

## **FREIE DEMOKRATISCHE PARTEI**

### **Bundesschiedsgericht**

#### **Beschluss**

verkündet am 10.11.1995

B-8/VIII-95

In dem Schiedsgerichtsverfahren

Vorstand des F.D.P.-Kreisverbands S,  
vertreten durch den Vorsitzenden K aus S

- Antragsteller -

g e g e n

Bundesvorstand der Freien Demokratischen Partei,  
vertreten durch den Bundesgeschäftsführer B,

- Antragsgegner -

hat das Bundesschiedsgericht ohne mündliche Verhandlung am 10.11.1995 [durch]

Dr. Kurt Wöhler, Wuppertal [stellv. Präsident]

Hermann Bach, Bad Wimpfen [Beisitzer]

Dr. Paul Becker, Trier [Beisitzer]

Dr. Peter Lindemann, Celle [Beisitzer]

Michael Reichelt, Merseburg [Beisitzer]

beschlossen:

1. Der Antrag des F.D.P.-Kreisverbands S, den Mitgliederentscheid gemäß dem Beschluß des Bundesvorstands der F.D.P. vom 29.09.1995 zu untersagen, wird zurückgewiesen.

2. Kosten werden nicht erhoben; außergerichtliche Kosten und Auslagen sind nicht zu erstatten.

## Gründe

### I.

Der Bundesparteitag der F.D.P. vom 03. bis 05.06.1994 in R hatte den Antrag auf Zustimmung zur Zulässigkeit des sogenannten "großen Lauschangriffs" mehrheitlich abgelehnt. Dessen Einführung durch gesetzliche Änderung von Bestimmungen der Strafprozeßordnung fordert die CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages, mit der sich die F.D.P. derzeit in einer Regierungskoalition befindet, seit längerem. Innerhalb der Mitgliedschaft der Partei ist dieses Thema umstritten.

Der Bundesparteitag der F.D.P. vom 09. bis 11.06.1995 in M hatte den Bundesvorstand der F.D.P. (künftig Antragsgegner genannt) ermächtigt und zugleich beauftragt, Mitgliederentscheide durchzuführen.

Des weiteren ist der Antragsgegner beauftragt worden, bis zum nächsten Bundesparteitag eine endgültige satzungsrechtliche Form dieses Mitgliederentscheides und des Themas Mitgliederbefragung zu finden, um die Satzung der Bundespartei durch den Parteitag entsprechend ergänzen zu lassen. Dem Auftrag, eine Verfahrensordnung zu erlassen, die beachtet, die Beteiligung aller Mitglieder einzubeziehen, nicht nur der, die in die Mitgliederversammlung kommen, war der Antragsgegner durch seinen Beschluß vom 03.07.95, wegen dessen Wortlaut auf Anlage III zum Schriftsatz des Antragsgegners vom 09.10.95 verwiesen wird, nachgekommen.

Nach Veröffentlichung dieses Beschlusses haben sechs Landesverbände beim Antragsgegner die Durchführung eines Mitgliederentscheides zur Frage des "großen Lauschangriffs" beantragt. Der Antragsgegner hat in seiner Sitzung vom 25.09.95 diesen Anträgen gemäß Ziffer 1 des Beschlusses vom 03.07.95 stattgegeben und gleichzeitig unter Aufhebung seines Beschlusses vom 03.07.95 eine neue Verfahrensordnung beschlossen. Sie ist mit dem GS-Brief Nr. 22 vom 27.09.95 parteiintern veröffentlicht worden.

In Ausführung der vorgenannten Beschlüsse hat der Antragsgegner zwischenzeitlich sämtlichen Parteimitgliedern die erforderlichen Unterlagen zur Durchführung des Mitgliederentscheids zur Thematik "großer Lauschangriff" übersandt. Die Rücksendung der Unterlagen muß bis 11.12.95 beendet sein.

### II.

Der F.D.P.-Kreisverband S (künftig Antragsteller genannt) hält die Durchführung des Mitgliederentscheids für unzulässig, weswegen er an das Bundesschiedsgericht herantritt und begehrt,

die Durchführung des Mitgliederentscheids zu untersagen.

