

In der Parteigerichtssache

der Herren

W und S aus H

-Antragsteller und Beschwerdeführer-

Verfahrensbevollmächtigter zu 1. und 2.: Rechtsanwalt R aus H

g e g e n

den CDU-Landesverband H,
vertreten durch den Landesvorstand,
dieser vertreten durch den Landesvorsitzenden,
Herrn F, MdB,
und den Stellv. Landesvorsitzenden,
Herrn Dr. W, MdHB, aus H

-Antragsgegner und Beschwerdegegner-

Verfahrensbevollmächtigter: Dr. M, MdHB, aus H,

wegen Wahlanfechtung hat das Bundesparteigericht der CDU auf seiner Sitzung am 06. März 1992 in Bonn durch

Staatssekretär a.D. Dr. Heinrich Barth (Vorsitzender)
Präsident des Oberlandesgerichts a.D. Karlheinz Keller (Beisitzer)
Präsident des Oberlandesgerichts a.D. Dr. Eberhard Kuthning (Beisitzer)
Oberstaatsanwalt a.D. Helmut Rehborn (Beisitzer)
Vors. Richterin am Oberlandesgericht Dr. Pia Rumler-Detzel (Beisitzer)
Vors. Richter am VGH a.D. Dr. Günter Wiechens (Beisitzer)

beschlossen:

1. Der Beschluß des Landesparteigerichts vom 19.03. 1991 wird aufgehoben.
2. Die durch die Mitgliedervollversammlung am 02.10.1990 durchgeführte Wahl der Vertreterversammlung ist rechtswidrig.
3. Das Verfahren vor den Parteigerichten ist gebührenfrei. Ihre außergerichtlichen Kosten und Auslagen haben die Parteien selbst zu tragen.

Gründe

I.

Die Beschwerdeführer halten die durch die Mitgliedervollversammlung am 02.10.1990 erfolgte Wahl einer Vertreterversammlung für rechtswidrig.

Auf diesen Tag war mit einem am 24.09.1990 versandten Schreiben des Beschwerdegegners zu einer Mitgliedervollversammlung um 16.30 Uhr im Congress-Center H, eingeladen worden, bei der um 17.30 Uhr die Wahl der Vertreterversammlung stattfinden sollte, deren Aufgabe nach der Satzung des CDU-Landesverbandes H darin besteht, die Kandidaten für alle öffentlichen Wahlen aufzustellen. Zu der Mitgliedervollversammlung waren ungefähr 300 von 13.500 Mitgliedern des Landesverbandes H erschienen. Der Landesvorstand hatte auf einem vorgedruckten Stimmzettel unter I. 246 Kandidaten für 246 zu vergebende Plätze in der Vertreterversammlung vorgeschlagen. Es gab unter II. auf diesem Stimmzettel die Überschrift "Weitere Vorschläge". Darunter hätten aus der Versammlung weitere Kandidaten benannt werden können. Es ist auch eine weitere Kandidatin nominiert worden, die 41 Stimmen erhalten hat und damit nicht gewählt wurde, weil die Kandidaten, deren Namen der vorgedruckte Stimmzettel enthielt, durchgängig mit der ganz überwiegenden Mehrheit der Stimmen gewählt worden waren.

Ein Antrag zur Geschäftsordnung, die Vorstellung der Kandidaten zuzulassen, ist mit dem Hinweis, dies sei nicht möglich, abgelehnt worden.

Die Beschwerdeführer rügen, daß die Einladung auf den 02.10.1990, 16.30 Uhr, mit Wahl um 17.30 Uhr, nicht ordnungsgemäß erfolgt sei. Der Landesvorstand habe die Grenzen seines Ermessens überschritten, als er auf den Vortag zu dem 1990 erstmals gefeierten Tag der Deutschen Einheit (03. Oktober 1990) zu diesem Zeitpunkt die Versammlung einberufen hatte. Die geringe Anzahl von nur etwas mehr als 2 % der Parteimitglieder, die auf der Versammlung erschienen waren, zeige, daß die meisten Mitglieder am Vortag eines Feiertages zu dieser Zeit noch mit Einkäufen und dergleichen beschäftigt gewesen seien und deshalb an der Mitgliederversammlung nicht teilgenommen hätten.

