

Entscheidung
In dem Statutenstreitverfahren
14/1991/St

auf Antrag des Vorstandes des SPD-Bezirks H., vertreten durch die Vorsitzende W.,

- Antragsteller -

hat die Bundesschiedskommission in ihrer Sitzung am 13. März 1992 in Bonn durch

Dr. Diether Posser, Vorsitzender,
Hannelore Kohl, stellvertretende Vorsitzende,
Dr. Claus Arndt, stellvertretender Vorsitzender,

beschlossen:

1. Der Antrag wird zurückgewiesen.
2. Es wird festgestellt: Haben Fraktionen im Bund, in den Ländern oder in Kommunen und mit urgewählten Vertreterversammlungen versehene Kommunalverbänden personelle Entscheidungen durch Wahl oder Benennung zu fällen, so sind sie nicht an die Quotenregelung des § 11 des Organisationsstatuts der SPD gebunden.

G r ü n d e:

I.

Der Bezirk H. (Antragsteller) hat mit Schreiben vom 20.12.1991 beantragt, im Wege des Statutenstreitverfahrens nach § 21 der Schiedsordnung (SchO) zu klären, ob das Organisationsstatut (OSt) der SPD auch auf Wahlen anzuwenden ist, die von der SPD-Fraktion des Landtages vorzunehmen sind, weil Streit über diese Frage bestehe.

Der Antragsteller begründet sein Begehren damit, daß dadurch ein Statutenstreit entstanden sei, daß sich für die Besetzung der beiden der SPD-Fraktion des Landtages zustehenden Sitze im Rundfunkrat des Rundfunks zwei Kandidaten und eine Bewerberin zur Wahl gestellt haben. Da die Entsendung des einen männlichen Kandidaten unstrittig war, wurde in der

Fraktion über die Besetzung des zweiten Platzes abgestimmt. Hierbei entfielen auf den Bewerber 27, auf die Kandidatin 17 Stimmen. Diese Kandidatin hält die Wahl für unrichtig, da sie der Auffassung ist, daß auch für Wahlen und Entsendungen, die die SPD-Fraktion vorzunehmen hat, das Organisationsstatut der SPD - und mit diesem daher auch dessen § 11 Abs. 1 - anzuwenden sei. Der zweite im Rundfunkrat durch die SPD zu besetzende Sitz stehe mithin einer Frau zu.

Der Landesvorstand der SPD hat in seiner Sitzung am 20.09.1991 in N. den Antrag der betreffenden Abgeordneten nach einer längeren kontroversen Debatte abgelehnt, in dem die Feststellung begehrt wurde, daß Parteitagsbeschlüsse zur Quotierung die Landtagsfraktionen rechtlich binden. Ebenso abgelehnt wurde es, der Fraktion zu empfehlen, ihre Entscheidung in Sachen Rundfunkrat zu revidieren. Der Landesvorstand begrüßte jedoch gleichzeitig die Erklärung des Fraktionsvorsitzenden, in die Geschäftsordnung der Fraktion eine § 11 OSt entsprechende Quotenregelung aufzunehmen.

Der Vorstand des Antragstellers beschloß am 13.12.1991 in N., eine generelle Klärung der Quotierungsfrage herbeizuführen. Die Vorsitzende des Antragstellers hat daraufhin die Bundesschiedskommission gebeten zu entscheiden, ob die Quote nach § 11 OSt auch für Landtags- und andere Fraktionen als wählende oder entsendende Gremien gilt.

Wegen der grundsätzlichen Bedeutung des Streits hält der Antragsteller die Zuständigkeit der Bundesschiedskommission für gegeben.

Er beantragt festzustellen,

daß § 11 Abs. 1 des Organisationsstatuts in Verbindung mit den §§ 3 Abs. 5, 4 Abs. 1, 8 Abs. 1 und 14 Abs. 1 und 2 der Wahlordnung auch die Landtagsfraktionen und andere Fraktionen als wählende und entsendende Gremien bei der Besetzung von Mehrpersonengremien verpflichtet.

II.

Der Antrag ist zulässig.

