

FREIE DEMOKRATISCHE PARTEI

Bundesschiedsgericht

Beschluss

verkündet am 06.12.1996

B-10-8/III/96

In dem Schiedsgerichtsverfahren

H aus B

- Antragsteller/ Beschwerdeführer -

Verfahrensbevollmächtigter: Rechtsanwalt C aus B,

g e g e n

den F.D.P.-Landesverband B, vertreten durch den Vorstand,

dieser vertreten durch den Vorsitzenden M aus B

- Antragsgegner/ Beschwerdegegner -

wegen Wahlanfechtung und Feststellung der Nichtigkeit einer Satzungsbestimmung hat das Bundesschiedsgericht der Freien Demokratischen Partei am 6. Dezember 1996 in Bonn ohne mündliche Verhandlung unter dem Vorsitz des Präsidenten

Dr. Hans Fuhrmann

und unter Mitwirkung der Beisitzer

Dr. Kurt Wöhler

Dr. Peter Lindemann

Hermann Bach

Michael Reichelt

beschlossen:

1. Auf die Beschwerde des Antragstellers/Beschwerdeführers wird der Beschluß des F.D.P.-Landesschiedsgerichts B vom 10.5.1996 (Az.: 8/111-96) aufgehoben.
2. Die am 13.1.1996 auf dem 57. Landesparteitag der F.D.P. B durchgeführten Wahlen zum Landesvorstand des F.D.P.-Landesverbandes B werden für ungültig erklärt.
3. Es wird festgestellt: die Bestimmung des § 8 Abs. 5 der Finanz- und Beitragsordnung zur Landessatzung des F.D.P.-Landesverbandes B ist wegen Verstoßes gegen Art. 28 Abs. 1 i.V.m. Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG nichtig, soweit darin von Mitgliedern des Abgeordnetenhauses von B ein an den Landesverband neben dem Mitgliedsbeitrag zu zahlender Sonderbeitrag in Höhe von 10 % der Grunddiäten gefordert wird.
4. Im übrigen wird der Nichtigkeitsfeststellungsantrag zurückgewiesen.
5. Die Veröffentlichung dieser Entscheidung im nächsten Rundschreiben des Bundesgeschäftsführers an die Landesverbände der F.D.P. wird angeordnet.
6. Kosten werden nicht erhoben, außergerichtliche Kosten der Beteiligten werden nicht erstattet.

Gründe

I.

1. Der Antragsteller/Beschwerdeführer war Mitglied der letzten Fraktion der F.D.P. im Abgeordnetenhaus von B und ordentlicher Delegierter des am 12. und 13.1.1996 stattfindenden Landesparteitages der Ber F.D.P. Als er dort am 13.1.1996 zur Wahl als 1. Stellvertreter des Landesvorsitzenden vorgeschlagen wurde, wurde durch einen anderen Delegierten seine passive Wahlberechtigung gerügt. Begründet wurde dies damit, daß er 1995 die sogenannte Mandatsträgersonderabgabe nicht an den Landesverband abgeführt habe.

Dieses wurde vom Antragsteller/Beschwerdeführer bestätigt. Er führte dazu aus, daß er diese Sonderbeiträge 1995 als Sonderspende an seinen Bezirksverband N abgeführt habe, da dieser, im Gegensatz zum Landesverband, ihn seinerzeit für die Wahlen zum Abgeordnetenhaus aufgestellt habe.

Nachdem der Landessatzungsausschuß als Wahlprüfungsausschuß § 36 Abs. 3 Landessatzung (LS) nach Anhörung des Antragstellers/Beschwerdeführers beschlossen hatte, daß Beiträge i. S. d. § 5 Abs. 3 LS auch die Mandatsträger-Sonderbeiträge nach § 8 Abs. 5 der Finanz- und Beitragsordnung zur Landessatzung (FBO) seien, wurde ausweislich

des Protokolls unter dem Tagesordnungspunkt 8, Unterpunkt "Wahl des 1. Stellvertreters", festgehalten, daß der Antragsteller/Beschwerdeführer, der für diese Position kandidieren wolle, nicht wählbar sei, da er seine Sonderbeiträge als Mitglied des Abgeordnetenhauses für das Jahr 1995 nicht an den Landesverband bezahlt habe.