Zur Begründung bringt er vor:

Der Bundesparteitag als oberstes Organ der F.D.P.-Bundespartei habe sich zum "großen Lauschangriff"

positioniert. Da der Bundesparteitag laut Satzung der F.D.P. das oberste Organ der Partei ist, sei der Parteivorstand an dessen Beschlüsse gebunden. Die Mitgliederbefragung sei in der gültigen Satzung der F.D.P. nicht vorgesehen. Eine liberale Partei sollte mit dem Anspruch als Rechtsstaatspartei besonders auf satzungskonformes Handeln achten. Voraussetzung für einen Mitgliederentscheid sei seine satzungsgemäße Verankerung. Deshalb sei ein Mitgliederentscheid unzulässig und eine Mitgliederbefragung überflüssig.

Außerdem widerspreche eine Mitgliederbefragung in der Sache den Gepflogenheiten einer parlamentarischen Demokratie, in der die gewählten Delegierten den Auftrag haben, nach Abwägung aller Vor- und Nachteile, in der Sache zu entscheiden. Dieser Entscheid sei gefallen.

Auch wenn nicht alle mit dem Bundesparteitagsbeschuß einverstanden seien, so hätten sie sich der Mehrheitsentscheidung zu beugen. Ein Mitgliederreferendum könne den Parteitagsbeschuß nicht aufheben. Lediglich ein neuerlicher Beschluß des höchsten Organs der Bundespartei könne den derzeitigen Beschluß aufheben.

Zu einer Meinungsbildung für die politischen Entscheidungsträger der F.D.P. sei das Instrument der Mitgliederbefragung unverhältnismäßig und untauglich.

Den meisten Parteimitgliedern seien z. B. die Notstandsgesetze aus dem Jahre 1965 unbekannt, die dem Staat Sonderrechte bei Gefahr für den Staat einräumen (z. B. Abhörsgesetz) und den "großen Lauschangriff" weitgehend überflüssig, machen. Auch die derzeit geltenden Möglichkeiten zum Abhören von Verdächtigen seien den meisten Bürgern und F.D.P.-Mitgliedern unbekannt.

Eine Einberufung von Mitgliederversammlungen belaste die Kreis- und Ortsverbände mit außergewöhnlichen Kosten, die nur dann zu rechtfertigen seien, wenn satzungsmäßige Verpflichtungen bestehen. Gerade bei der derzeitigen Finanzlage von Partei-, Landes- und Kreisgliederungen sollten nur rechtlich bindende Abstimmungen und keine Stimmungsbildabfragen durchgeführt werden.

Die beschlossene Verfahrensordnung des Antragsgegners könne keine Wirkungen beanspruchen, die über die Wirkungen des Beschlusses des Parteitages hinausgehen. Die Entscheidung von Fragen "grundsätzlicher politischer Bedeutung", wie dies die Frage des "großen Lauschangriffs" darstelle, sei nach § 14 Abs. 1 der Bundessatzung dem Bundesparteitag vorbehalten. Ein Vergleich der §§ 14 Abs. 1 und 21 Abs. 1 der Bundessatzung ergebe, daß dem Bundesparteitag die Entscheidung über Fragen grundsätzlicher politischer Bedeutung ausschließlich vorbehalten sei und nicht wahlweise auch durch den Antragsgegner entschieden werden könne. Der Antragsgegner sei daher gehindert, die Frage des "großen Lauschangriffs" durch die Mitglieder entscheiden zu lassen.

Eine solche Entscheidung durch die Mitglieder käme nur in Betracht, wenn ein Parteitag durch satzungsändernden Beschluß auch Fragen grundsätzlicher politischer Bedeutung im Sinne des § 14 Abs. 1 der Bundessatzung der Entscheidung durch die Mitglieder zugänglich gemacht hätte. Dies sei aber bislang nicht erfolgt.

Jedes Mitglied und jede Untergliederung der Partei habe ein Recht auf Einhaltung der satzungsgemäßen Verfahren zur Herbeiführung und Änderung von politischen Festlegungen der Partei. Diese unmittelbar aus der Mitgliedschaft erwachsenden Rechte würden verletzt, wenn Festlegungen in satzungswidriger Form geändert würden.