Die Beschwerdeführer halten auch die Listenwahl mit diesem Stimmzettel in einem Wahlgang für ungültig. Gegenüber der geschlossenen Liste von 246 vom Landesvorstand vorgeschlagenen Kandidaten sei es unmöglich, einen weiteren Kandidaten durchzubringen. Die Listenwahl hätte mindestens insofern aufgespalten werden müssen, als man die 246 Plätze in einzelnen Gruppen besetzt und damit auch aus der Versammlung vorgeschlagenen Kandidaten eine Chance eingeräumt hätte. So aber sei erreicht worden, daß im wesentlichen Kandidaten oder Mitglieder von Vertretungsorganen sich selbst wieder als Vertreter für die Vertreterversammlung gewählt hätten.

Jedenfalls sei es nicht Aufgabe der gewählten Vertreterversammlung, die Kandidaten für die Bezirksversammlungswahlen aufzustellen, weil diese nach § 10 Abs. 1 des Bezirksverwaltungsgesetzes von der Bevölkerung der Bezirke aus deren Einwohnerschaft gewählt werden sollen.

Der Beschwerdegegner hat die Terminierung der Mitgliederversammlung auf den Vortag des 03.10.1990 damit erklärt, daß zu diesem Zeitpunkt das Congress-Center wegen des zuvor beendeten Parteitages der

CDU Deutschlands ohne Miete dem Landesverband noch zur Verfügung gestanden hätte. Soweit die Uhrzeit angegriffen werde, habe man dabei Rücksicht darauf genommen, daß viele Ortsverbände mit ihren Mitgliedern zu den Feierlichkeiten zum 03.10.1990 nach B oder in die nähere Umgebung H an die Grenze hätten fahren wollen. Schließlich habe um 20.00 Uhr auch eine Vereinigungs-Party der H`er Jungen Union begonnen.

Zu Unrecht wendeten sich die Beschwerdeführer auch gegen die Kandidatenvorschläge des Landesvorstandes. Es hätte jederzeit die Möglichkeit bestanden, neben diesen Kandidaten noch mehrere weitere aus der Versammlung zu benennen, und diese wären dann ebenso wie die Mitglieder der vorgedruckten Liste durch Kennzeichnung im einzelnen wählbar gewesen.

Der von den Beschwerdeführern angegriffene Wahlausschuß bestehe aus Mitgliedern des Landesvorstandes, der Kreisausschüsse und dem vom Landesausschuß gewählten Vorsitzenden. Die Einschaltung und Zusammensetzung des Wahlausschusses solle bezwecken, daß in ihm die unterschiedlichen personellen Vorstellungen der verschiedenen regionalen Gliederungen und der Vereinigungen der Partei gegeneinander abgewogen und so miteinander in Einklang gebracht werden, daß sie von der großen Mehrheit der Parteimitglieder mitgetragen werden könnten.

Durch Beschluß vom 19.03.1991, den Beschwerdeführern zugestellt am 20.03.1991, hat das Landesparteigericht deren Antrag, die Wahl der Vertreterversammlung vom 02.10.1990 für ungültig zu erklären, zurückgewiesen.

Es hat die Festsetzung der Mitgliederversammlung auf den Spätnachmittag des 02.10.1990 nicht für ermessensfehlerhaft gehalten und darauf verwiesen, daß wegen der Arbeitszeitverkürzung derartige Versammlungen durchaus bereits um 16.30 Uhr angesetzt werden könnten.

Zulässig sei auch, die Wahl in Form einer Listenwahl durchzuführen, bei der über sämtliche Kandidaten in einem Wahlgang abgestimmt werde. Die Vorschläge des Landesvorstandes für sämtliche 246 Plätze hätten dazu dienen sollen und auch dazu gedient, möglichst viele verschiedene Interessen und auch regionale Einflüsse ausgeglichen zur Geltung zu bringen. Im übrigen hätten jederzeit noch Kandidaten der Liste hinzugefügt und über sie ebenfalls mitabgestimmt werden können. Die Wahl von Ersatzvertretern, welche die Antragsteller ebenfalls verlangt hätten, sei nach der Satzung der H`er CDU nicht vorgesehen. Gegen diese Entscheidung haben die Beschwerdeführer mit am 16.04.1991 eingegangenen Schriftsatz vom 15.04.1991 Beschwerde eingelegt. Sie bleiben dabei, daß die Wahl deshalb ungültig gewesen sei, weil zu einer Mitgliederversammlung an einem Werktag um 16.30 Uhr eingeladen worden war, was sich schon aus der geringen Beteiligung erweise.

