

Entscheidung

In dem Statutenstreitverfahren
2/2002/St

über die Auslegung des § 29 Abs. 1 der Landessatzung der Bayern-SPD

auf Antrag

des SPD-Ortsvereins R.-A., vertreten durch den Vorsitzenden Sch.

- Beteiligt: SPD-Stadtratsfraktion R., vertreten durch den Vorsitzenden W. -

hat die Bundesschiedskommission unter Mitwirkung von

Hannelore Kohl, Vorsitzende,
Prof. Dr. Hans Peter Bull, Stellvertretender Vorsitzender, und
Ingrid Teichmüller, Stellvertretende Vorsitzende

am 24. August 2002 beschlossen:

Unter Aufhebung der Entscheidung der Landesschiedskommission Bayern vom 3. Juni 2002 wird festgestellt:

Nach § 29 der Landessatzung der Bayern-SPD bilden alle als Stadträte gewählten SPD-Mitglieder die sozialdemokratische Stadtratsfraktion.

Gründe

I.

Bei der Kommunalwahl am 3. März 2002 erzielte die SPD in R. 13 Stadtratsmandate. Der Vorsitzende des Ortsvereins R., Sch., kam dabei auf Platz 10. Bei der Konstituierung der SPD-Stadtratsfraktion am 2. April 2002 beschlossen die übrigen 12 gewählten Stadträte gegen die Stimme des Genossen Sch., diesen nicht in die Fraktion aufzunehmen. Sie lehnten die Zusammenarbeit mit ihm ab, weil das notwendige Vertrauensverhältnis zu ihm nicht gegeben sei, und begründeten dies mit den Vorwürfen unsolidarischen Verhaltens, mangelnder Beteiligung am Kommunalwahlkampf und Zusammenspiel mit politischen Gegnern; sie verwiesen auch auf ein gegen Sch. anhängiges Parteiordnungsverfahren. Der antragstellende Ortsverein vertritt jedoch die Ansicht, sein Vorsitzender müsse als gewählter Stadtrat nach § 29 der Landessatzung der Bayern-SPD notwendigerweise Mitglied der Stadtratsfraktion werden. Er hat am 24. April 2002 ein Statutenstreitverfahren eingeleitet und den Antrag gestellt,

festzustellen, dass § 29 Abs. 1 Landessatzung der Bayern-SPD „die bei der Kommunalwahl am 3. März 2002 in den R. Stadtrat gewählten SPD-Mitglieder

zur Aufnahme des SPD-Mitglieds und gewählten R. Stadtrats Sch. in die R. SPD-Stadtratsfraktion verpflichtet“.

Die Landesschiedskommission der Bayern-SPD hat den Antrag auf Durchführung eines Statutenstreitverfahrens als unzulässig zurückgewiesen. Die Landesschiedskommission sei sachlich unzuständig. Ein Statutenstreitverfahren setze voraus, dass sowohl der Antragsteller als auch der Antragsgegner Organisationsgliederungen im Sinne des § 21 Abs. 2 der Schiedsordnung (SchO) und § 8 des Organisationsstatuts (OSt) seien. Dies treffe zwar für den Antragsteller zu (§ 8 OSt), nicht aber für den „denkbaren“ Antragsgegner, die Stadtratsfraktion. Sie sei ein Zusammenschluss kommunaler Mandatsträger, die auch als Mitglieder der Partei ein freies Mandat wahrnehmen. Fraktionen seien nicht-rechtsfähige bürgerlich-rechtliche Vereine gemäß § 54 BGB. Aufnahme und Ausschluss von Mitgliedern oder Nichtmitgliedern würden durch eine Fraktionsgeschäftsordnung geregelt; für Streitigkeiten daraus seien die Zivilgerichte zuständig.

Gegen diese Entscheidung, die ihm am 4. Juni 2002 zugestellt wurde, hat der Antragsteller am 13. Juni 2002 Berufung eingelegt und diese am 16. Juni 2002 begründet. Er beantragt, die Entscheidung der Landesschiedskommission aufzuheben und

„festzustellen, dass § 29 der Landessatzung der Bayern-SPD die bei der Kommunalwahl vom 3. 3. 2002 in den R. Stadtrat gewählten SPD-Mitglieder Dr. B., Ch., E., H., H., M., N., P., St., W., W. und W. als SPD-Mitglieder parteiordnungsrechtlich verbindlich verpflichtet, mit dem ebenfalls bei der Kommunalwahl am 3. 3. 2002 in den R. Stadtrat gewählten SPD-Mitglied Sch. eine Fraktion zu bilden.“