Bei der zum Mitgliederentscheid vorliegenden Frage ergebe sich für den Einzelfall ein weiterer Hinderungsgrund: Der Bundesparteitag habe in Ausführung seiner Befugnisse nach § 14 Abs. 1 der Bundessatzung über die Frage des "großen Lauschangriffs" entschieden und damit die derzeitige Beschlußlage der Partei festgelegt. Der Bundesparteitag sei satzungsgemäß das oberste Organ der Partei; an seine Beschlüsse sei auch der Antragsgegner gebunden. Abweichende Entscheidungen des Antragsgegners wären wegen der entgegengesetzten Parteitagsentscheidung als unwirksam einzustufen.

Da derzeit Mitgliederentscheidungen nur aus nach § 21 Abs. 1 der Bundessatzung abgeleiteter Kompetenz stattfinden könnten, wären Mitgliederentscheidungen ebenso zu behandeln wie Entscheidungen des Antragsgegners. Sie wären also ebenfalls unwirksam, da sie gegen satzungsmäßig höherrangige Entscheidungen verstießen.

Nunmehr habe der Antragsgegner beschlossen, die Mitgliederentscheidung als bindend anzusehen, wenn sich mindestens 25 % der Mitglieder beteiligten. Der Beschluß des Antragsgegners vom 25.09.95 verstoße gegen das Satzungsrecht und verändere in rechtswidriger Weise die Beschlußlage der Bundespartei.

Soweit der Antragsgegner die Beschlußlage der Partei als änderungsbedürftig ansehe, sei er an die satzungsgemäßen Verfahren gebunden und darauf verwiesen, bei einem zukünftigen Bundesparteitag einen ändernden Beschluß zu beantragen. Auch wenn eine Mitgliederentscheidung möglicherweise ein erhebliches politisches Gewicht hätte - rechtlich wäre eine dem Parteitagsbeschluß zuwiderlaufende Mitgliederentscheidung aber unwirksam, der Antragsgegner wäre auch in diesem Falle an den Parteitagsbeschluß gebunden.

Da die beschlossene Mitgliederentscheidung nach dem Vortrag des Antragsgegners als potentiell parteitagsbeschlußändernde Entscheidung aufgefaßt werden soll, verstoße der Antragsgegner bereits gegen die Bundessatzung. Wegen dieses Verstoßes sei der Untersagungsantrag begründet.

Der Antragsgegner beantragt

Zurückweisung des Antrags.

Das Begehren sei unbegründet, weil die Durchführung sowohl formalrechtlich als auch inhaltlich zulässig sei und die Satzung der Partei den Antragsgegner auch entsprechend ermächtige.

Im Einzelnen:

§ 11 Abs. 3 Satz 1 des Parteiengesetzes verpflichte den Vorstand einer Partei, die Geschäfte nach Gesetz und Satzung sowie nach Beschlüssen der ihm übergeordneten Organe zu führen. Der Beschluß des Bundesparteitages sei satzungsgerecht zustande gekommen. Eine etwaige Unwirksamkeit werde vom Antragsteller nicht behauptet. Der Bundesvorstand sei demnach nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet, dem Grundsatzbeschluß des Bundesparteitages durch Erlaß einer Verfahrensordnung die Möglichkeit einer Realisierung zu verschaffen und, wenn die Voraussetzungen für den

Vollzug einer Verfahrensordnung vorliegen, das Verfahren unverzüglich in die Wege zu leiten.

Die Ermächtigung des Bundesvorstands, einen Mitgliederentscheid durchzuführen, beziehe sich auf Fragen von großer politischer Tragweite. Die mit dem Begriff des "großen Lauschangriffs" verbundenen Fragen seien von grundsätzlicher politischer Bedeutung. Darüber könne der Bürger, hier als Mitglied der Freien Demokratischen Partei, durchaus seine Meinung auch ohne Kenntnis früherer Gesetze, im Gegensatz zur Argumentation des Antragstellers, äußern.

Die Generalbefugnis des Bundesvorstands ergebe sich aus § 21 Abs. 1 Satz 1, wonach der Bundesvorstand über alle organisatorischen und politischen Fragen im Sinne der Beschlüsse des Bundesparteitags vom 09. bis 11. Juni 1995 in M beschließt.

Der Bundesvorstand sei berechtigt, das Ergebnis der Mitgliederbefragung nach den Ziffern 8 und 9 des Beschlusses vom 25.09.95 politisch zu bewerten.