2. Unter dem 13.2.1996 stellte der Prozeßbevollmächtigte des Antragstellers/Beschwerdeführers beim Landesschiedsgericht B einen Wahlanfechtungsantrag und einen Antrag auf Feststellung der Nichtigkeit der Bestimmung des § 8 Abs. 5 FBO. Die Antragsberechtigung des Antragstellers/ Beschwerdeführers beim Wahlanfechtungsantrag wird daraus abgeleitet, daß der Antragsteller/ Beschwerdeführer in seinem satzungsgemäßen Recht der Wählbarkeit (passives Wahlrecht) in Bezug auf die Wahlen verletzt worden sei.

Im übrigen Verfahren sei er in einem sonstigen Verfahren in der Sache selbst betroffen.

Der Antragsteller/Beschwerdeführer ist der Auffassung, daß die Bestimmung des § 8 Abs. 5 FBO verfassungswidrig sei, da sie aufgrund der Verbindung mit § 5 Abs. 3 LS eine Zwangsabgabe fordere, wobei die Nichterbringung dieser den Verlust des passiven Wahlrechts zur Folge habe.

Diese Zwangsabgabe stehe dem Alimentierungscharakter der Diäten entgegen, sie sei daher in Anwendung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ("2 BvR 193/74") verfassungswidrig.

Da der Satzungsausschuß sich bei der Entscheidung über das passive Wahlrecht des Antragstellers/Beschwerdeführers ausschließlich auf diese Bestimmung gestützt habe, seien die Wahlen zum Landesvorstand in nicht unerheblicher Weise beeinflusst worden. Der Antragsteller/Beschwerdeführer macht geltend, daß er sowohl bei den Stellvertreterwahlen wie auch bei der Wahl zum Schatzmeister und zu den Beisitzern hätte kandidieren können, so er nicht vorher in einem Wahlgang obsiegt hätte.

Er beantragte daher:

1. die am 13.1.1996 durchgeführte Wahl zum Landesvorstand der F.D.P. für ungültig zu erklären und
2. sinngemäß, die Nichtigkeit der Bestimmung des § 8 Abs. 5 FBO festzustellen.

Der Antragsgegner/Beschwerdegegner beantragte:

die Anträge zurückzuweisen.

Dazu führte er aus, daß das Vorbringen des Antragstellers/Beschwerdeführers unschlüssig sei, denn er habe ja die geforderten Beiträge gezahlt, nur eben nicht an den Landesverband, sondern an den Bezirksverband. Dadurch habe er auch nachgewiesen, daß durch die Zahlung weder seine angemessene Lebensführung noch seine freie Entscheidung beeinflusst war, der Alimentationscharakter der Diäten daher im konkreten Fall nicht beeinflusst gewesen sei.

Im übrigen hätte der Antragsteller/Beschwerdeführer die Überprüfung der streitigen Satzungsbestimmungen, welche ihm ja bereits bei seiner Kandidatur bekannt gewesen sei, schon längst hätte veranlassen können und müssen.

Auch würden die Diäten in B nur eine ergänzende Aufwandsentschädigung darstellen und dienen nicht dazu, den Abgeordneten eine dem Mandat angemessene Lebensführung zu ermöglichen.

3. Das Landesschiedsgericht B hat mit Beschluß vom 10.5.1996 die Anträge zurückgewiesen. Zur Begründung wird ausgeführt, daß unstreitig die nach § 8 Abs. 5 FBO geschuldeten Sonderbeiträge nicht an den Landesverband abgeführt worden seien, somit habe der Antragsteller/Beschwerdeführer Beitragsschulden im Sinne des § 5 Abs. 3 LS gehabt und sei daher auf dem 57. Landesparteitag nicht wählbar gewesen.