Die Entscheidung der Landesschiedskommission sei schon aus formellen Gründen aufzuheben. Die Landesschiedskommission habe die in § 5 Abs. 2 SchO vorgeschriebene Mitteilung über ihre Zusammensetzung unterlassen und damit das Recht des Antragsgegners beeinträchtigt, etwa befangene Mitglieder der Schiedskommission abzulehnen. Auch die Entscheidung lasse nicht erkennen, wer außer der Vorsitzenden an ihr mitgewirkt habe. Bei der Zulässigkeitsprüfung habe die Landesschiedskommission verkannt, dass das Statutenstreitverfahren nicht kontradiktorisch sei und sich nicht gegen einzelne Parteimitglieder oder Parteigliederungen richte, sondern die Klärung einer Frage des parteiinternen Rechts zum Ziel habe. In der Sache bestehe nach § 29 Abs. 1 der Landessatzung eine Verpflichtung der Mitglieder der Bayern-SPD zur Faktionsbildung mit den anderen im selben Parlament vertretenen SPD-Mitgliedern. Auf die Rechtsstellung der Fraktionen als solcher komme es insofern nicht an.

Die SPD-Stadtratsfraktion, die von der Landesschiedskommission als Antragsgegner behandelt und auch im Rubrum so angeführt wurde, beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie hält die Entscheidung der Landesschiedskommission für zutreffend und trägt vor, die Vertrauensbasis zu dem Genossen Sch. sei aufgrund unzähliger Vorfälle völlig zerstört. § 29 der Landessatzung können nur als „grundsätzliche Regelung“ verstanden werden, nicht aber als zwingende Vorschrift. Dies folge schon aus der

besonderen Situation der Fraktionen nach der Bayerischen Gemeindeordnung, die nur Parteien und Wählergruppen kenne. Fraktionen seien freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinderatsmitgliedern und hätten den Status eines nichtrechtsfähigen Vereins.

Die Schiedskommission des SPD-Unterbezirks R. hat inzwischen, am 5. August 2002, in dem Parteiordnungsverfahren gegen Sch. auf Antrag des Ortsvereins R.-Sch., dem sieben weitere Ortsvereine beigetreten sind, dem Antragsgegner Sch. wegen groben Verstoßes gegen die Grundsätze der Partei und beharrlichen Zuwiderhandelns gegen Beschlüsse des SPD-Stadtverbands R. durch unsolidarisches Verhalten im Wahlkampf für die Kommunalwahl 2002 eine Rüge erteilt. Soweit dem Antragsgegner vorgeworfen wurde, sich unsolidarisch und beschlusswidrig im Zusammenhang mit einer Aufsichtsratssitzung der Stadtbau GmbH gegenüber dem SPD-Stadtrat St. bzw. der gesamten Stadtratsfraktion verhalten zu haben, wurde das Verfahren gemäß § 15 Abs. 1 c i.V.m. § 15 Abs. 2 SchO wegen geringer Schuld und unbedeutender Folgen eingestellt. Soweit schließlich dem Antragsgegner Verstöße gegen die Parteiordnung durch ein Verhalten im Zusammenhang mit dem Rahmenkonzept Kalkabbau K. im Jahre 1997, seinem Verhalten in Bezug auf die Sitzungsteilnahme als SPD-Stadtratsfraktionsmitglied, behaupteten Äußerungen über SPD-Interna gegenüber CSU-Stadträten, seinem Verhalten im Wahlkampf 1998 und Äußerungen unmittelbar vor der Wahl 2002 in Bezug auf R. Eisenbahnerwohnungen sowie im Zusammenhang einer Anzeige des Mieterbundes im Kommunalwahlkampf zur Last lagen, wurde gemäß § 15 Abs. 1 b SchO festgestellt, dass er sich dieser Verstöße nicht schuldig gemacht hat. Wegen der Einzelheiten wird auf diese Entscheidung verwiesen.

II.

Die rechtzeitig eingelegte Berufung ist zulässig. Sie ist auch im wesentlichen begründet. Die Entscheidung der Landesschiedskommission ist aufzuheben, weil sie die Zulässigkeit des Antrags zu Unrecht verneint. In der Sache ist die beantragte Feststellung zu treffen.

