

Sozialdemokratische Partei Deutschlands

Bundesschiedskommission

Entscheidung
in dem Statutenstreitverfahren
8/1999/St
27.11.1999

betreffend das Nominierungsverfahren zu den Landtags- und Bundestagswahlen im
Unterbezirk E

auf Antrag des SPD-Ortsvereins E-F,
vertreten durch den Vorsitzenden R aus E

- Antragsteller und Berufungsgegner -

gegen den SPD-Unterbezirk E,
vertreten durch die Vorsitzende,
Dr. E aus E

- Antragsgegner und Berufungsführer -

Bevollmächtigter: Rechtsanwalt M aus B
beigetreten auf Seiten des Antragsgegners:
SPD-Bezirk N

hat die Bundesschiedskommission unter Mitwirkung von

Dr. Diether Posser, Vorsitzender,
Hannelore Kohl, stellvertretende Vorsitzende, und
Prof. Dr. Hans Peter Bull, stellvertretender Vorsitzender

am 27. November 1999 entschieden:

1. Auf die Berufung des Antragsgegners wird die Entscheidung der
Bezirksschiedskommission des Bezirks N vom 1. Oktober 1999
aufgehoben.
2. Es wird festgestellt, daß die Bewerberinnen und Bewerber für Landtags-

und Bundestagswahlen im Unterbezirk E durch eine gemeinsame Vertreterversammlung zu bestimmen sind, soweit die Wahlkreise ausschließlich im Gebiet der Stadt E liegen.

3. Soweit die Wahlkreise die Stadtgrenze überschreiten, sind die Bewerberinnen und Bewerber in einer Vertreterversammlung der in den jeweiligen Wahlkreisen wohnenden Parteimitglieder zu bestimmen.

Gründe

I.

Auf Antrag des Ortsvereins E-F hat die Bezirksschiedskommission N festgestellt,

„daß die Satzung des Unterbezirks E keine wirksame Regelung enthält, um die Bewerber für ein Landtags- oder Bundestagsmandat gemäß § 18 Abs. 4 in Verbindung mit Abs. 7 des Landeswahlgesetzes und § 21 Abs. 2 in Verbindung mit Absatz 5 Bundeswahlgesetz zu bestimmen.

Die Aufstellung der Bewerber hat daher gemäß § 18 Abs. 1 Landeswahlgesetz bzw. § 21 Abs. 1 Bundeswahlgesetz durch eine Mitgliederversammlung zu erfolgen, solange keine anderen Satzungsregelungen getroffen sind.“

Der Unterbezirk E und der Bezirk N wenden sich gegen diese Feststellung und tragen vor, die geltenden Satzungsbestimmungen rechtfertigten in ausreichender Weise die Praxis der Kandidatenbestimmung durch Vertreter-(Delegierten-)Versammlungen, und zwar auch in der Form der gemeinsamen Unterbezirks-Vertreterversammlung für alle E-er Wahlkreise.

Anlaß für den Antrag des Ortsvereins F war die gegenwärtig stattfindende Vorbereitung der Kandidatenaufstellung für die Landtagswahl im Frühjahr 2000. Die Wahlkreise sind dafür - wie auch für die Wahl zum Bundestag - geändert worden. Während bisher alle sechs Landtagswahlkreise auf E-er Stadtgebiet lagen, umfaßt der Landtagswahlkreis xy nunmehr grenzüberschreitend Teile der Stadt M zusammen mit den E-er Stadtteilen H und S; der Bundestagswahlkreis xy wird künftig aus der Stadt M und Teilen von E gebildet.

Die Bewerber für die E-er Wahlkreise wurden bisher in einer gemeinsamen Vertreterversammlung gewählt. Für die Landtagswahl 2000 hat der Unterbezirksvorstand die E-er Ortsvereine aufgefordert, Delegierte für eine gemeinsame Vertreterversammlung zu wählen, die die Kandidatinnen und Kandidaten der allein in E gelegenen Wahlkreise bestimmen sollten. Für den Wahlkreis x wurde

eine Vereinbarung mit dem Unterbezirk M getroffen, daß die Kandidaturen für diesen Wahlkreis durch eine besondere Vertreterversammlung bestimmt werden sollten, zu der je 20 Mitglieder eine Wahlfrau oder einen Wahlmann wählen sollten.