1. Die Bundesschiedskommission ist zuständig. Der Statutenstreit ist bezirksübergreifend. Zwar ist der Streit über die Anwendung des § 11 OSt auch auf Wahlen, die von der SPD-Landtagsfraktion vorzunehmen sind, im Bereich eines Bezirks - des antragstellenden -

entstanden, da in ihm sowohl der Landtag seinen Sitz, als auch die betroffene Abgeordnete, die nicht zum Zuge gekommen ist, ihren Wohnsitz hat und gewählt wurde. Gleichwohl wäre es eine zu formale Betrachtung, wenn man allein hierauf für die Frage der Zuständigkeit der Bundesschiedskommission abstellte. Einmal könnte es schon zweifelhaft sein, ob man hinsichtlich der Entscheidungen des Landtages sagen kann, daß sie - trotz des örtlichen Sitzes dieses Parlaments - im Bereich des Antragstellers entstehen. Schließlich wird der Landtag von Abgeordneten aus allen Teilen des Landes gebildet. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes (Art. 77 der Landesverfassung). Zum anderen ist die SPD im Land organisatorisch in zwei Bezirke gegliedert. Abgeordnete aus beiden Bezirken wirken an den Wahlen und an der sonstigen Willensbildung der Fraktion mit. Besonders deutlich wird der bezirksübergreifende Charakter des Statutenstreites durch die kontroverse Diskussion dieser Frage im Landesvorstand am 20.09.1991, der von beiden Bezirken gebildet wird.

2. Gegen die Zulässigkeit des Antrages spricht auch nicht, daß der Streit über die Anwendung des Organisationsstatuts auf Entscheidungen in der Landtagsfraktion, die keine Organisationsgliederung der SPD (§ 8 Abs. 1 OSt) ist, entstanden ist. Aus der Antragstellung durch den Bezirk H. ist deutlich geworden, daß dieser sich mit dem Streit in der Landtagsfraktion und seinem von diesem betroffenen Mitglied identifiziert und ihn damit zu seiner Sache gemacht hat. Er selbst ist aber als Streitbeteiligter antragsbefugt im Statutenstreitverfahren.

3. Es kommt andererseits im Gegensatz zur Auffassung des Antragstellers nicht darauf an, daß die dem Antrag zugrundeliegende Streitigkeit grundsätzlicher Natur ist.

§ 21 Abs. 1 SchO stellt vielmehr lediglich für die Frage, welche Schiedskommission zur Entscheidung berufen ist, darauf ab, ob die Streitigkeit innerhalb eines Bezirkes entstanden oder bezirksübergreifend ist. In einem Bezirk entstandene Statutenstreitigkeiten können daher erst im Berufungsverfahren von der Bundesschiedskommission entschieden werden, für andere ist sie im ersten Rechtszuge zuständig.

III.

Der Antrag ist aber nicht begründet.

Fraktionen in urgewählten Parlamenten können nicht von Rechts wegen an Parteibeschlüsse und parteiinternes Recht gebunden werden. Nach Art. 77 LV sind die Abgeordneten Vertreter