Bewertung sei so zu verstehen, daß sich der Bundesvorstand bezüglich des Abstimmungsergebnisses auch selber binden könne. Das habe er mit Nummer 8 bis 10 seines Beschlusses getan. Damit sei keine rechtliche Verbindlichkeit a priori festgelegt, sondern nur die konkrete Behandlung des vorliegenden Einzelfalles abgesprochen worden. Falls die Mitglieder sich inhaltlich gegen den "großen Lauschangriff" aussprechen sollten, seien die Bundesparteitagsbeschlüsse nicht aufgehoben. Vielmehr lege sich der Antragsgegner, der ohnehin die Behandlung, Umsetzung, Fortführung von Parteitagsbeschlüssen eigenständig verantworten müsse, nur fest, wie man mit ihnen politisch umgehen wolle, wenn sich die festgestellte Mitgliedermeinung für den "großen Lauschangriff" entschieden haben sollte.

Die rechtsverbindliche Aufhebung von Parteitagsbeschlüssen durch Mitgliederentscheide setze auch nach Auffassung des Antragsgegners zwingend eine Satzungsänderung voraus. Diese sei beabsichtigt und solle zum nächsten Bundesparteitag eingebracht werden, bis dahin hätten Mitgliederentscheidungen den Charakter einer politischen Bindung des Antragsgegners.

Der Hinweis des Antragstellers auf § 14 Abs. 1 der Bundessatzung sei unerheblich, weil die Rechte des Bundesparteitags und seine Aufgaben durch den Mitgliederentscheid nicht beeinträchtigt würden.

Die Aufhebung eines Parteitagsbeschlusses sei darüber hinaus im übrigen nicht Gegenstand des Antrags A (für den "großen Lauschangriff") der sechs Landesverbände, der Ausgangspunkt für die Einleitung der Mitgliederbefragung sei. Nur im Gegenantrag B (gegen den "großen Lauschangriff") werde eine solche Absicht unterstellt, die aber dadurch nicht zum Antragsinhalt von Antrag A werde.

Der Antragsteller könne den Antragsgegner auch nicht auf eine unaufhebbare Bindung an Beschlüsse des Parteitags verweisen. Der Antragsgegner habe die Aufgabe und den Auftrag, über alle politische Fragen im Sinne der Beschlüsse des Bundesparteitags zu beschließen. Hier werde dem Bundesparteitag bei politisch-inhaltlichen Fragen eine Rechtsverbindlichkeit seiner Beschlüsse unterstellt, die schon aus grundsätzlichen Erwägungen nicht hingenommen werden könne.

Der Antragsgegner müsse immer in der Lage und berechtigt sein, die Behandlung Umsetzung und Fortführung von Parteitagsbeschlüssen eigenständig zu verantworten und darüber beschließen zu können, wie man mit ihnen politisch im Interesse der Partei und in Wahrnehmung auch der übergeordneten Interessen des Bundesparteitags umgehe. Die Herstellung einer Rechtsverbindlichkeit politischer Beschlüsse von Bundesparteitagen würde ansonsten zur Handlungsunfähigkeit der Partei bei sich verändernden Ausgangslagen führen, denn jeder Beschlußvollzug durch die dazu bestimmten Organe der Partei stehe dann unter einem nicht erträglichen Verdacht des Rechtsbruchs. Die Garantie für die Beachtung von politischen Beschlüssen des Bundesparteitags werde nicht durch formale Rechtsfolgen gesichert, sondern durch das Gesamtgefüge der in der Satzung vorgesehenen Organe der Partei, die sich in ihren Handlungen gegenseitig binden, aber auch beschützen.

Auch dem gewonnenen Abstimmungsergebnis werde insoweit vom Vorstandsbeschluß vom 25.09.95 keine rechtliche Verbindlichkeit zugemessen, sondern nur der Charakter einer politischen Vorgehensverpflichtung des Antragsgegners. Die Bundesparteitagsbeschlüsse sollten selbstverständlich nicht aufgehoben oder sonst wie rechtlich unwirksam gestellt werden.

Wegen weiterer Einzelheiten wird auf die Schriftsätze der Parteien und die damit vorgelegten Urkunden und Unterlagen verwiesen. Beide Parteien haben sich mit einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung ausdrücklich einverstanden erklärt.