Der Ortsverein E-F ist der Ansicht, die bisher zulässige gemeinsame Wahl aller E-er Landtagsbewerber sei durch die Neuschneidung der Wahlkreise unzulässig geworden. Die einschlägige Bestimmung in § 12 Abs. 2 c) und d) der Unterbezirkssatzung, die die Nominierung der Kandidaten dem Unterbezirksparteitag übertrage, gelte nur, wenn alle E-er Wahlkreise in die gemeinsame Nominierung einbezogen seien. Da die Voraussetzungen für einen dieser Wahlkreise aber weggefallen seien, sei die gesamte Regelung des § 12 der Unterbezirkssatzung im Hinblick auf die Anforderungen des § 18 Abs. 4 und 7 Landeswahlgesetz (LWG) und § 17 % 2 Parteiengesetz unwirksam. Entsprechendes gelte für die nächste Bundestagswahl.

Die Bezirksschiedskommission hat ihre Feststellung nicht darauf gestützt, daß der Neuzuschnitt der Wahlkreise die Rechtslage geändert habe, sondern die Bestimmung der Kandidaten durch Vertreterversammlungen im Unterbezirk E generell für unzulässig erklärt. Sie verweist auf § 18 Abs. 7 LWG, wonach die Parteien „das Nähere über die Wahl der Vertreter für die Vertreterversammlung, über die Einberufung und Beschlußfähigkeit der Mitglieder- und Vertreterversammlung sowie über das Verfahren für die Wahl des Bewerbers... durch ihre Satzung" regeln (ebenso § 18 Abs. 5 Bundeswahlgesetz [BWG] für die Bundestagswahl). Daraus ergebe sich, daß „im Regelfall die Wahl des Bewerbers durch eine Mitgliederversammlung des Wahlkreises" erfolge. Die Wahl durch eine Vertreterversammlung des Wahlkreises oder eine Vertreter- oder Mitgliederversammlung für mehrere Wahlkreise setze eine entsprechende Satzungsregelung voraus; eine solche bestehe für den Unterbezirk E nicht.

§ 12 der Satzung des Unterbezirks sehe die Nominierung der Kandidaten durch den Unterbezirksparteitag vor. Diese Bestimmung werde aber mit Recht nicht angewendet, weil dies wegen der Zusammensetzung des Unterbezirksparteitages mit dem LWG nicht vereinbar wäre. Die Nichtanwendung des § 12 der Satzung schaffe aber noch kein Satzungsrecht, die Wahl der Bewerber durch eine Vertreterversammlung oder eine gemeinsame Vertreterversammlung vornehmen zu lassen. Auch § 4 Abs. 1 der Wahlordnung der SPD enthalte keine entsprechende Regelung, da dort wiederum nur auf Wahlgesetze verwiesen werde. Auch die Satzungen der übergeordneten Parteigliederungen enthielten keine Regelungen, die ein solches Verfahren erlauben. Die im Unterbezirk E geübte Praxis sei nicht erst durch die Neugliederung der Wahlbezirke unzulässig geworden, sondern habe bereits

vorher nicht dem LWG und der Satzung entsprochen.

Mangels einer nach § 18 Abs. 7 LWG erforderlichen Satzungsregelung über eine (gemeinsame) Vertreterversammlung seien die Bewerber durch Mitgliederversammlungen der Wahlkreise zu bestimmen. § 18 LWG gehe nämlich von der Wahl durch eine Mitgliederversammlung als Normalfall aus.

