

Das Landesschiedsgericht der Christlich-Sozialen Union in Bayern trifft durch seine unterzeichneten Mitglieder im schriftlichen Verfahren gemäß § 8 Abs. 3 der Schiedsgerichtsordnung über den Antrag des Vorstandes des Ortsverbandes 19 im Kreisverband M der CSU, festzustellen, daß die vom Kreisvorstand und vom Bezirksvorstand angeordnete Teilung des Ortsverbandes 19 gegen die Satzung verstoße, folgende

Entscheidung

Der Vorstand des Kreisverbandes M hat mit seinem Beschluß vom 24.10.1979, der Vorstand des Bezirksverbandes M hat mit seinem Beschluß vom 17.12.1979, den Ortsverband M mit Wirkung vom 15. Januar 1980 in zwei Ortsverbände zu teilen, nicht gegen die Satzung verstoßen.

Tatbestand

Der Vorstand des Kreisverbandes M der CSU hat am 24.10.1979 beschlossen, den Ortsverband M zum 01.01.1980 aufzulösen und an seiner Stelle zwei neue Ortsverbände zu bilden.

Der Vorstand des Ortsverbandes M hat dieser Maßnahme nicht zugestimmt. Er hat mit Schriftsatz vom 28.11.1979, eingegangen am 30.11.1979, beim Landesschiedsgericht beantragt, festzustellen, daß durch den Beschluß des Kreisvorstandes gegen die Satzung verstoßen worden sei; des weiteren hat er den Erlaß einer einstweiligen Anordnung beantragt. Am 14.12.1979 hat daraufhin der Vorstand des Bezirksverbandes M auf Antrag des Kreisvorstandes beschlossen:

"Der Ortsverband wird mit Wirkung vom 15. Januar 1980 in zwei Ortsverbände geteilt. Die Teilungsmodalitäten wie Gebiets-, Mitglieder- und Vermögensaufteilung sind dem Kreisvorstandsbeschluß des KV 1 vom 06. Dezember 1979 zu entnehmen. Insoweit wird darauf ausdrücklich Bezug genommen. Das weitere Vorgehen ist der CSU-Satzung zu entnehmen."

Mit Schriftsatz vom 07.01.1980 hat daraufhin der Vorstand des Ortsverbandes seinen Antrag aufrechterhalten, ohne allerdings auf den Antrag auf einstweilige Anordnung, der im wesentlichen mit dem Fehlen des Einvernehmens zwischen Kreis- und Ortsvorstand begründet worden war, zurückzukommen.

Der Ortsverband M begründet seinen Antrag damit, daß § 11 der Satzung eine so weitreichende Maßnahme, wie die völlige Auflösung eines Ortsverbandes nicht decke. Die Satzung könne auch eine solche Maßnahme nicht decken, weil dies gegen § 16 Abs. 1 des Parteiengesetzes verstoßen würde.

Kreis- und Bezirksvorstand haben sich zu dem Antrag nicht geäußert.

Der Ankündigung des Landesschiedsgerichtes, daß im schriftlichen Verfahren entschieden würde, hat keiner der Beteiligten widersprochen.

Entscheidungsgründe

I.

Der Antrag ist zulässig. Er richtet sich gegen den Beschluß des Kreisvorstandes in der Fassung des Beschlusses des Bezirksvorstandes vom 14.12.1979.

Insbesondere ist der Vorstand des Ortsverbandes (alt) noch antragsberechtigt, obwohl - wie nachstehend auszuführen sein wird - die Teilung des Ortsverbandes nach Maßgabe des Beschlusses des Bezirksvorstandes wirksam geworden ist. In allen Zweigen der staatlichen Gerichtsbarkeit, in denen über die Rechtsfähigkeit oder Geschäftsfähigkeit einer natürlichen oder juristischen Person oder um die Entziehung dieser Fähigkeiten prozessiert werden kann, ist anerkannt, daß die Rechtsfähigkeit oder Geschäftsfähigkeit für den Prozeß, in dem über diese Fähigkeiten zu entscheiden ist, als bestehend oder fortgeltend unterstellt werden muß. Es besteht kein Anlaß, für die Schiedsgerichtsbarkeit der CSU anders zu entscheiden. Der Ortsverband M (alt) muß deshalb für das vorliegende Verfahren noch als fortbestehend, sein Vorstand als handlungsfähig anerkannt werden.

II.

Der Antrag ist jedoch nicht begründet. Der Teilungsbeschluß, über dessen Zweckmäßigkeit das Landesschiedsgericht nicht zu befinden hat, verstößt weder gegen die Satzung noch gegen das Gesetz.

