

FREIE DEMOKRATISCHE PARTEI

Bundesschiedsgericht

Beschluss

verkündet am 18.04.1997

B-15-44/III-96

In dem Schiedsgerichtsverfahren

1. des Vorstandes des F.D.P.-Ortsverbandes W,
vertreten durch seine Vorsitzende H aus B
 - Antragsteller und Beschwerdegegner zu 1 -

2. des Vorstandes des F.D.P.-Bezirksverbandes B,
vertreten durch seinen Vorsitzenden L aus B
 - Antragsteller und Beschwerdegegner zu 2 -

g e g e n

den F.D.P.-Landesverband B, vertreten durch seinen Vorstand,
dieser vertreten durch seinen Vorsitzenden M aus B

- Antragsgegner und Beschwerdeführer -

wegen Feststellung der Satzungswidrigkeit von Entscheidungen des Beschwerdeführers pp.

hat das Bundesschiedsgericht der Freien Demokratischen Partei in Bonn unter dem Vorsitz des Präsidenten

Dr. Hans Fuhrmann

und unter Mitwirkung der Beisitzer

Dr. Kurt Wöhler

Hermann Bach

Dr. Peter Lindemann

Michael Reichelt

in der mündlichen Verhandlung vom 18. April 1997 beschlossen:

1. Auf die Beschwerde des Beschwerdeführers wird der Beschluß des Landesschiedsgerichts B vom 24.9.1996 aufgehoben.
2. Die Anträge des Beschwerdegegners werden als unzulässig zurückgewiesen.
3. Kosten werden nicht erhoben, außergerichtliche Kosten und Auslagen der Beteiligten werden nicht erstattet.

Gründe

I.

1. Zwischen den Parteien ist streitig, ob der Beschwerdeführer berechtigt oder gar verpflichtet ist, im Rahmen von Aufnahmeverfahren, insbesondere von solchen, mit denen ein Bewerber seinen Beitritt zu einem Ortsverband wünscht, in welchem er nicht wohnt, ein Gespräch über die Gründe des Beitritts zu dem "fremden" Ortsverband zu führen und ggf. die Aufnahme allein deshalb abzulehnen (§ 4 Abs. 1 Satz 6 Landessatzung B -LS-), weil der Bewerber diesem Gesprächswunsch nicht nachkommt oder nicht in seinen Wohnsitzortsverband eintreten möchte.

Anlaß des Schiedsgerichtsverfahrens war die Ablehnung des Beitritts von Frau S und Frau B. Die Aufnahmeanträge beider Bewerberinnen gingen mit positiven Stellungnahmen des Orts- und des Bezirksverbandes am 9.5.1996 in der Geschäftsstelle des Beschwerdeführers ein. Dieser lehnte im Ergebnis innerhalb der Frist des § 4 Abs. 1 Satz 6 LS die Bewerbungen ab, bei Frau S mit der Begründung, sie sei einer Einladung zu einem Gespräch nicht nachgekommen, so daß er davon ausgehe, daß sie kein Interesse mehr an der Mitgliedschaft habe. Die Bewerbung von Frau B wurde mit der Begründung abgelehnt, daß durch den Beitritt in einen nicht dem Wohnsitz entsprechenden Ortsverband § 4 Abs. 4 LS verletzt werde.

Ohne vorherige Anrufung des Landesausschusses (§ 4 Abs. 2 Satz 1 LS) haben die Beschwerdegegner ein schiedsgerichtliches Verfahren vor dem Landesschiedsgericht B angestrengt und dort beantragt, dem Beschwerdeführer zu untersagen, mit Beitrittswilligen ein Aufnahmegespräch zu führen, dabei deren Wünsche zu erforschen und die Aufnahme alleine aus den o.g. Gründen abzulehnen. Es sei festzustellen, daß beide Bewerberinnen aufgrund der satzungswidrigen Ablehnung des Beschwerdeführers die Mitgliedschaft in der F.D.P. erworben hätten. Auch sei der Beschwerdeführer nicht berechtigt, Bewerber in einen anderen Ortsverband abzuwerben, um "die Balance zwischen den Flügeln" innerhalb der Partei oder ihrer Bezirke zu steuern.

Den Anträgen hat das Landesschiedsgericht B durch Beschluß vom 24.9.1996 insoweit entsprochen, daß die satzungswidrige Ablehnung und der Erwerb der Mitgliedschaft in der

F.D.P. bei beiden Bewerberinnen zum 9.6.1996 festgestellt wurde. Im übrigen wurden die Anträge zurückgewiesen und die Veröffentlichung der Entscheidung angeordnet.