Dem würde auch nicht die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entgegenstehen. Richtig sei an der vom Antragsteller/Beschwerdeführer zitierten Entscheidung zwar, daß die Entschädigung des Abgeordneten als Einkommen aus der Staatskasse bezeichnet werde, jedoch sei die Passage, daß dieses anderen Zwecken als denen der Unterhaltssicherung, beispielsweise der Mitfinanzierung der Fraktion oder politischen Partei nicht zu dienen habe, lediglich ein obiter dictum und nicht entscheidungstragend. Nach unwidersprochenem Vortrag sei außerdem das Abgeordnetenhaus von B noch heute ein "Feierabendparlament". Die Tätigkeit der dortigen Abgeordneten würde keinesfalls den vollen Einsatz der Arbeitskraft im Sinne einer Berufsausübung fordern.

Der Anfechtungsantrag sei daher zurückzuweisen.

Für den Feststellungsantrag fehle es dem Antragsteller/Beschwerdeführer an einem Rechtsschutzinteresse, da er nie rechtliche Bedenken gegen die ihm bekannten Sonderbeiträge erhoben habe.

4. Gegen diese Entscheidung richtet sich die Beschwerde des Antragstellers/Beschwerdeführer vom 3.6.1996 an das Bundesschiedsgericht.

Zur Beschwerdebegründung wird ausgeführt, daß das Landesschiedsgericht aus einem Verstoß gegen § 8 Abs. 5 FBO automatisch auf die Anwendung des § 5 Abs. 3 LS geschlossen habe, mit der Folge, daß der Antragsteller/Beschwerdeführer am passiven Wahlrecht gehindert sei. Damit überschreite das Landesschiedsgericht die Grenzen des zu entscheidenden Streitiges. Es sei übersehen worden, daß Regelungen, in denen Abgeordnete zu Zahlungen in Form des § 8 Abs. 5 FBO gezwungen werden, um aktiv am Parteileben teilnehmen zu können, gegen die Verfassung verstoßen, weil sie den Zweck der Diäten entfremdeten. Die zitierte Passage des Bundesverfassungsgerichtsurteils sei daher sehr wohl entscheidungstragend und erheblich.

Die sich aus Art. 48 Abs. 3 GG ergebende Unabhängigkeit des Abgeordneten hinsichtlich der Entschädigung gelte auch für B. Das Argument des "Feierabendparlamentes" könne daher allenfalls bei der Frage der Höhe der Diäten betrachtet werden. Der Abgabezwang beeinträchtige daher die Unabhängigkeit des Antragstellers/ Beschwerdeführers in vergleichbarer Weise wie die eines Bundestagsabgeordneten.

Die Schlußfolgerung, daß der Antragsteller/ Beschwerdeführer ohne Lebensunterhaltsgefährdung habe zahlen können, sei unsachlich, da die Verwendung der Diäten wohl in seiner freien Entscheidung liege.

Da die Form der Beitragszahlung auch nicht im Parteiengesetz vorgesehen sei, verstoße § 8 Abs. 5 FBO gegen höherrangiges Recht und sei damit verfassungswidrig.

Der Antragsteller/ Beschwerdeführer habe auch ein Rechtsschutzbedürfnis hinsichtlich seines Feststellungsantrages, da es bei der Bewertung der Frage des Rechtsschutzbedürfnisses vordergründig darauf ankomme, daß der Antragsteller/ Beschwerdeführer durch die Existenz der Vorschrift erstmals am 13.1.1996 beeinträchtigt worden sei und insoweit auch eine Wiederholungsgefahr bestehe.