1. Dem Antragsteller ist zuzugeben, daß der Wortlaut des hier einschlägigen § 11 Abs. 1 der Satzung nicht ganz klar ist. Im ersten Halbsatz des zweiten Satzes heißt es, die Einteilung der Ortsverbände treffe der Kreisvorstand. "Einteilung in Ortsverbände" bedeutet offenkundig nicht nur die Erst-Einteilung, sondern auch spätere Veränderungen, weil sonst das geforderte Einvernehmen mit den Vorständen der betroffenen Verbände keinen Sinn ergäbe. Demnach wäre auch die nachträgliche Teilung eines Ortsverbandes zulässig. Im zweiten Halbsatz wird dann aber ausdrücklich angeordnet, daß kleinere Ortsverbände zusammengeschlossen werden können; dies scheint den Umkehrschluß nahezu legen, daß die Teilung größerer Ortsverbände nicht zulässig sei. Im Ergebnis würde das bedeuten, daß die Satzung nur Gebietsveränderungen und den Zusammenschluß kleinerer Ortsverbände zulassen würde, daß die Teilung von Ortsverbänden aber, selbst die Teilung früher zusammengeschlossener kleinerer Ortsverbände unzulässig wäre.

Eine solche Satzungsauslegung würde jedoch den auftretenden organisatorischen Notwendigkeiten und Zweckmäßigkeiten so sehr widersprechen, daß sie nach Überzeugung des Landesschiedsgerichtes nicht

mit dem übereinstimmt, was der satzunggebende Parteitag zum Ausdruck bringen wollte. Daß in irgendeiner Weise und unter irgendwelchen Umständen auch die Teilung eines Ortsverbandes als Organisationsmaßnahme notwendig werden kann, liegt auf der Hand. Dies gilt besonders für Bereiche, in denen entweder nach § 11 Abs. 1 Satz 2, 2. Halbsatz, der Satzung mehrere kleinere Ortsverbände zusammengeschlossen waren und vor allem für ländliche Bereiche, die von Anbeginn an noch nicht so durchorganisiert waren, daß jede politische Gemeinde einen eigenen Ortsverband hätte bilden können. Überdeckt in solchen Fällen ein Ortsverband das Gebiet mehrerer Gemeinden, und wächst die Mitgliederzahl dann später so sehr an, daß für jede Gemeinde ein eigener Ortsverband gebildet werden kann, so liegt die Notwendigkeit auf der Hand, eine Teilung durchzuführen, und zwar gerade zu dem Zweck, der Grundsatzbestimmung in §11 Abs. 1 Satz 1 der Satzung Genüge zu tun, wonach die in einer Gemeinde wohnenden Mitglieder in der Regel einen Ortsverband zu bilden haben. Dieses Verständnis führt das Landesschiedsgericht zu der Überzeugung, daß § 11 Abs. 1 der Satzung einen redaktionellen Fehler insofern enthält, als die Anordnung der Sätze und die Satzzeichen mißverständlich sind. Der den Zusammenschluß von Ortsverbänden betreffende Halbsatz müßte eigentlich unmittelbar nach dem ersten Satz stehen. Er bringt zum Ausdruck, daß von dem Prinzip "eine Gemeinde - ein Ortsverband" abgewichen werden kann, wenn die entstehenden Ortsverbände zu klein wären, um lebensfähig zu sein. Der erste Satz zusammen mit diesem Halbsatz enthält also die materielle Regelung über die Einteilung in Ortsverbände. Der erste Halbsatz des Satzes zwei gibt demgegenüber zusammen mit dem Satz drei an, in welchem Verfahren diese materiellen Grundsätze zu verwirklichen sind. So gelesen ist die Vorschrift des § 11 Abs. 1 der Satzung logisch und sinnvoll. Diese Lesart ist deshalb nach Auffassung des Landesschiedsgerichtes geboten. Sie stimmt dann auch zwanglos mit § 16 Abs. 2 k und mit § 19 Abs. 2 f der Satzung überein.

Zur Auslegung des § 11 Abs. 1 der Satzung ist im übrigen auch noch darauf hinzuweisen, daß die Formulierungen in der Satzung oft auch pragmatisch dadurch bestimmt sind, daß die Satzung gewisse in der Praxis häufiger vorkommende Fälle ausdrücklich regelt, Probleme, die erfahrungsgemäß selten auftreten oder mit deren Auftreten man überhaupt nicht rechnet, hingegen unerwähnt läßt. So ist in § 11 Abs. 1 in bezug auf die Ortsverbände ausdrücklich vom Zusammenschluß die Rede, der insbesondere im Rahmen der Gebietsreform häufig in Frage steht; Zuständigkeit und Verfahren der Einteilung sind in § 11 Abs. 1 für die Ortsverbände ausführlich geregelt. § 14, der die Kreisverbände betrifft, enthält hingegen überhaupt keine ausdrückliche Regelung über Änderungen im Bestand von Kreisverbänden; hier muß auf § 19 Abs. 2 g zurückgegriffen werden, der aber auch nur einen Einzelfall regelt. Diese Zurückhaltung der Satzung rührt daher, daß Abweichungen vom Prinzip des § 14 Abs. 1 bei den Kreisverbänden praktisch nicht vorkommen oder nicht ins Auge gefaßt werden. Was die Bezirksverbände betrifft, so enthält § 17 Abs. 1 Satz 2 der Satzung wieder eine ausdrückliche Regelung; dies kommt daher, daß das Prinzip des § 17 Abs. 1, wonach Bezirksverbände in der Regel das Gebiet eines Regierungsbezirkes umfassen sollen, von Anbeginn an durch die Bildung der großstädtischen Bezirksverbände M, N und A durchbrochen war. In allen diesen Fällen wäre es falsch, aus dem Umstand, daß die Satzung einzelne Veränderungen im Gebietsstand ausdrücklich anspricht, den Umkehrschluß zu ziehen, die nicht ausdrücklich