1. Es kann dahinstehen, ob schon die nach der Aktenlage tatsächlich geschehenen Verfahrensfehler der Vorinstanz, die in der Unterlassung der nach § 5 Abs. 2 SchO vorgeschriebenen Mitteilung über die Zusammensetzung und der weiteren Unterlassung einer Angabe der Mitwirkenden in der Entscheidung bestehen, die Aufhebung der Entscheidung rechtfertigen würden. Jedenfalls ist die Begründung, mit der die Landesschiedskommission zur Unzulässigkeit des Antrags gelangt, nicht tragfähig. Im Statutenstreitverfahren braucht kein Antragsgegner bezeichnet zu werden, auch nicht, soweit ein solcher „denkbar“ ist. Die einzige Verfahrensvoraussetzung, die noch zu prüfen war, ist das Vorliegen einer „Streitigkeit über die Auslegung und Anwendung“ parteiinternen Rechts. Diese Voraussetzung ist unstreitig erfüllt. Die Landesschiedskommission hätte also in der Sache entscheiden müssen.

Die Bundesschiedskommission hat erwogen, die Sache gemäß § 27 Abs. 1 SchO an die Vorinstanz zurückzuverweisen, hat davon aber im Interesse einer baldigen Beendigung der Auseinandersetzungen vor Ort abgesehen. Die Sachaufklärung ist

inzwischen weitgehend von der Unterbezirksschiedskommission in dem Parteiordnungsverfahren gegen Sch. geleistet worden.

2. Zur Sache ist festzustellen, dass § 29 Abs. 1 der Satzung des SPD – Landesverbandes Bayern – (Landessatzung der Bayern-SPD) i.d.F. v. 28./29. April 2001 in der Tat vorschreibt:

„Die Mitglieder der SPD in den kommunalen Vertretungen und in den Parlamenten bilden gemeinsame Fraktionen“.

Damit ist klargestellt, dass es einer besonderen Konstituierung als Fraktion nicht bedarf und für eine Entscheidung über die Aufnahme einzelner Mitglieder kein Raum ist. Daraus ergibt sich für den vorliegenden Fall, dass Sch. Mitglied der sozialdemokratischen Stadtratsfraktion ist.

Die Landessatzung berücksichtigt auch, dass die Fraktionen zusätzlichen Normen unterliegen, indem sie nicht nur die Regelungen der Fraktionsangelegenheiten durch eigene Satzungen und/oder Geschäftsordnungen erwähnt (§ 29 Abs. 2), sondern auch den Respekt der Partei gegenüber dem staatlichen Recht hervorhebt:

„Die Gliederungen der Partei beachten Art. 38 GG, Art. 13 Abs. 2 Bayerische Verfassung und die in der Gemeinde-, Landkreis- und Bezirksordnung niedergelegten Bestimmungen über die Rechtsstellung der kommunalen Mandatsträger und Mandatsträgerinnen“ (§ 29 Abs. 3 S. 3).

Trotz der damit gesicherten Freiheit des Mandats ist es aus der Sicht einer politischen Partei zwingend, dass ihre Mitglieder als gewählte Volksvertreter in gemeinsamen Fraktionen auftreten. Von den einzelnen Mandatsträgern wird daher mit Recht und in zumutbarer Weise erwartet, dass sie miteinander zusammenarbeiten. Der Austritt aus einer sozialdemokratischen Fraktion kann sogar einen Ausschlussgrund darstellen; die Bundesschiedskommission nimmt in solchen Fällen regelmäßig einen Verstoß gegen den Grundsatz der Solidarität an (vgl. die Nachweise bei Hannelore Kohl, Zum Spannungsfeld zwischen Mandatswahrnehmung und Parteimitgliedschaft in der neueren Rechtsprechung der Bundesschiedskommission der SPD, in: Pflicht und Verantwortung. Festschrift zum 75. Geburtstag von Claus Arndt, hrsg. v. Bernd M. Kraske, Baden-Baden 2002, S. 123 ff., 129 f.).

Zwar können Fraktionsmitglieder unter Umständen aus der Fraktion ausgeschlossen werden. So sieht auch die Geschäftsordnung der R. Stadtratsfraktion den Ausschluss aus der Fraktion oder ein Ruhen der Mitgliedschaft für den Fall vor, dass Mitglieder „mehrfach erheblich gegen die Geschäftsordnung oder die politischen Grundsätze der Fraktion verstoßen oder ihre Aufgaben als Stadträte im Sinne der Gemeindeordnung, der Geschäftsordnung und der Satzung des Stadtrates nicht pflichtgemäß erfüllen“ (§ 1 Abs. 4); dieser Beschluss bedarf einer 2/3-Mehrheit aller Fraktionsmitglieder und „wird nach Zustimmung der zuständigen Parteigliederung wirksam“. Diese Bestimmung ist mit höherem Recht und insbesondere der Freiheit des Mandats vereinbar.

Ob die Voraussetzungen für einen Ausschluss des Genossen Sch. aus der Stadtratsfraktion vorgelegen hätten, ist in diesem Statutenstreitverfahren nicht zu prüfen.

Hannelore Kohl