Es wurde daher beantragt, unter Aufhebung des Beschlusses vom 10.5.1996

1. die am 13.1.1996 durchgeführten Wahlen zum Landesvorstand für ungültig zu erklären und
2. die Nichtigkeit von § 8 Abs. 5 FBO festzustellen.

Der Antragsgegner/ Beschwerdegegner beantragt

die Beschwerde zurückzuweisen.

Zur Begründung wird auf die Ausführungen im Verfahren der ersten Instanz sowie die Entscheidungsgründe des angefochtenen Beschlusses Bezug genommen.

Es sei außerdem nicht einsehbar, daß Einnahmen, die Mandatsträger wegen ihres Mandates haben, bei der Festsetzung der Beiträge nicht mit herangezogen werden dürften, während alle anderen Einkünfte "einfacher" Mitglieder ohne jede Unterscheidung herangezogen werden können.

5. Durch Beschluß des Präsidenten des Bundesschiedsgerichts vom 14.6.1996 wurde ein von den Prozeßbevollmächtigten des Antragstellers/ Beschwerdeführers gestellter Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Verfügung als unzulässig zurückgewiesen.

6. Wegen der Einzelheiten des Vorbringens wird auf die gewechselten Schriftsätze der Verfahrensbeteiligten und das erstinstanzliche Urteil Bezug genommen. Die Beteiligten haben der Entscheidung ohne mündliche Verhandlung zugestimmt.

II.

1. Der Wahlanfechtungsantrag ist zulässig.

Er ist auch begründet, die am 13.1.1996 durchgeführten Wahlen (beginnend mit der Position des ersten stellvertretenden Landesvorsitzenden) waren daher für ungültig zu erklären, wobei die entsprechenden Aufgaben bis zu einer Wiederholung der Wahl weiterhin amtierend wahrgenommen werden können.

Der Antragsteller/ Beschwerdeführer ist zu Unrecht an der Wahrnehmung seines passiven Wahlrechts gehindert worden.

Das vom Landessatzungsausschuß festgestellte Ruhen der Wählbarkeit des Antragstellers/ Beschwerdeführers beruhte ausschließlich darauf, daß die unstreitig nicht in der vorgeschriebenen Art und Weise geleisteten Mandatsträger-Sonderbeiträge gem. § 8 Abs. 5 FBO als Beiträge im Sinne des § 5 Abs. 3 LS gewertet wurden und daher bei der Beurteilung der Wahlberechtigung Berücksichtigung fanden.

Diese Bestimmung des § 8 Abs. 5 FBO ist jedoch zumindest teilweise verfassungswidrig und damit nichtig, wie noch unter 2. auszuführen sein wird. Der Antragsteller/ Beschwerdeführer hätte daher für die am 13.1.1996 zu wählenden Positionen des Ber F.D.P.-Landesvorstandes kandidieren dürfen, denn er hatte hinsichtlich der Mandatsträger-Sonderbeiträge keine Beitragsschulden im Sinne des § 5 Abs. 3 LS.

2. Hinsichtlich des Nichtigkeitsfeststellungsantrages ist der Antragsteller/ Beschwerdeführer nur insoweit antragsberechtigt, als es sich um die Frage der Bestimmung von Sonderbeiträgen für Abgeordnete des Ber Abgeordnetenhaus handelt, denn nur in diesem Fall ist er, wie es § 11 Abs. 3 Buchstabe c) SchGO fordert, durch die Verbindung von § 8 Abs. 5 FBO und § 5 Abs. 3 LS persönlich betroffen.

Auch besteht für diesen Teil ein Rechtsschutzinteresse. Der Antragsteller/ Beschwerdeführer wurde erstmals am 13.1.1996 durch die Bestimmung betroffen. Da sich die Verweigerung des Wahlrechtes jeweils auf Beitragsschulden des Vorjahres, hier also des Jahres 1995 bezieht, dauert die persönliche Betroffenheit auch bis zum 31.12.1996 an.

