-Beigeladener-

wegen förmlicher Abmahnung durch den Kreisverbandsvorstand hat das Bundesparteigericht der CDU auf seiner Sitzung am 11. November 1991 in Bonn im Einvernehmen aller Verfahrensbeteiligten im schriftlichen Verfahren durch

Staatssekretär a.D. Dr. Heinrich Barth (Vorsitzender)
Präsident des Oberlandesgerichts a.D. Dr. Eberhard Kuthning (Beisitzer)
Richterin am Bundesgerichtshof Dr. Heidi Lambert-Lang (Beisitzer)
Oberstaatsanwalt a.D. Helmut Rehborn (Beisitzer)
Vors. Richterin am Oberlandesgericht Dr. Pia Rumler-Detzel (Beisitzer)
Rechtsanwalt Manfred Walther, MdL (Beisitzer)

beschlossen:

1. Der Beschluß des Landesparteigerichts H vom 31.08.1990 (LPG 3/90 [B]) wird aufgehoben.
2. Die Sache wird zur erneuten Verhandlung an das Parteigericht 1. Instanz, das Kreisparteigericht des CDU-Kreisverbandes S-F, zurückverwiesen.
3. Das Verfahren vor dem Bundesparteigericht ist gebührenfrei; außergerichtliche Kosten und Auslagen werden nicht erstattet.

Gründe

Zwischen dem Vorstand des CDU-Stadtverbandes S und der CDU-Fraktion im Rat der Stadt S bestanden seit mehreren Jahren erhebliche politische Spannungen. Am 03. Juli 1989 bot der Beigeladene, der Vorsitzende des CDU-Stadtverbandes S ist, in einer Vorstandssitzung seinen Rücktritt vom

Stadtverbandsvorsitz an, nachdem zuvor ein Wechsel im Vorsitz der CDU-Ratsfraktion S stattgefunden hatte; der Beigeladene wollte durch das Rücktrittsangebot mithelfen, für die Zukunft klare politische Verhältnisse zu schaffen. Sein Angebot wurde jedoch vom Stadtverbandsvorstand mit 7:2 Stimmen abgelehnt. Auf seine Frage, ob ein anderes Vorstandsmitglied gegen ihn kandidieren wolle, erklärte sich niemand dazu bereit; der Antragsteller, der jedenfalls damals Mitglied des CDU-Stadtverbandsvorstandes S war, erklärte ebenfalls, er werde nicht gegen den Antragsteller als Vorsitzender kandidieren, es sei denn, der Beigeladene trete zurück. In der Folgezeit wiederholte der Antragsteller gegenüber dem Beigeladenen noch zweimal seine Entscheidung, bei einer Vorsitzendenwahl nicht gegen ihn anzutreten.

Am 18. Oktober 1989 fand in S eine Mitgliederversammlung des CDU- Stadtverbandes statt, auf der ein neuer Stadtverbandsvorsitzender gewählt werden sollte. Am Morgen des Versammlungstages war in der örtlichen Kreiszeitung, der "B-Zeitung", ein Artikel des Chefredakteurs mit der Überschrift erschienen:

"Heute abend geht es bei der ... CDU hoch her; L reagiert mit schärfsten Angriffen auf M, den überraschend benannten Kandidaten."

In diesem Artikel heißt es u.a., der Beigeladene habe wörtlich gesagt:

"Ich halte es für völlig ausgeschlossen, daß ein Mann wie M den Neubeginn der [...] Parteiorganisation [in S] bewältigen könnte, wenn seinem Tätigwerden ein mindestens dreifacher Wortbruch vorausgehen würde."

In der Mitgliederversammlung am Abend des 18. Oktober 1989 trat der Antragsteller bei der Neuwahl des Stadtverbandsvorsitzenden gegen den Beigeladenen an. Nachdem der 1. Wahlgang in geheimer Abstimmung je 74 Stimmen für den Antragsteller und für den Beigeladenen ergeben hatte, verzichtete der Antragsteller auf seine weitere Kandidatur, so daß der Beigeladene in einem weiteren geheimen Wahlgang erneut zum Vorsitzenden des CDU-Stadtverbandes S gewählt wurde. Am 09. November 1989 erschien eine - auch vom Antragsteller gebilligte - Erklärung in der "B-Zeitung", wonach die Vorsitzenden des CDU- Stadtverbandes S und der CDU-Ratsfraktion S übereinstimmend erklärten, daß beide Gremien gemeinsam und auf allen Ebenen die sachliche Arbeit für S und für die CDU fortsetzen würden.