Während des erstinstanzlichen Verfahrens wurde der Beschluß des Beschwerdeführers zur Nicht-aufnahme dahingehend revidiert, daß beide Bewerberinnen zum 1.9.1996 in die F.D.P. aufgenommen wurden.

Gegen die Entscheidung des Landesschiedsgerichts B richtet sich die Beschwerde vom 22.11.1996.

Der Beschwerdeführer führt darin im wesentlichen aus, daß er der Ansicht sei, mit seinem Aufnahmebeschluß vom 1.9.1996 habe sich das Verfahren in der Hauptsache erledigt, soweit die Aufnahme der Bewerberinnen in die F.D.P. begehrt werde.

Die Anträge seien im übrigen unzulässig. Es fehle an einem Feststellungsinteresse.

Der sachlichen Prüfung durch das Landesschiedsgericht unterläge nur die Rechtzeitigkeit des Ablehnungsbeschlusses, für eine inhaltliche Anfechtung sei gem. § 4 Abs. 2 LS der Landesausschuß in letzter Instanz zuständig. Dieser sei jedoch nicht angerufen worden, weshalb das Aufnahmeverfahren noch nicht beendet gewesen sei.

Darüber hinaus seien die Anträge auch sämtlich unbegründet.

Es seien Konstellationen denkbar, die dem Beschwerdeführer die Möglichkeit einer Ablehnung aus vorgenannten Gründen geben müßten.

Im übrigen sei die gehandhabte Verfahrensweise, einen Bewerber zu einem Gespräch einzuladen, satzungsgemäß. § 4 Abs. 4 LS schreibe das Domizilprinzip fest. Daher habe der Beschwerdeführer im Rahmen seiner Aufgaben zu prüfen, ob dies eingehalten werde. Bei Beitrittswünschen sei somit eine Abwägung zu treffen, ob vom Domizilprinzip eine Ausnahme zugelassen werden könne. Deshalb sei er berechtigt, die Bewerber zu einem Gespräch einzuladen, um deren Wünsche zu erfahren. Sonst müsse er sich an der Grundregel des § 4 Abs. 4 Satz 1 LS (Domizilprinzip) orientieren, da ein Gebietsverband wenigstens in der Regel von den in seinem Gebiet wohnenden oder sonstwie mit ihm verbundenen Mitgliedern gebildet werden müsse. Dies ergebe sich auch daraus, daß andernfalls die Gefahr bestehe, bei künftigen öffentlichen Wahlen zurückgewiesen zu werden.

Er beantragt daher:

Der Beschluß des Landesschiedsgerichts B der F.D.P. vom 24.9.1996 wird teilweise geändert. Die Anträge der Beschwerdegegner werden, soweit sie nicht in der Hauptsache erledigt sind, zurückgewiesen.

Der Beschwerdegegner zu 1. beantragt:

die Beschwerde zurückzuweisen.

Er ist der Ansicht, § 4 Abs. 2 LS gebiete, die Wünsche der aufzunehmenden Mitglieder zu berücksichtigen. Ein Domizilprinzip existiere in B nicht. Dem Beschwerdeführer sei es daher vermehrt, allein aus der Äußerung eines konkreten Zugehörigkeitswunsches Gespräche zu fordern, wenn diese nicht zustande kommen, den Bewerber allein deshalb abzulehnen.

Der Beschwerdeführer zu 2. beantragt:

die Beschwerde zurückzuweisen.

Er ist ebenfalls der Ansicht, der Beschwerdeführer könne sich nicht auf die Vorschrift des § 4 Abs. 4 LS berufen, da der Satz 2 des § 4 Abs. 4 ausdrücklich besage, daß ein Wunsch des Bewerbers zu berücksichtigen sei. Werde ein solcher Wunsch geäußert, so sei eine wertende Einflußnahme des Beschwerdeführers nicht statthaft.

Da die entsprechenden Beschlüsse des Beschwerdeführers hinsichtlich Frau S und Frau B rechtswidrig seien, verbiete sich auch der in der Satzung vorgesehene Weg einer weiteren Entscheidungsinstantz beim Landesausschuß. Dieser könne nur in Fragen grundsätzlicher politischer Bedeutung angerufen werden, nicht jedoch bei satzungswidriger Ablehnung.

Es besteht nach seiner Ansicht auch keine Gefahr der Zurückweisung bei öffentlichen Wahlen, da das Landeswahlgesetz unter Gebietsverband das Land B insgesamt verstehe. Es würde auch innerhalb der Stadtbezirke kein strenges Domizilprinzip kennen, sondern vielmehr eine Erweiterung des Mitbestimmungsrechtes zulassen.

Wegen der Einzelheiten des Vorbringens wird auf die gewechselten Schriftsätze sowie die von den Parteien näher bezeichneten Unterlagen, auch aus anderweitigen Schiedsgerichtsverfahren, soweit diese dem Bundesschiedsgericht vorliegen, Bezug genommen.