Der darüberhinausgehende Antrag ist mangels Antragsberechtigung unzulässig. Der Antragsteller/ Beschwerdeführer gehörte und gehört nicht zu den im § 8 Abs. 5 FBO im weiteren genannten Personenkreisen.

Soweit der Antrag zulässig ist, ist er auch begründet. Die Bestimmung des § 8 Abs. 5 FBO, wonach die Mandatsträger im Abgeordnetenhaus zu B 10 % ihrer Grunddiäten an den Landesverband abzugeben haben, verstößt gegen Art. 28 Abs. 1 i. V. m. Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG und ist daher nichtig.

Die Diäten sind ein notwendiges Element zur Sicherung der Unabhängigkeit der Abgeordneten. Sie haben allein die Funktion, der Alimentation des Abgeordneten und seiner Familie zu dienen. Dies verkennt der Antragsgegner/ Beschwerdegegner, wenn er im Schriftsatz vom 5.3.1996 unter Nr. 2 ausführt, daß dem Landesverband zur Erfüllung seiner Aufgaben bestimmte eigene Einkünfte zustehen. Genau das, nämlich die verdeckte Parteienfinanzierung durch die erzwungene Abführung von Diäten, ist verfassungswidrig. Anderen Zwecken als dem der Unterhaltssicherung, beispielsweise der Mitfinanzierung einer politischen Partei oder der Beteiligung an Wahlkosten, haben die Diäten nicht zu dienen (BVerfG, Urt. v. 05.11.1975, BVerfGE 40/296, 318).

Ob es sich in allen Landesparlamenten um eine sogenannte Vollalimentation handeln muß, oder ob auch eine Teilalimentation zulässig ist, hat das Bundesverfassungsgericht in seinem o. g. Urteil ausdrücklich offen gelassen. Die Länder haben daher trotz vereinzelter Kritik in der Literatur (vgl. Schlaich/Schreiner, "Die Entschädigung der Abgeordneten", NJW 79/673 ff.) zulässigerweise unterschiedliche Konsequenzen gezogen, wobei sich B für ein Teilzeitmandat, dementsprechend für eine Teilalimentation entschieden hat (Schlaich/Schreiner, a.a.O.).

Der Auffassung des Antragsgegners/Beschwerdegegners, daß die Ber Abgeordneten nur eine ergänzende Aufwandsentschädigung erhalten würden, kann daher nicht gefolgt werden. Der Abgeordnete bezieht ein (Teil-) Einkommen aus der Staatskasse, welches hier aufgrund der Teilalimentation zusammen mit seinem sonstigen "regulären" Berufseinkommen eine angemessene Lebensführung sichern soll.

Durch die Bestimmung des § 8 Abs. 5 FBO i.V.m. § 5 Abs. 3 LS wird jedoch der Antragsteller/ Beschwerdeführer unter Androhung des Verlustes seines Wahlrechts gezwungen, von diesen Diäten einen bestimmten Betrag (10 % der Grunddiäten) an einen bestimmten Teil der Partei (Landesverband) abzuführen.

Daher kann auch nicht, wie der Antragsgegner/ Beschwerdegegner es tut, aus der Zahlung der Beträge als Sonderspende an den Bezirksverband N gefolgert werden, daß das Vorbringen des Antragstellers/ Beschwerdeführers unschlüssig sei, da er ja gezahlt habe. Dem Zwang, an einen bestimmten Empfänger zu zahlen, nämlich an den Landesverband, hat sich der Antragsteller/ Beschwerdeführer eben gerade nicht gebeugt.

Freiwillig ist es jedem Abgeordneten dagegen unbenommen, Beiträge und Spenden an die von ihm unterstützte Partei oder Teile derselben zu zahlen. Zwar werden diese Zahlungen regelmäßig auch aus den Diäten erfolgen, jedoch gehen diese öffentlichen Mittel mit der Leistung in die private Verwendungsgewalt des Abgeordneten über, er kann dann damit machen, was er will. Somit ist es auch unerheblich, ob der Antragsteller/ Beschwerdeführer trotz dieser von ihm freiwillig an den Bezirksverband geleisteten Spenden seine angemessene Lebensführung sicherstellen konnte.