Am 25. Januar 1990 fand in S eine Mitgliederversammlung der CDU statt, die der Vorbereitung der Niedersächsischen Landtagswahl 1990 diente. Gegen Ende der Versammlung, als sich fast nur noch CDU-Mitglieder im Saal befanden, meldete sich der Antragsteller unter TOP "Verschiedenes" zu Wort und verlas eine vorbereitete Erklärung mit einem Umfang von einer Schreibmaschinen-Textseite DIN A4, in der er mehrere scharfe persönliche Angriffe gegen den Beigeladenen richtete und ihm gegenüber außerdem schwerwiegende Vorwürfe erhob.

Auf Veranlassung des Antragstellers erschien diese Erklärung am 29. Januar 1990 in vollem Wortlaut auch in der "B-Zeitung". In der Folgezeit erschienen dann zahlreiche Zeitungsberichte, die sich mit den personellen Auseinandersetzungen in der CDU kritisch befaßten.

Wegen des Verhaltens des Antragstellers in der Mitgliederversammlung vom 25. Januar 1990 hat der Vorstand des CDU-Stadtverbandes S bei dem Vorstand des CDU-Kreisverbandes S-F die Verhängung einer Ordnungsmaßnahme, nämlich die Aberkennung der Fähigkeit zur Bekleidung von Parteiämtern auf Zeit (§ 7 Ziffer d der CDU-Kreisverbandssatzung S-F) gegen den Antragsteller beantragt und dafür eine umfangreiche schriftliche Begründung gegeben. Nach Anhörung des Antragstellers faßte der CDU-Kreisvorstand S-F am 19. Februar 1990 einstimmig folgenden Beschluß:

"Herr M, Beisitzer im CDU-Vorstand S, hat durch eine persönlich verletzendende Erklärung mit scharfen Angriffen - vor allem gegen den Vorsitzenden des Stadtverbandes, Herrn L, und Mitglieder des Vorstandes - in der Mitgliederversammlung am 25. Januar 1990 der CDU Schaden zugefügt.

Der Kreisvorstand mißbilligt die Erklärung nach ihrem Inhalt und wegen der öffentlichen Form.

Der Kreisvorstand erteilt Herrn M für sein parteischädigendes Verhalten eine Abmahnung."

Dieser mit einer konkreten schriftlichen Begründung versehene Beschluß ist dem Antragsteller durch Schreiben des CDU-Kreisvorsitzenden vom 23. Februar 1990 übermittelt worden; der Kreisvorsitzende hat diesen Beschluß mit Begründung dem CDU-Stadtverbandsvorstand S mit Schreiben vom 27. Februar 1990 übermittelt. Bereits am 21. Februar 1990 hatte die Zeitung "H am Mittwoch" unter der Überschrift "Deutliche Mißbilligung" ausführlich über die Ahndung "mit einer förmlichen schriftlichen Abmahnung" berichtet.

Der Antragsteller hat gegen die Entscheidung des Kreisvorstandes mit Schreiben vom 28. Februar 1990 Widerspruch bei dem CDU-Kreisparteigericht S-F eingelegt und hilfsweise ein Parteigerichtsverfahren gemäß § 11 Ziffern 3, 4 und 5 der Parteigerichtsordnung der CDU (PGO) beantragt. Er hat dabei u.a. geltend gemacht, für eine "förmliche Abmahnung" gebe es im Satzungsrecht der CDU keine Rechtsgrundlage.

Das Kreisparteigericht wies durch Beschluß vom 05. April 1990 die beiden Anträge des Antragstellers als unbegründet zurück. Der Antragsteller hatte begehrt festzustellen, daß der Antrag des CDU-Stadtverbandsvorstandes auf ein Parteiordnungsverfahren gegen ihn formell und sachlich unbegründet sei, und er hatte ferner beantragt, den Abmahnungsbescheid des Kreisvorstandes S-F aufzuheben.

Das Kreisparteigericht begründete seine Entscheidung u.a. damit, daß die angegriffene Abmahnung keine Ordnungsmaßnahme sei. Zulässig sei, daß der Kreisvorstand auch Mißbilligungen beschließe, die keine Ordnungsmaßnahmen seien, und daß er diese den Betroffenen bekanntgebe. Es sei in sein vom Kreisparteigericht grundsätzlich nicht nachprüfbares Ermessen gestellt, ob der Kreisvorstand eine Ordnungsmaßnahme verhängt oder nur eine Abmahnung ausspreche. Ordnungsmaßnahmen seien in vollem Umfang parteigerichtlich nachprüfbar, Mißbilligungen, Abmahnungen u.ä. jedoch nicht. So sei es auch beispielsweise im Beamtenrecht zulässig, daß der Disziplinarvorgesetzte, ohne eine gesetzlich vorgesehene Disziplinarmaßnahme zu verhängen, dem betroffenen Beamten seine Mißbilligung formlos mitteile.