II.

Die Beschwerde ist zulässig und begründet.

1. Zu Unrecht geht das Landesschiedsgericht B davon aus, daß bei Anträgen auf Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses im Schiedsgerichtsverfahren § 256 ZPO keine Anwendung findet. § 11 SchGO bestimmt nicht, unter welchen Voraussetzungen bestimmte Klagearten zugelassen sind, er regelt nur, wer überhaupt berechtigt ist, Anträge im Schiedsgerichtsverfahren zu stellen; er regelt deshalb nur die Aktivlegitimation und nicht die Zulassungsvoraussetzungen von Feststellungsanträgen, wie sie von den Beschwerdegegnern gestellt worden sind.

Nach § 256 ZPO, der hier nach § 30 SchGO entsprechend anzuwenden ist, kann ein Feststellungsantrag nur gestellt werden, wenn der Antragsteller ein rechtliches Interesse an der begehrten Feststellung des Rechtsverhältnisses hat.

Diese Voraussetzungen liegen bei den Beschwerdegegnern nicht vor. Beide haben vor der Anrufung des Landesschiedsgerichts nicht alle ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten ausgeschöpft, um die zwischen den Verfahrensbeteiligten streitigen Fragen zu klären. Nach § 4 Abs. 2 LS kann der beteiligte Ortsverband den Landesausschuß anrufen, der "in letzter Instanz" über den Aufnahmeantrag entscheidet, wenn der Landesvorstand die Aufnahme eines Beitrittswilligen ablehnt. Das hat der Beschwerdegegner zu 1. nicht getan. Auch der Beschwerdegegner zu 2. hat nichts unternommen, um den Beschwerdegegner zu 1. dazu zu veranlassen, von seinen satzungsrechtlichen Möglichkeiten Gebrauch zu machen. Er hatte dazu allen Anlaß, weil er durch die ablehnende Entscheidung des Beschwerdeführers in der Sache betroffen war, wie er dargetan hat. Zwar trifft es zu, daß,

wie das Landesschiedsgericht mit Recht angenommen hat, § 4 Abs. 2 LS als Bestimmung einer Landessatzung nicht die Regelung des § 9 Abs. 4 und 5 SchGO abändern kann, der nach § 31 Abs. 3 Bundessatzung verbindliches Recht der gesamten Partei ist. Eine satzungsrechtliche Regelung, die ein schiedsgerichtliches Verfahren in Streitigkeiten über die Auslegung der Satzung ausschließen wollte, wäre überdies rechtswidrig, weil sie gegen § 14 Abs. 1 des Parteiengesetzes verstoßen würde. Dies besagt aber nicht, daß der Regelung des § 4 Abs. 2 LS keine Bedeutung zukommt. Durch sie soll sichergestellt werden, daß der Landesausschuß als letzte Instanz innerhalb der innerparteilichen Organisation darüber befindet, ob die Aufnahme der beitriftswilligen Person gegen die Interessen der Partei verstößt. Er hat dabei sowohl die Interessen des aufnahmewilligen Ortsverbandes wie auch die Interessen der Gesamtpartei gegeneinander abzuwägen und sich mit den Gründen der streitenden Parteien auseinanderzusetzen. Die Anrufung des Landesausschusses war hier um so naheliegender, weil sich der Landesvorstand zur Begründung seines Verhaltens darauf berufen hatte, daß er Schwierigkeiten bei den nächsten politischen Wahlen befürchte, wenn es im Bereich des Landesverbandes Gebietsverbände gäbe, deren personelle Zusammensetzung nicht mehr überwiegend von dem Domizilprinzip bestimmt würde. Das sind politisch bedingte Interessen der Gesamtpartei. Sie können nicht abschließend von einem Ortsverband oder einem Bezirksverband geklärt werden. In Fällen dieser Art ist deshalb zunächst von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, welche die Satzung mit der Anrufung des Landesausschusses nach § 4 Abs. 2 LS zur Verfügung stellt. Obwohl es in diesem Verfahren nur noch um den Zeitpunkt der Aufnahme der Parteimitglieder S und B geht, durfte auf die Anrufung des Landesausschusses nicht verzichtet werden. Denn die Entscheidung über den jetzt noch anhängigen Streit hängt von der Frage ab, ob die zunächst erfolgte Ablehnung der Mitglieder rechtswirksam war.