Zudem irrt der Antragsgegner/ Beschwerdegegner, wenn er ausführt, daß es nicht einsehbar sei, von "normalen" Mitgliedern das gesamte Einkommen zur Zahlung von Mitgliedsbeiträgen heranzuziehen, vom Antragsteller/ Beschwerdeführer jedoch nicht.

Er übersieht hier nämlich, daß nach eindeutigen Wortlaut des § 8 Abs. 5 FBO diese Mandatsträgerabgabe neben dem normalen Mitgliedsbeitrag entrichtet werden muß. Eine Heranziehung der Diäten als Einkommen zur Bestimmung des normalen Mitgliederbeitrages begegnet indes keinen Bedenken.

Die Verknüpfung der Vorschriften des § 8 Abs. 5 FBO und des § 5 Abs. 3 LS ist auch geeignet, ausreichend Druck auf den Antragsteller/ Beschwerdeführer auszuüben. Dies ist zwar kein rechtlicher Druck, da es dem Antragsteller/ Beschwerdeführer möglich gewesen wäre, unter Hinweis auf sein freies Mandat die Zahlung zu verweigern, jedoch besteht ein tatsächlicher Druck zur Zahlung, da sonst eine neue Kandidatur zumindest erheblich erschwert, wenn nicht sogar verweigert wird, denn § 5 Abs. 3 LS schließt bei Beitragsschulden das aktive und passive Wahlrecht bei allen Organen des Landesverbandes und seiner Gliederungen aus. Dies bedeutet u. a., daß ein Abgeordneter, welcher seine Mandatsträger-Sonderbeiträge nicht oder nicht ordnungsgemäß entrichtet, auch nicht in Wahlversammlungen zum B-er Abgeordnetenhaus wählbar ist und damit auf einem Listenplatz der Partei nicht mehr kandidieren kann. Nur derjenige, der sich hinsichtlich der Zahlung "parteitreu" verhält oder derjenige, der noch nicht Mitglied des Abgeordnetenhauses ist (und damit auch keine Sonderabgaben zu entrichten braucht) hat überhaupt eine Chance, aufgestellt zu werden. Eine solche Ungleichbehandlung ist untragbar.

Wesentliches Element der Demokratie und damit auch der parteiinternen Demokratie muß es sein, daß grundsätzlich jeder die gleiche Möglichkeit erhält, für bestimmte Aufgaben zu

kandidieren und sich diese Möglichkeit nicht erst erkaufen muß. Dabei darf insbesondere nicht übersehen werden, daß bei der F.D.P. die Abgeordneten faktisch auf eine Aufstellung durch die Landesliste angewiesen sind, um eine reelle Chance der Wahl zu haben.

Des weiteren würde der Abgeordnete auch von allen sonstigen parteiinternen Mitwirkungsmöglichkeiten ausgeschlossen werden, da er weder in Vorstände noch als Delegierter für Parteitage u. ä. gewählt werden darf.

Dieser tatsächliche Druck auf den Abgeordneten ist mit seiner notwendigen und gebotenen Unabhängigkeit nicht vereinbar und würde die Tendenz bestätigen, die das BVerfG in seiner oben zitierten Entscheidung aus dem Jahre 1975 festgestellt hat, daß "... die Gefahr einer Beeinträchtigung der Unabhängigkeit des Abgeordneten heute nicht mehr vom Staat, sondern eher von der politischen Partei, der er angehört ..." droht. Aber gerade dies soll durch die Zahlung von öffentlichen Mitteln in Form von Diäten verhindert werden.

3. Die Veröffentlichungsbefugnis ergibt sich aus § 23 SchGO.
4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 28 Abs. 1, 3 Satz 1 SchGO.