Gegen diese Feststellungen der Bezirksschiedskommission wendet sich der Unterbezirk in der Berufungsbegründung. Er wende das Verfahren der Kandidatenaufstellung durch eine Delegiertenversammlung seit Jahrzehnten ohne Beanstandung an. Der Unterbezirk teilt zwar die Auffassung der Bezirksschiedskommission, daß § 12 seiner Satzung „keine Regelung über die Aufstellung von Wahlkreisbewerbern“ enthalte. Doch hätten die übergeordneten Parteigliederungen Satzungsrecht geschaffen, das für die Bewerberaufstellung vom Delegiertenprinzip ausgehe. Der beigetretene Bezirk N macht sich die Ausführungen des Unterbezirks zu eigen.

Der Antragsteller hält demgegenüber daran fest, daß die Regelung des § 12 der Unterbezirkssatzung erst seit der Wahlkreisneugliederung unwirksam sei; die überörtliche Bedeutung seines eigenen Antrages sei daher eher gering. „In formaler Hinsicht“ sei § 12 der Unterbezirkssatzung nicht zu beanstanden, da er für die Bewerberaufstellung auf die Bestimmungen der Wahlgesetze und des Organisationsstatuts (OrgSt) verweise, so daß die in den Wahlgesetzen vorgeschriebene Zusammensetzung gemeint sei. Der antragstellende Ortsverein regt daher an, die Entscheidung der Bezirksschiedskommission nur insoweit zu bestätigen, wie festgestellt worden ist, daß im Unterbezirk E die Bewerberwahlen in Einzelwahlkreisen vorzunehmen sind, und die Zurückweisung der Berufung (nur) auf die rechtlichen Erwägungen des erstinstanzlichen Antrags des Ortsvereins F zu gründen.

II.

Die Berufung ist zulässig und begründet.

Die Entscheidung der Bezirksschiedskommission beruht auf einer unzutreffenden Interpretation der Satzungen und der Wahlgesetze. Die Bewerberinnen und Bewerber für Landtags- und Bundestagswahlen im Unterbezirk E sind durch eine gemeinsame Vertreterversammlung zu bestimmen, soweit die Wahlkreise ausschließlich im Gebiet der Stadt E liegen; die Delegierten für diese Versammlung werden nur von den

Mitgliedern gewählt, die in den betreffenden Wahlkreisen wohnen. Soweit die Wahlkreise die Stadtgrenze überschreiten, sind die Bewerberinnen und Bewerber in einer besonderen Vertreterversammlung zu bestimmen, die von den in den jeweiligen Wahlkreisen wohnenden Parteimitgliedern gewählt wird.

1. Die staatlichen Wahlgesetze stellen es den Parteien frei, die Kandidatinnen und Kandidaten entweder durch Mitgliederversammlungen oder durch Vertreterversammlungen wählen zu lassen. Sowohl in § 18 Abs. 1 LWG wie in § 21 Abs. 1 S. 1 BWG sind die beiden Möglichkeiten gleichrangig nebeneinander gestellt; ein Vorrang der Entscheidung durch die Mitgliederversammlung besteht nicht. Tatsächlich ist die Mitgliederversammlung in der Praxis die Ausnahme, die Vertreterversammlung die Regel (so schon H. J. Schröder, Die Kandidatenaufstellung und das Verhältnis des Kandidaten zu seiner Partei in Deutschland und Frankreich, 1971, S. 83; ebenso u.a. Tsatsos/Morlok, Parteienrecht, 1982, S. 119; W. Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 5. A. 1994, § 21 BWG Rn. 2). Die Festlegung, nach welcher der beiden (im Bundesrecht: drei, weil dort noch zwischen „allgemeiner“ und „besonderer Vertreterversammlung“ unterschieden wird) Formen sich die Kandidatenaufstellung vollziehen soll, ist Angelegenheit des Satzungsrechts der Parteien (W. Schreiber aaO. Rn. 5). Nach § 18 Abs. 7 LWG und § 21 Abs. 5 BWG regeln die Parteien zwar nur „das Nähere über die Wahl der Vertreter für die Vertreterversammlung, über die Einberufung und Beschlußfähigkeit der Mitglieder- oder Vertreterversammlung sowie über das Verfahren für die Wahl der Bewerber“ durch ihre Satzungen, so daß die Entscheidung über die Zuständigkeit der einen oder der anderen Versammlung nicht ganz eindeutig einbezogen ist, doch ergibt sich dies aus der Natur der Sache: eine so bedeutsame Frage muß im innerparteilichen Recht geregelt sein.