Gegen den ihm am 04. Mai 1990 zugestellten Beschluß legte der Antragsteller form- und fristgerecht Beschwerde beim CDU-Landesparteigericht H ein, die er mit dem dort am 17. Mai 1990 eingegangenen Schriftsatz näher begründete. Er verfolgte seine bereits beim Kreisparteigericht gestellten Anträge weiter und vertrat die Auffassung, die von ihm angegriffene "Abmahnung" sei rechtlich doch als Ordnungsmaßnahme zu bewerten, weil ihre inhaltliche und sprachliche Fassung durch den Kreisverbandsvorstand und ihre Publizierung in der Presse sowohl tatsächlich als auch rechtlich die Wirkung einer Ordnungsmaßnahme habe. Im Gegensatz zum Beamtendisziplinarrecht, das beispielsweise in § 6 Abs. 2 der Niedersächsischen Disziplinar-Ordnung (NDO) die Mißbilligung als Maßnahme des "vordisziplinären Raums" ausdrücklich nenne und anerkenne, fehle eine entsprechende Bestimmung im Satzungsrecht der CDU. Im übrigen könne die Verwaltungsgerichtsbarkeit auch "förmliche Abmahnungen" u.ä. unter bestimmten Umständen rechtlich überprüfen, ohne daß solche Maßnahmen auch Disziplinarmaßnahmen im Sinne der NDO seien.

Nachdem sowohl der Antragsgegner als auch der Beigeladene keine Anträge gestellt hatten, wies das Landesparteigericht die Beschwerde des Antragstellers vom 23. April 1990 gegen den Beschluß des Kreisparteigerichts S-F vom 05. April 1990 (KPG I/90) aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 31. August 1990 zurück.

Das Landesparteigericht hat seine Entscheidung u.a. damit begründet, daß der Beschluß des CDU-Kreisvorstandes S-F vom 23. Februar 1990 durch die Parteigerichte nicht in vollem Umfange nachprüfbar sei, weil er keine Ordnungsmaßnahme im Sinne von § 10 Abs. 1 Statut und § 7 Abs. 1 d) der Kreissatzung beinhalte. Der Vorstand habe nämlich trotz entsprechenden Antrags keine der in § 10 Statut ausdrücklich aufgeführten Maßnahmen verhängt (Verwarnung oder Verweis), sondern seine Mißbilligung in Form einer förmlichen Abmahnung zum Ausdruck gebracht. Entsprechend der in § 6 NDO getroffenen Regelung seien mißbilligende Äußerungen, die nicht ausdrücklich als "Verweis" u.ä. bezeichnet seien, keine Disziplinarmaßnahmen. Dieser Gedanke sei auf das Satzungsrecht der CDU dahingehend zu übertragen, daß Ordnungsmaßnahmen nur die in § 10 Statut aufgeführten Maßregeln darstellten. Sei aber der Vorstandsbeschluß vom 23. Februar 1990 keine Ordnungsmaßnahme, so sei § 31 Abs. 2 PGO unanwendbar, wonach Ordnungsmaßnahmen in vollem Umfang durch die Parteigerichte nachprüfbar seien. Vielmehr greife hier die allgemeine Regelung von § 31 Abs. 1 PGO, wonach durch die

Parteigerichte Beschlüsse und Entscheidungen der Parteiorgane nur dann aufgehoben werden könnten, wenn sie rechtswidrig seien. In diesem - eingeschränkten - rechtlichen Rahmen sei der Beschluß des Kreisvorstandes daraufhin zu überprüfen, ob er Satzungsrecht der CDU oder sonstige Gesetze verletze, gegen die guten Sitten verstoße oder ob der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht gewahrt bzw. ob der Beschluß offenbar unbillig sei. Diese Prüfung sei jeweils negativ ausgefallen, und der Kreisvorstand habe seine mißbilligende Kritik noch unterhalb der untersten Stufe einer Ordnungsmaßnahme angesiedelt. Unter Berücksichtigung aller Umstände, auch der schutzwürdigen Belange des Antragstellers, erscheine die Maßnahme des Kreisvorstandes keineswegs unbillig oder unverhältnismäßig.

Wegen aller weiteren Einzelheiten wird auf die vor dem CDU-Kreisparteigericht S-F sowie dem CDU-Landesparteigericht H gewechselten Schriftsätze (nebst Anlagen, insbesondere Zeitungsartikels) und auf die angefochtenen parteigerichtlichen Entscheidungen (einschließlich des Vorbescheides des Landesparteigerichts vom 25. Mai 1990) Bezug genommen.