Vor allem genüge das angewandte Wahlsystem nicht demokratischen Anforderungen. Die Wahl der Vertreter sei auch deshalb unwirksam, weil diese ihrerseits Kandidatenvorschläge abweichend von Vorschlägen des Vorstandes erst einbringen könnten, wenn sie zweimal die Vorschläge des Vorstandes mit Mehr-

heit abgelehnt hätten. Dies enge die Auswahlmöglichkeiten der Vertreter unangemessen ein und führe dazu, daß die Auswahl der Kandidaten faktisch und rechtlich den Führungsgremien zur alleinigen Entscheidung überlassen werde, was aber den Wahlrechtsgrundsätzen der Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 und 38 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes widerspreche.

Die Beschwerdeführer beantragen,

unter Änderung des angefochtenen Beschlusses die durch die Mitgliederversammlung am 02.10.1990 durchgeführte Wahl der Vertreterversammlung für ungültig zu erklären.

Der beklagte Landesverband stellt den Antrag,

die Beschwerde zurückzuweisen.

Er behauptet, die Mitgliederversammlung zur Wahl der Vertreterversammlung sei nicht für 16.30 Uhr, sondern für 17.30 Uhr einberufen worden. Für 16.30 Uhr sei die Rede des Ministerpräsidenten des Landes M angesetzt gewesen.

Die Wahl sei auch frei gewesen, weil es der Versammlung freigestanden habe, weitere Kandidaten zu benennen und andere zu streichen. Folge sie jedoch, wie hier, dem Vorschlag, die wählbaren Delegierten des Landesausschusses zu nominieren, und finde daraufhin die Wahl statt, so sei dies der freie Entschluß der Mitgliederversammlung.

Es sei auch nicht erforderlich gewesen, die Mitgliederversammlung unterteilt abstimmen zu lassen. Dies sei lediglich als praktische Hilfe möglich. Was den Geschäftsordnungsantrag zur persönlichen Vorstellung aller Vertreterkandidaten angehe, so sei dieser nach kontroverser Diskussion durch Abstimmung von der Versammlung abgelehnt worden.

Wegen weiterer Einzelheiten des beiderseitigen Parteivortrages wird auf die gewechselten Schriftsätze und den Inhalt der angefochtenen Entscheidung verwiesen.

II.

1. Die nach § 37 Abs. 2 PGO statthafte Beschwerde wurde form- und fristgemäß eingelegt und ist demgemäß zulässig.

2. Sie ist auch begründet. Die Wahl der Vertreterversammlung zur Aufstellung der CDU-Kandidaten für die im Frühjahr 1991 abgehaltenen Wahlen zur Her Bürgerschaft und die Bezirksvertretungen durch die Mitgliederversammlung am 02.10.1990 war rechtswidrig. Durch die Gesamtheit ihrer Bedingungen wurde bei dieser Wahl das Gebot der innerparteilichen Demokratie des Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG verletzt.

a) Diese Beurteilung beruht in erster Linie auf der Tatsache, daß bei dieser Mitgliederversammlung, die 246 Vertreterplätze zu vergeben hatte, in einem einzigen Wahlgang auf dem Wege der Listenwahl gewählt wurde, zu dem ein Wahlvorschlag des Landesvorstandes für sämtliche 246 Delegiertenplätze vorlag.

Auf der Mitgliederversammlung muß aber tatsächlich eine Wahl stattfinden, auf der auch aus der Versammlung benannte Kandidaten noch eine Wahlchance haben. Wahlen sind das technische Mittel zur Bildung einer Repräsentation, mag diese aus einer großen Gruppe von Personen oder darin bestehen, daß ein einzelner für ein bestimmtes Amt bestellt wird. Für Wahlen, deren Durchführung demokratischen Grundsätzen entspricht (Art. 21 GG), gilt, daß die Wahlentscheidungen von unten nach oben vollzogen werden müssen und die Wahlberechtigten auf allen Organisationsstufen untereinander gleichgestellt sind. Dies schließt nicht aus, daß bei der Vorbereitung von Wahlen durch Vorstände oder andere hierfür bestellte Gremien Überlegungen angestellt werden, die sich an praktischen Erfordernissen (z.B. Interessenausgleich, Ort, Zeit und Ablauf der Wahlveranstaltung, Vorschlagsrecht, Redezeit, Geheimhaltung) orientieren. Als Mindestvoraussetzung muß dabei gelten, daß mögliche Manipulationen durch organisatorische Maßnahmen ausgeschlossen werden. Wahlen en bloc, die aus praktischen Gründen grundsätzlich möglich sind, müssen so gestaltet werden, daß für Einzelvorschläge aus dem Kreis der Wahlberechtigten eine faire Erfolgchance nicht von vornherein ausgeschlossen ist. Hingegen verstoßen solche Wahlen en bloc, deren Durchführung eher einer Akklamation als einer Einzelentscheidung der Wahlberechtigten gleichkommt, in aller Regel gegen das Gebot innerparteilicher Demokratie. So lag es hier. Wie das Beispiel der einzigen weiteren Kandidatin zeigt, hätte diese nur unter der - irrealen - Voraussetzung eine Chance gehabt, daß nahezu alle Wahlberechtigten sie gewählt und gleichzeitig nur einem oder ganz wenigen Bewerbern aus der Liste des Landesvorstandes die Stimme entzogen hätten.