des ganzen Volkes. Zwar kennt die LV nicht den üblicherweise in anderen deutschen Verfassungen enthaltenen Nachsatz, daß die Abgeordneten nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge und Weisungen nicht gebunden sind - wie dies z. B. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG formuliert. Gleichwohl hat die Bundesschiedskommission keinen Zweifel daran, daß Art. 77 LV nichts anderes ausdrücken will, als die Art. 38 GG entsprechenden Bestimmungen anderer Länderverfassungen und das Grundgesetz. Der Art. 77 LV hat daher sachlich den gleichen Inhalt wie die übrigen deutschen Verfassungen insoweit auch: Weil jeder Abgeordnete Vertreter des ganzen Volkes ist, kann er nicht an Aufträge oder Weisungen einzelner Parteien oder Gruppen außerhalb des Parlaments gebunden sein. Er übt ungeachtet seiner Parteibindung ein freies Mandat aus (Peter Badura, Die Stellung des Abgeordneten nach dem Grundgesetz und den Abgeordnetengesetzen des Bundes und der Länder in Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin/New York 1989, S. 489 ff, S. 490: "Der Abgeordnete steht in keiner Rechtsbeziehung ... zu seiner Partei, aus der ihm eine Pflicht zu einem bestimmten Verhalten bei der Ausübung seines Mandates treffen könnte.", zugleich mit zahlreichen weiteren Nachweisen). Sicherlich muß eine Konkordanz zwischen den beiden Grundgesetz-Bestimmungen Art. 21 und Art. 38 gefunden werden, die die Parteibindung des einzelnen Abgeordneten und die Wertung der Fraktion als der Partei im Parlament einerseits und das rechtlich freie Mandat andererseits zu einem System der checks and balances austariert. Art. 21 GG kann dabei aber nicht so weit ausgelegt werden, daß er das Grundprinzip des Art. 38 GG aufhobe oder wirkungslos machte (Vgl. Claus Arndt, Fraktion und Abgeordneter in Schneider/Zeh aaO. S. 643 (654) ferner: Maunz-Dürig/Herzog/Scholz, Kommentar zum Grundgesetz, Rd.Nr. 12 zu Art. 38; von Münch, Kommentar zum Grundgesetz, Anmerkung 64 zu Art. 38; Schneider in Kommentar zum Grundgesetz, Reihe - Alternativkommentare bei Luchterhand, Rd.Nr. 32 zu Art. 38, jeweils mit weiteren Nachweisen).

Zudem ist das so verstandene freie Mandat nicht nur ein historisch entwickelter Grundsatz eines jeden freiheitlichen Staatswesens, sondern in der Bundesrepublik Deutschland über die Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 GG zugleich auch für alle Länder verbindliches Bundesverfassungsrecht. Der Grundsatz des in Art. 38 GG formalisierten freien Mandats gehört als konstituierender Bestandteil zu jenen in Art. 28 Abs. 1 GG beschriebenen Grundsätzen des republikanischen und demokratischen Rechtsstaates, denen die verfassungsmäßige Ordnung der Länder entsprechen muß. Dies bedeutet, daß kraft staatlichen Verfassungsrechts Beschlüsse von Parteigremien ebensowenig wie innerparteiliches

Satzungsrecht eine rechtlich verbindliche Wirkung für einzelne Parlamentsmitglieder oder deren Zusammenschlüsse, die Fraktionen, entfalten können. Vorschriften wie der § 11 OSt mit der Festlegung der Geschlechterquote gelten daher von Rechts wegen nicht für Fraktionsentscheidungen. Diese Rechtsauffassung entspricht auch der ständigen Rechtsprechung der Bundesschiedskommission in früheren Verfahren (Beschlüsse v. 1.11.1971 und 3.10.1986 - 7/1986/P -).

Diese Feststellungen schließen nicht aus, daß Fraktionen sich in eigener Entscheidung Parteibeschlüsse und innerparteiliches Recht zu eigen machen. Verfassungsrechtlich ist dies durch Art. 21 GG abgedeckt. Es steht daher rechtlich nichts im Wege, daß die SPD-Fraktion im Landtag eine § 11 OSt entsprechende Quotenregelung als verbindlich in ihre Geschäftsordnung aufnimmt. Die Partei ihrerseits kann die Fraktion hierzu zwar rechtlich nicht zwingen. Sie ist aber berechtigt, auf Parteitag und ähnlichen Veranstaltungen Rechenschaft von ihren in die Parlamente entsandten Mitgliedern über die Umsetzung von Grundsätzen und Empfehlungen zu fordern. Dies wäre allerdings ein politischer und kein rechtlich relevanter Vorgang. Daß dabei eine so grundsätzliche und bedeutsame Angelegenheit wie die Quotenregelung, die sogar im innerparteilichen Satzungsrecht verbindliche Wirkung erlangt hat, ein hervorragendes Beispiel wäre, bedarf keiner weiteren Erläuterung. Der Antragsteller hat dies auch erkannt, wie sich bereits durch seine Mitwirkung an dem entsprechenden Beschluß des Landesvorstandes zeigt. Die Geschäftsordnung der Landtagsfraktion ist der richtige und geeignete Platz, um die Quotenregelung der SPD auch für die Parlamentsfraktionen verbindlich zu machen.

Dr. Diether Posser