Tatsächlich bestehen solche Regelungen im Satzungsrecht der SPD.

Zum einen folgt aus § 12 Abs. 2 Buchstabe c) und d) der E-er Unterbezirkssatzung, daß das Delegiertenprinzip gelten soll. Wenn, wie es dort heißt, die „Nominierung“ der Kandidaten durch den (außerordentlichen) Unterbezirksparteitag erfolgen soll, könnte zwar theoretisch statt der wahlrechtlich verbindlichen Benennung eine bloße Empfehlung gemeint sein, doch spricht dafür, daß die Satzung hier verbindliche Auswahlentscheidungen für die Wahlkreiskandidaturen meint, auch der Vergleich mit der folgenden Bestimmung (Buchstabe e), wo von der „Entscheidung über die *Vorschläge* [Hervorhebung durch die Bundesschiedskommission] des Unterbezirks für die Landesliste zu den Landtags-, Bundestags- und Europawahlen“ die Rede ist. Der Umstand, daß die Bestimmung der Kandidatinnen und Kandidaten in der Praxis

nicht durch den auf zwei Jahre gewählten Unterbezirksparteitag, sondern eine besonders gewählte Vertreterversammlung vorgenommen wird, die – nach demselben Delegiertenschlüssel - nur von den aktuell wahlberechtigten Mitgliedern gewählt wird, ändert nichts an der grundsätzlichen Entscheidung für das Delegiertenprinzip, wie es in § 12 Abs. 2 der Unterbezirkssatzung zum Ausdruck gekommen ist. Diese Vertreterversammlung ist de facto eine „besondere Vertreterversammlung“ im Sinne von § 21 Abs. 1 BWG; es kann offen bleiben, ob es sich dabei - wie der Antragsteller andeutet - nur um eine den Anforderungen des Wahlrechts angepaßte Erscheinungsform des Unterbezirksparteitages handelt oder ob - wie der Antragsgegner offenbar meint - diese Vertreterversammlung etwas anderes ist als der außerordentliche Unterbezirksparteitag (der dann seinerseits nur „Empfehlungen“ aussprechen könnte). Die Bundesschiedskommission hat dazu in einer Entscheidung vom 22.8.1989 (Verfahren 10/1989/St) festgestellt, daß „zuständiges Wahlorgan für die Bestimmung der Kandidaten für die Kommunalwahl“ in E „der Unterbezirksparteitag in seiner besonderen Zusammensetzung für diese Wahl“ ist (S. 5 der Entscheidung).

Dasselbe Ergebnis folgt aus einer sachgerechten Auslegung von § 11 des Organisationsstatuts der Gesamtpartei und § 10 der Satzung des Bezirks N. Das OrgSt gilt nach § 4 Abs. 1 S. 1 der Wahlordnung für die Kandidatenaufstellung auf allen Ebenen. § 11 Abs. 4 S. 2 OrgSt schreibt Delegiertenversammlungen für Gemeindewahlen vor, wenn in einer Gemeinde mehrere Ortsvereine bestehen, ebenso Abs. 5 für Kreistagswahlen. Daß das Delegiertenprinzip auch für die Landtags- und Bundestagswahlen gelten soll, ergibt sich im Umkehrschluß aus § 11 Abs. 7a. Die dort niedergelegte Bestimmung, daß die Satzungen die Kandidatenaufstellung durch Vollversammlungen „vorsehen können“, bedeutet beim Fehlen einer solchen Bestimmung, daß die Wahl durch Vertreterversammlungen erfolgt. Es handelt sich bei § 11 Abs. 7a OrgSt nicht etwa um die Umkehrung eines „an sich geltenden“ entgegengesetzten Grundsatzes, sondern um eine Entscheidung zwischen mehreren zulässigen Verfahrensweisen, die das staatliche Recht - wie oben ausgeführt - den Parteien überlassen hat. § 10 Abs. 2 der Satzung des Bezirks N stimmt mit § 11 Abs. 7a OrgSt überein, und die Satzung des Unterbezirks E enthält keine Bestimmung, die von der Ermächtigung in den genannten Satzungen Gebrauch macht.