Durch die en bloc-Abstimmung über sämtliche 246 Plätze - anders wäre es möglicherweise bei einer gegliederten Wahl für je 10 - 20 Vertreterplätze zu sehen - bei gleichzeitig 246 Kandidaten umfassender vorgedruckter Kandidatenliste hat keine Wahl stattgefunden, sondern eine Akklamation, die weder den Anforderungen der Wahlgesetze (hier § 24 des Gesetzes über die Wahl zur Her Bürgerschaft, entsprechend § 21 BWahlgesetz) noch dem Demokratiegebot des Art. 21 GG entspricht.

b) Das gerügte Wahlverfahren wird auch nicht gerechtfertigt durch das Bestreben des Beschwerdegegners, durch den Wahlvorschlag möglichst alle örtlichen und sachlichen Gliederungen der Partei ausgeglichen zu berücksichtigen.

Da nach den Wahlgesetzen und auf Grund des Demokratiegebots des Art. 21 GG eine echte Wahl der Vertreter erforderlich ist, könnte dieses Bestreben des Beschwerdegegners gesetzeskonform nur erreicht werden, wenn die Vertreterwahl so organisiert wird, daß relevante Minderheiten nicht benachteiligt werden. Das gilt um so mehr, als auch nach der Satzung des Beschwerdegegners die Wahl der Vertreterversammlung nicht dezentralisiert auf den örtlichen Ebenen stattfindet.

Bei dieser Sach- und Rechtslage kann dahingestellt bleiben, ob die Terminierung der Versammlung auf den Spätnachmittag eines Werktags vor dem erstmalig begangenen Feiertag der Deutschen Einheit um 17.30 Uhr zu beanstanden ist.

c) Das Bundesparteigericht setzt sich mit dieser Entscheidung nicht in Widerspruch zu der in der Neuen Juristischen Wochenschrift 1989, 1212 ff, veröffentlichten Entscheidung des Bundesgerichtshofs (BGH), in der eine Listenwahl für 14 Kreisparteitagsdelegierte für zulässig erklärt ist. Im Unterschied zum Streitfall ist bei der gleichzeitigen Wahl von 14 Kandidaten keine völlige Chancenlosigkeit eines Einzelkandidaten ersichtlich und damit der Charakter der Wahl erhalten. In Übereinstimmung mit dem Bundesgerichtshof in jener Entscheidung und vielen Stimmen in der Literatur zu Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG (vgl. u.a. Henke in Bonner Kommentar - 1991 -, Rz. 262-264 zu Art. 21 GG; Kunig in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts (1987), Bd. II Rz. 28; Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 196 (34 III a. E.) wird das Demokratiegebot für die Parteien durch diese Entscheidung nicht im Sinne einer Basisdemokratie, eventuell noch mit Minderheitenschutz, verstanden und der Einfluß der Parteiführung geleugnet oder für unzulässig gehalten. Der Leitgedanke der gegenseitigen Abhängigkeit von Parteiführung und Parteimitgliedern in der Legitimation durch Wahlen einerseits und der Ausformung und Umsetzung der Macht auf Zeit in den Ämtern andererseits erfordert, daß ein Austausch von unten nach oben, ebenso wie umgekehrt, stattfinden kann. Wird wie im Streitfall - faktisch ausgeschlossen, daß ein von der Parteiführung nicht vorbestimmter Bewerber eine Mehrheit erlangen kann, ist der Regelkreis zwischen Mitgliederwahl und Amtsführung auf Zeit unterbrochen. Damit ist das Gebot innerparteilicher Demokratie verletzt, das den Austausch auch "von unten nach oben" jedenfalls in dem Sinne ermöglichen muß, daß eine Auseinandersetzung zwischen den Ebenen stattfindet (vgl. Henke, a.a.O., Rz. 263).

3. Da die Wahl aus den vorbeschriebenen Gründen für rechtswidrig zu erklären ist, erübrigt es sich, zu den weiteren Beschwerdegründen Stellung zu nehmen.

III.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 43 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 PGO.