angesprochenen Veränderungen im Gebietsstand wären unzulässig. Dieser Umkehrschluß darf deshalb auch für § 11 Abs. 1 der Satzung nicht gezogen werden.

2. Legt man die vorstehend entwickelte Auslegung des § 11 Abs. 1 der Satzung zugrunde, so kann ein Ortsverband vom Kreisvorstand im Einvernehmen mit dem Vorstand des betroffenen Ortsverbandes, hilfsweise vom Bezirksvorstand, geteilt werden. Das dazu notwendige Verfahren ist im vorliegenden Fall unbestritten eingehalten worden.

Daß die Teilung verfahrensmäßig in zulässiger Weise vorgenommen worden ist, bedeutet aber noch nicht, daß sie mit der Satzung übereinstimmt. Ordnungsgemäß ist die Teilung vielmehr nur dann, wenn sie auch materiell zulässig ist. Die Vorstände, die die Teilung aussprechen, haben also die materiellen Bestimmungen des § 11 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2, zweiter Halbsatz, zu beachten. Demzufolge besteht der Ortsverband "in der Regel" aus den "in einem Stadtteil" wohnenden Mitgliedern. Der Begriff "Stadtteil" wird in M häufig synonym mit den nach Art 60 der Gemeindeordnung gebildeten Stadtbezirken gebraucht. In der Tat lehnt sich jedenfalls in M die Einteilung in Ortsverbände an die Stadtbezirkseinteilung an; das Gebiet der meisten Ortsverbände umfaßt das Gebiet eines Stadtbezirkes. Dieser Zusammenhang ist aber nicht zwingend. "Stadtteil" muß nicht dasselbe bedeuten wie "Stadtbezirk"; Stadtteil kann vielmehr jeder räumlich abgrenzbare Teil eines Stadtgebietes sein. Entscheidend ist nur, daß die Abgrenzung in Ortsbezirke auch in Städten geographisch zu erfolgen hat, daß also eine rein personelle Abgrenzung in dem Sinne, daß in ein und demselben Stadtgebiet mehrere, nur ihren Mitgliedern nach unterschiedene Ortsverbände existieren, nicht zulässig wäre.

In seinem Beschluß vom 06. Dezember 1979, der vom Bezirksvorstand übernommen worden ist, hat der Kreisvorstand eine eindeutig räumliche Aufteilung vorgenommen; das Erfordernis, daß jeder Ortsverband einen Stadtteil umfaßt, ist damit gewahrt. In gewissem Widerspruch dazu steht allerdings, daß die bisherigen Mitglieder nur in letzter Linie nach ihrem Wohnsitz auf die beiden neugebildeten Ortsverbände verteilt werden sollen. In erster Linie soll jedes Mitglied die freie Wahl zwischen den neugebildeten Ortsverbänden haben. Das ist nicht bedenkenfrei, auch wenn man berücksichtigt, daß nach § 4 Abs. 3 und nach § 5 Abs. 2 der Satzung Mitgliedschaften in ortsfremden Verbänden zulässig sein können und daß im vorliegenden Fall das Erfordernis der Zustimmung des Bezirksvorstandes jedenfalls zum Verfahren der Verteilung der Mitglieder auf die beiden Ortsverbände vorliegt. Einer Entscheidung der Frage, ob es noch im Rahmen des § 5 Abs. 2 der Satzung liegt, daß der übergeordnete Verband die Mitgliedschaft in örtlicher Hinsicht von vornherein völlig freigibt, bedarf es aber hier deshalb nicht, weil sich der Feststellungsantrag auf die Zulässigkeit der Teilung an sich beschränkt und die beschlossenen Modalitäten der Teilung nicht zur Entscheidung des Landesschiedsgerichtes stellt.