Durch den am 30. Oktober 1990 bei der Geschäftsstelle des Bundesparteigerichts der CDU eingegangenen Schriftsatz vom 29. Oktober 1990 hat der Antragsteller Rechtsbeschwerde gegen den ihm am 12. Oktober 1990 zugestellten Beschluß des CDU-Landesparteigerichts H vom 31. August 1990 - CDU-LPG H 3/90 (B) - /KPG I/90 S-F - eingelegt.

Er wiederholt sein bisheriges Vorbringen und beantragt,

die angefochtenen parteigerichtlichen Entscheidungen sowie den
Abmahnungs-Beschluß des Kreisvorstandes aufzuheben.

Der Antragsgegner und der Beigeladene stellen keinen Antrag; sie nehmen Bezug auf ihr bisheriges Vorbringen und ergänzen es.

Alle Verfahrensbeteiligten haben sich ausdrücklich mit einer Entscheidung dieser Parteigerichtssache im schriftlichen Verfahren einverstanden erklärt (§ 25 Abs. 1 PGO).

Wegen des Vorbringens der Verfahrensbeteiligten im Verfahren vor dem Bundesparteigericht wird Bezug genommen auf die in dieser Instanz gewechselten Schriftsätze (nebst Anlagen).

II.

Die form- und fristgerecht eingelegte Rechtsbeschwerde ist begründet, weil das Landesparteigericht § 10 Abs. 2 Ziffern 1 und 2 Statut nicht richtig angewendet hat (§ 42 Abs. 1 PGO).

Zwar hat der CDU-Kreisverband S-F in seinem Beschluß vom 19. Februar 1990 die Ausdrücke "Verwarnung" und "Verweis" vermieden, jedoch dem Antragsteller eine "Abmahnung" bzw. "förmliche Abmahnung" erteilt.

In seinem schriftlichen, mit einer konkreten, bewertenden Begründung versehenen und der Öffentlichkeit bekanntgewordenen Beschluß vom 19. Februar 1990, der dem Antragsteller mit Schreiben vom 23. Februar 1990, dem Beigeladenen mit Schreiben vom 27. Februar 1990 vollinhaltlich mitgeteilt worden ist, hat der Kreisvorstand unter Bezugnahme auf den Antrag des Vorstandes des CDU-Stadtverbandes S auf Erlaß einer Ordnungsmaßnahme gegen den Antragsteller einstimmig festgestellt, daß der Antragsteller durch ein bestimmtes Verhalten der CDU Schaden zugefügt habe, weshalb der Kreisvorstand die Erklärung des Antragstellers nach ihrem Inhalt und wegen der öffentlichen Form mißbillige und ihm für sein parteischädigendes Verhalten eine Abmahnung erteile. Im Begründungsteil des eingehenden schriftlichen Beschlusses des Kreisvorstandes vom 19. Februar 1990 hat der Kreisvorstand über den eigentlichen Beschlußtext hinaus dem Antragsgegner konkret einen weiteren schweren Schaden für die Partei vorgehalten und wegen der aus der Sicht des Kreisvorstandes völlig fehlenden Rechtfertigung für das Verhalten des Antragstellers mindestens eine förmliche Abmahnung für erforderlich gehalten. Im Begleitschreiben des CDU-Kreisverbandes S-F an den Vorstand des CDU-Stadtverbandes S, z. H. des Beigeladenen, wurde außerdem darauf hingewiesen, daß gegenüber dem Antragsteller bei weiterem festgestellten parteischädigenden Verhalten Maßnahmen entsprechend der Satzung des CDU-Kreisverbandes vorgenommen werden würden. Der Kreisvorstand hat damit zum Ausdruck gebracht, daß die aus seiner Sicht schon jetzt erforderliche Feststellung des parteischädigenden Verhaltens des Antragstellers für etwaige zukünftige gleichartige Feststellungen von Bedeutung sein würde, worin eine parteidisziplinäre Zielrichtung liegt.