### III.

Der Antrag des F.D.P.-Kreisverbands S, dem Landesverband Mecklenburg-Vorpommern der F.D.P. untergliedert, ist statthaft und zulässig. Zur Entscheidung hierüber ist gemäß § 26 Abs. 2 Ziffer 4 der Bundessatzung der Freien Demokratischen Partei der Bundesrepublik Deutschland in Verbindung mit § 10 Nr. 4 der Schiedsgerichtsordnung (SchGO) das Bundesschiedsgericht berufen.

Der Antrag ist nicht etwa deshalb unzulässig, weil er nach Meinung des Antragsgegners verspätet gestellt worden ist, denn die durch den Antragsgegner beschlossene Durchführung des Mitgliederentscheids hinsichtlich der Zulässigkeit des "großen Lauschangriffs" und ihre Ausprägung ist erst aufgrund des Beschlusses des Antragsgegners vom 25.09.95 in Vollzug gesetzt worden. Die Mitgliederbefragung ist noch nicht abgeschlossen, sondern dauert bis 11. Dezember 1995. Die seitens des Antragstellers verfolgte Untersagung der Mitgliederbefragung, die dieser für rechtswidrig, da der Satzung nicht entsprechend, hält, ist noch nicht abgeschlossen, so daß die Zulässigkeit seines Begehrens nicht in Frage gestellt werden kann. Kostenrechtliche Auswirkungen eines - unterstellt - rechtswidrigen Vorgehens haben auf die Zulässigkeit des Antrags keinen Einfluß.

In der Sache kann der Antrag keinen Erfolg haben.

Der Durchführung des seitens des Antragsgegners beschlossenen und bereits in Durchführung befindlichen Mitgliederentscheids stehen rechtliche Hemmnisse nicht entgegen, die dessen Zulässigkeit in Frage stellen könnten.

Die Freie Demokratische Partei stellt sich als Partei im Sinne des Parteiengesetzes dar, deren Satzung den Bestimmungen des Parteiengesetzes in allen Punkten gerecht wird. Zwar enthält die Bundessatzung der Freien Demokratischen Partei keinerlei Regelungen über die Zulässigkeit von Mitgliederentscheidungen bzw. Mitgliederbefragungen; dies indessen

verbietet die Durchführung von Mitgliederentscheidungen bzw. Mitgliederbefragungen nicht, sofern der Bundesparteitag als demokratisches Grundorgan die Durchführung solcher Mitgliederentscheidungen bzw. Mitgliederbefragungen beschließt. Dies ist aber unstreitig vorliegend der Fall. Der Bundesparteitag ist das oberste Organ des jeweiligen Gebietsverbandes im Sinne von § 9 Abs. 1 Satz 1 des Parteiengesetzes.

Das Parteiengesetz seinerseits enthält keinerlei Regelungen über die Durchführung von Mitgliederentscheidungen bzw. Mitgliederbefragungen. Es schreibt in § 6 vor, über welche Fragen die Satzungen der Parteien zwingend Bestimmungen enthalten müssen. Dabei zählt § 6 Parteiengesetz zwölf Bereiche auf, unter denen aber die Thematik Mitgliederbefragung und Mitgliederentscheidung nicht genannt sind. Dies aber kann nur heißen, daß es den Parteien insoweit freigestellt ist, entweder Regelungen in der Satzung hierüber zu treffen oder davon abzusehen. § 6 Abs. 2 Ziffer 7 des Parteiengesetzes ordnet lediglich Bestimmungen über Zusammensetzung und Befugnisse des Vorstands und der übrigen Organe an. Solche Bestimmungen enthält die Bundessatzung der Freien Demokratischen Partei.

Im übrigen ist die Partei indessen frei zu entscheiden, wie sie sich organisiert, insbesondere welche Bestimmungen sie sich für die innerparteiliche Meinungsbildung gibt. So darf nach § 9 Abs. 3 des Parteiengesetzes der Parteitag im Rahmen des Gebietsverbandes innerhalb der Partei über die Parteiprogramme beschließen.