3. Erweist sich demnach die vorgenommene Teilung als satzungsgemäß, so wäre sie dennoch unzulässig, wenn die zur Entscheidung herangezogenen Satzungsbestimmungen wegen Verstoßes gegen das Parteiengesetz unwirksam wären. Der Antragsteller macht geltend, die Teilung stelle eine Auflösung

eines Gebietsverbandes im Sinne des § 16 Abs. 1 des Parteiengesetzes dar; die im Parteiengesetz für die Auflösung geforderten Voraussetzungen lägen aber nicht vor.

Das Landesschiedsgericht teilt diese Auffassung nicht. § 16 des Parteiengesetzes befaßt sich nicht mit organisatorischen Maßnahmen, sondern, wie die amtliche Überschrift ausweist, mit Maßnahmen "gegen Gebietsverbände". Die Auflösung eines Gebietsverbandes muß sich demnach als Maßnahme darstellen, die sich gegen den Gebietsverband richtet und etwas vergleichbares zum Ziel hat, wie der im selben Satz erwähnte "Ausschluß" eines Gebietsverbandes. Offenbar denkt das Gesetz hier an eine Maßnahme, durch die zum Zwecke der politischen Disziplinierung alle einem bestimmten Gebietsverband zuzurechnenden Parteimitglieder pauschal aus der Partei ausgeschlossen werden (Ausschluß eines Gebietsverbandes) oder, doch so in andere Gebietsverbände eingegliedert werden, daß sie ihr selbständiges politisches Gewicht verlieren (vgl. Heimann, Die Schiedsgerichtsbarkeit der politischen Parteien, 1977, S. 91, mit weiteren Literaturangaben). Derartige Maßnahmen, die sich im Sinne des § 16 des Parteiengesetzes als Auflösung oder Ausschluß nachgeordneter Gebietsverbände darstellen würden, sieht die Satzung der CSU aus gutem Grunde überhaupt nicht vor. Das Prinzip, daß die Partei demokratisch aufgebaut ist und daß in ihr die Willensbildung von unten nach oben stattfindet, ist in der Satzung der CSU voll durchgeführt; die CSU hält es für überflüssig, übergeordneten Organen die Befugnis zuzugestehen, ganze Gebietsverbände durch Ausschluß oder Auflösung zu disziplinieren; sie hat deshalb von diesen an sich zulässigen Möglichkeiten keinen Gebrauch gemacht. Erst recht liegt es ihr fern, gegen die Vorstellungen des Parteiengesetzes für sich in Anspruch zu nehmen, daß übergeordnete Organe zur Sicherung der eigenen Wiederwahl oder als Kampfmittel in einem innerparteilichen politischen Streit nachgeordnete Gebietsverbände auflösen oder ausschließen könnten.

Eine bloße Organisationsmaßnahme, die die Stellung der betroffenen Mitglieder weder tatsächlich noch rechtlich beeinträchtigt, die nur durch Zweckmäßigkeitserwägungen motiviert ist und der auch keine versteckte Disziplinierungsabsicht zugrunde liegt, fällt demgegenüber nicht in den Regelungskreis des § 16 des Parteiengesetzes, zumal sich ja § 6 Abs. 2 Nr. 6 und § 7 des Parteiengesetzes ausdrücklich damit begnügen, daß die Satzung die Gliederung der Partei "allgemein" festlegt mit der Folge, daß es zulässig ist, die Einzelheiten der Gliederung den Parteiorganen zu überlassen; diese müssen dann aber auch befugt sein, die Gliederung zu ändern, ohne daß sich das als Verstoß gegen § 16 darstellt. Ein Verstoß gegen § 16 des Parteiengesetzes liegt in einer solchen Änderung der Organisation auch dann nicht, wenn als Reflex die Beendigung der Amtszeit eines Ortsvorstandes eintritt.

Die Bestimmungen der Satzung, die eine Änderung der Einteilung in Gebietsverbände, insbesondere die Teilung eines Gebietsverbandes zulassen, verstoßen nach alledem nicht gegen das Parteiengesetz. Das bedeutet nicht, daß nicht im Einzelfall eine Maßnahme, die sich nur äußerlich als Organisationsmaßnahme darstellt, die aber in Wahrheit Disziplinierungszwecken dient, nach dem von der Satzung in vollem Umfange gebilligten Grundgedanken des § 16 Parteiengesetz zu verwerfen sein könnte. Daß ein solcher Fall hier vorläge, ist aber von keiner Seite behauptet worden, so daß sich näheres

Eingehen auf die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Organisationsmaßnahme unter dem Gesichtspunkt des § 16 des Parteiengesetzes mißbilligt werden müßte, hier erübrigt.

III.

Es war nach alldem festzustellen, daß der angefochtene Beschluß der Satzung der CSU nicht widerspricht. Ein Rechtsmittel ist gegen diese Entscheidung nicht statthaft.