Das Bundesparteigericht vertritt die Auffassung, daß jedenfalls im Bereich der Ordnungsmaßnahmen der Verwarnung und des Verweises die Grundsätze des Disziplinarrechts des öffentlichen Dienstes entsprechend anzuwenden sind. Nach § 6 Abs. 1 der Bundesdisziplinarordnung (BDO), § 6 Abs. 1 der Niedersächsischen Disziplinarordnung (NDO) ist "Verweis ... der Tadel eines bestimmten Verhaltens (des Beamten)". In dem vom Antragsteller angegriffenen schriftlichen Kreisvorstandsbeschluß ist ein bestimmtes, dort sowohl im Beschlußtext als auch in der Begründung konkret bezeichnetes Verhalten des Antragstellers durch bestimmte wertende Formulierungen mißbilligt und mit einer "Abmahnung" bzw. "förmlichen Abmahnung" belegt worden. Die Tatbestandsmerkmale eines Verweises können damit in der Sache vorliegen, so daß dagegen die Parteigerichte nach § 11 Ziffer 3, § 31 Abs. 2 PGO angerufen werden können.

Die rechtliche Möglichkeit der vollen parteigerichtlichen Nachprüfung des angefochtenen Kreisvorstandsbeschlusses besteht auch dann, wenn dieser wegen des Fehlens der entsprechenden ausdrücklichen Bezeichnung nicht als "Verweis", sondern nur als "Mißbilligung" u.ä. angesehen wird. Nach § 6 Abs. 2 BDO, § 6 Abs. 2 NDO, sind mißbilligende Äußerungen eines Dienstvorgesetzten (Zurechtweisungen, Mahnungen, Rügen und dergleichen), die nicht ausdrücklich als Verweis bezeichnet

werden, zwar keine Disziplinarmaßnahme. Nach § 124 BDO, § 124 NDO bestehen jedoch Rechtsbehelfe gegen eine - hier jedenfalls vorliegende - schriftliche Mißbilligung. Der Beamte kann in diesen Fällen Beschwerde einlegen und gegebenenfalls die Disziplinargerichte anrufen. Da die Grundgedanken des öffentlichen Disziplinarrechts hier wegen der Verschiedenheit der geregelten Materien nur entsprechend angewendet werden können, und außerdem die Parteivorstände der verschiedenen Organisationsstufen nicht in einem zwingenden Überordnungs-/Unterordnungs-Verhältnis stehen, müssen Ordnungsmaßnahmen nach § 10 Statut, § 10 LVS einerseits sowie schriftliche Mißbilligungen andererseits jedenfalls hinsichtlich des parteigerichtlichen Rechtsschutzes gleichbehandelt werden. Daher können auch bei schriftlichen Mißbilligungen der hier vorliegenden Art die Parteigerichte gemäß § 11 Ziffer 3 PGO unmittelbar angerufen werden, ohne daß vorher bei dem jeweils übergeordneten Parteivorstand Beschwerde eingelegt wird. Der vom Antragsteller angegriffene schriftliche Kreisvorstandsbeschluß ist mindestens eine Ordnungsmaßnahme im weiteren Sinne, weil er die objektiven und subjektiven Merkmale eines parteischädigenden Verhaltens aus der Sicht des Kreisvorstandes und die damit verbundene Mißbilligung enthält; überdies greift der schriftlich ergangene und unstreitig erhebliche Außenwirkung erzielende Vorstandsbeschluß in Rechte des Antragstellers im Sinne von Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz ein; der Vorstandsbeschluß ist dadurch parteigerichtlich voll überprüfbar (Claussen-Janzen, Kommentar zur Bundesdisziplinarordnung, § 124; Köhler-Ratz, Kommentar zur Bundesdisziplinarordnung, § 124).

Die vorstehende Beurteilung stellt auch sicher, daß § 10 Statut, § 10 CDU-Landessatzung H nicht durch abweichende Formulierungen in mißbilligenden Vorstandsbeschlüssen unterlaufen werden und damit dem jeweiligen Betroffenen der parteigerichtliche Rechtsschutz genommen wird.

Die Entscheidung des Landesparteigerichts H war daher aufzuheben.

Gemäß § 41 PGO ist dieses Parteigerichtsverfahren zur erneuten Verhandlung an das CDU-Kreisparteigericht S-F zurückzuverweisen, weil das Kreisparteigericht die Anträge des Antragstellers zurückgewiesen hatte, ohne über den ihnen zugrundeliegenden Sachverhalt selbst zu entscheiden (§ 41 Ziffer 1 PGO).

Das Bundesparteigericht als Rechtsbeschwerdeinstanz ist nicht befugt, in dieser Parteigerichtssache tatsächliche Feststellungen zu treffen, Beweise zu erheben und seine rechtliche Beurteilung des konkret festzustellenden Sachverhaltes an die Stelle der Beurteilung durch das zuständige Kreisparteigericht sowie - im Beschwerdefalle - durch das zuständige Landesparteigericht zu setzen (§ 14 PGO).

Die Kostenentscheidung folgt aus § 43 PGO.