2. Auch die Bildung einer gemeinsamen, wahlkreisübergreifenden Vertreterversammlung, wie sie das staatliche Recht durch § 18 Abs. 4 LWG und § 21

Abs. 2 BWG für die ausschließlich im Stadtgebiet E liegenden Wahlkreise zugelassen hat, ist satzungsrechtlich hinreichend abgesichert. Auch dies folgt aus § 12 Abs. 2 der Unterbezirkssatzung, der - obwohl der Unterbezirksparteitag mit der Vertreterversammlung im Sinne von § 18 Abs. 4 LWG und § 21 Abs. 2 BWG nicht vollkommen identisch ist - jedenfalls die Entscheidung für eine gemeinsame Kandidatenaufstellung aller E-er Ortsvereine auf der Ebene des Unterbezirks ausdrückt. Der Unterbezirk ist insofern satzungsrechtlich für „zuständig“ erklärt worden (vgl. § 11 Abs. 7 OrgSt).

Der Ansicht des Antragstellers, § 12 Abs. 2 der Unterbezirkssatzung sei durch die Neubestimmung der Wahlkreise unwirksam geworden, vermag die Bundesschiedskommission nicht zu folgen. § 18 Abs. 4 LWG und § 21 Abs. 2 BWG unterscheiden gerade zwischen der gemeinsamen Wahl der Bewerber für „diejenigen Wahlkreise, deren Gebiet die Grenze des Kreises oder der kreisfreien Stadt nicht durchschneidet“, und der Wahl in den Wahlkreisen, für die dies nicht zutrifft, die also zu mehreren Gemeinden bzw. Kreisen gehören. Es läßt sich aus dem Gesetz nicht herleiten und ist auch nicht ohne weiteres nachvollziehbar, warum gerade das Herausfallen einzelner Stadtbezirke - hier H und S - aus der „Basis“ der Vertreterversammlung die gemeinsame Kandidatenauswahl für die ausschließlich E-er Wahlkreise rechtlich ausschließen soll. Eine solche grundsätzlich andere rechtliche Beurteilung wäre allenfalls dann zu erwägen, wenn durch die Veränderung der Wahlkreise die verbleibenden E-er Wahlkreise zu einer „Restgröße“ zusammenschrumpfen würden, die keine eigene Identität als Vertretung der E-er SPD-Ortsvereine mehr besäße. Diese Besorgnis ist angesichts der relativ geringen wahlrechtlichen Ausgliederungen aus der Stadt unbegründet.

Eine gemeinsame Wahl der Landtagskandidaten auf Unterbezirksebene kann zwar zu anderen Ergebnissen führen als die Einzelwahl in den Wahlkreisen; die Chancen der einzelnen Bewerber sind unterschiedlich, je nachdem ob in den Wahlkreisen oder auf höherer Ebene gewählt wird. Die Wahl „vor Ort“ ist aber nicht „demokratischer“ als die Entscheidung der gesamtstädtischen Delegierten über ein „Team“ von SPD-Kandidatinnen und -Kandidaten. Für die wahlkreisübergreifende Kandidatenaufstellung spricht, daß die Delegierten eine Mehrzahl von innerparteilichen Strömungen, persönlichen Qualifikationen und politischen Temperamenten berücksichtigen können. Kandidaten, die sich nur in ihrem örtlichen Umkreis betätigt haben oder nur dort mehrheitsfähig sind, haben dabei geringere Chancen. Unter dem Aspekt der innerparteilichen Demokratie dürften beide möglichen Auswahlverfahren gleichwertig sein.

Dr. Diether
Posser