Dazu gehört auch die Thematik der Durchführung von Mitgliederbefragungen und Mitgliederentscheidungen zu wichtigen politischen Themen und zugleich die Einfügung von Bestimmungen in die Satzung über die Ermächtigung des Antragsgegners zur Durchführung von plebiszitären Befragungen im Sinne der Stärkung basisdemokratischer Mitwirkung der Mitglieder der Partei. Damit wird zugleich dem Verfassungsauftrag von Artikel 21 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz entsprochen, denn unter "demokratischen Grundsätzen" wird die besondere Aktivmitwirkung einer großen Menge von Parteimitgliedern an den Vorgängen in der Partei verstanden, wobei deren Mehrheit entscheiden muß. Die Parteisatzung der Freien Demokratischen Partei ist als Satzung im Sinne des Vereins- und Gesellschaftsrechts des BGB anzusehen. Vereins- und Gesellschaftsrecht des BGB sind aber grundsätzlich nur dispositives, nicht zwingendes Recht. Die Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches über rechtsfähige und nicht rechtsfähige Vereine enthalten zudem ihrerseits keine Regelungen zum fraglichen Streitpunkt. In dem Beschluß des Antragsgegners, einen Mitgliederentscheid durchzuführen, liegt kein Verstoß gegen demokratische Grundsätze im Sinne von Artikel 21 Abs. 1 Satz 2 mit der Folge der Nichtigkeit vor.

Das Fehlen einer Bestimmung in der Satzung, einen Mitgliederentscheid durchzuführen, hindert den Mitgliederentscheid nicht; denn der Antragsgegner wurde durch den Bundesparteitag dazu ermächtigt und beauftragt, im Rahmen seiner satzungsmäßigen Befugnis nach § 21 Abs. 1 der Bundessatzung Mitgliederentscheid durchzuführen. Dessen Abs. 1 Satz 1 berechtigt ihn aber zu Beschlüssen über alle organisatorischen und politischen Fragen im Sinne der Beschlüsse des Bundesparteitags. Das wichtigste Grundorgan der Bundespartei hat durch seine repräsentativ gewählten Mitglieder den Antragsgegner verpflichtet, generell Mitgliederentscheid einzuführen. Demzufolge hat der Antragsgegner durch den Beschluß vom 03.07.95 eine Verfahrensordnung beschlossen, die zunächst festlegt, wer einen solchen Antrag stellen kann und welche Quoren hierfür erfüllt sein müssen. In seinem weiteren Beschluß vom 25.09.95 sind ergänzende Regelungen enthalten, die in den Ziffern 8 bis 10 Mindestanforderungen für die Wirksamkeit aufstellen,

aber zugleich in Ziffer 9 das Mehrheitsergebnis des Mitgliederentscheids als politische Beschlußlage der F.D.P. bis zu einem abweichenden Beschluß eines Bundesparteitages festschreiben. Die Ansicht des Antragstellers, daß damit unzulässig in die Beschlußlage der Partei zum "großen Lauschangriff" eingegriffen werde, ist unzutreffend, denn der Antragsgegner leitet seine Befugnis zur Durchführung des Mitgliederentscheides eben aus einem in Kenntnis der Beschlußlage der Bundespartei gefaßten Mehrheitsbeschluß des Bundesparteitages ab. Die Delegierten des Bundesparteitages haben durch diesen Beschluß den Antragsgegner ermächtigt, jedes Parteimitglied in die Entscheidung wichtiger politischer Fragen einzubeziehen. Dies könnte sich als Einschränkung der repräsentativen Struktur der Bundespartei darstellen. Eine solche Einschränkung, sollte sie denn gegeben sein, kann indes hingenommen werden, denn sie stellt das repräsentative Gefüge der Partei nicht grundsätzlich in Frage. Auch sonst sind vielfältige Bemühungen zu beobachten, den Bürger stärker unmittelbar an der politischen Willensbildung zu beteiligen. Der Antragsgegner verfügt über eine befristete Legitimation zur Durchführung des Mitgliederentscheids. Er ist lediglich bis zu dem in zwei Jahren stattfindenden Bundesparteitag ermächtigt, Mitgliederentscheidungen durchzuführen. Die von ihm aufgestellten Voraussetzungen über Antragsberechtigungen und Quoren sind ausreichend.

Demgemäß ist der Antrag zurückzuweisen. Die Entscheidung über die Kosten und Auslagen folgt aus § 28 SchGO.