Wie das Bundesschiedsgericht bereits entschieden hat (vgl. Beschluß vom 05. Dezember 1987 - B 7/86), fehlt es bei Feststellungsanträgen am Rechtsschutzinteresse, wenn der Antragsteller nicht alle ihm offenstehenden satzungsrechtlichen Möglichkeiten ausgeschöpft hat, um die zwischen den Parteien streitigen Rechtsfragen zu klären. Es ist nicht die Aufgabe der schiedsgerichtlichen Instanzen, politische oder sonstige Streitigkeiten zwischen Organen der Partei zu entscheiden, die auf einem anderen von der Satzung gewiesenen Weg unter Beachtung des innerparteilichen Demokratieangebots des Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG zu klären sind.

2. Das Bundesschiedsgericht ist danach wegen des fehlenden Rechtsschutzinteresses gehindert, in der Sache selbst zu entscheiden. Zur Klärung der für das weitere Verfahren streitigen Rechtsfrage stellt es jedoch fest:

Das Landesschiedsgericht hat mit Recht angenommen, daß der Beschwerdeführer die Aufnahmeanträge der Beitrittswilligen S und B nicht mit den Begründungen ablehnen durfte, die er ihnen mitgeteilt hat. Seiner Auffassung, ihm stände bei der Entscheidung über sein Ablehnungsrecht nach § 4 Abs. 1 S. 6 LS ein Beurteilungsspielraum zu, soweit es um die Berücksichtigung der Wünsche von Beitrittswilligen nach § 4 Abs. 4 S. 2 LS geht, trifft nicht zu. Der Satzungsgeber hat § 4 Abs. 4 LS als Regel-Ausnahmeverhältnis gestaltet. Satz 1 dieser Vorschrift legt den Regelfall fest und bestimmt dies näher durch das Wort "sollen". Damit ist hier jedoch gleichzeitig gesagt, daß es vor diesem Regelfall abweichende atypische Fälle gibt, die dem Beitritt zu einem anderen Ortsverband nicht im Wege stehen. Beispiele für einen solchen atypischen Fall mag es viele geben. Eines davon ist jedenfalls, daß der Beitrittswillige es wünscht, in einem bestimmten Ortsverband aufgenommen zu werden. Liegt aber ein atypischer Fall vor, d.h. hat das Mitglied diesen Wunsch im Aufnahmeantrag

geäußert, so ist dieser zu berücksichtigen ("Wünsche ... sind zu berücksichtigen"). In einem solchen Fall ist der Beitritt zu einem "fremden" Ortsverband möglich und zulässig, wobei die Beweggründe dafür nach dem geltenden Satzungsrecht unerheblich sind. Eine Begründungspflicht besteht nicht.

Es ergibt sich schon aus dem Wortlaut dieser Vorschrift, daß die Satzung nicht von einem zwingenden Domizilprinzip ausgeht, sondern es dem Beitrittswilligen im Einzelfall überläßt, welchem Ortsverband er sich anschließen möchte. Für diese Auslegung sprechen auch die übrigen Satzungsbestimmungen des § 4, soweit es dabei um die Zugehörigkeit zu einem Ortsverband geht, in dessen Bereich das Mitglied nicht wohnt. So führt nach § 4 Abs. 5 S. 1 LS ein Wohnsitzwechsel nur dann zu einem Ortsverbandswechsel, wenn das Mitglied es wünscht. Auch § 4 Abs. 6 LS ist mit dem strengen Domizilprinzip nicht zu vereinbaren. Dieser regelt den Übertritt eines Mitgliedes in einen anderen Ortsverband des gleichen oder eines anderen Bezirksverbandes, ohne daß das Mitglied in dessen Bereich verzieht. Hier ist es ausreichend, daß das Mitglied dem neuen (aufnehmenden) Ortsverband seinen Wunsch schriftlich mitteilt und dieser Ortsverband nicht innerhalb von 30 Tagen die Übernahme ablehnt. Weder der abgegebene Ortsverband, noch der Bezirksverband oder gar der Landesverband haben die Möglichkeit, auf diesen Wechsel Einfluß zu nehmen. Sinn und Zweck dieser beiden Vorschriften zeigen, daß keinem Ortsverband ein Mitglied aufgezwungen, wohl aber jedes Mitglied frei entscheiden kann, welchem Ortsverband es angehören möchte. Die Satzung des B-er Landesverbandes der F.D.P. hat damit das grundsätzlich geltende Domizilprinzip des § 4 Abs. 4 S. 1 LS für den Einzelfall aufgegeben und es in das Belieben des einzelnen Mitglieds gesteht, in welchem Ortsverband des Landesverbandes es seine Mitgliedsrechte wahrnehmen möchte. Diese weitgehende Regelung kann bei der Auslegung des § 4 Abs. 4 S. 2 LS nicht außer Betracht bleiben und muß zu der Auslegung führen, daß der Wunsch des Beitrittswilligen für die Wahl des Ortsverbandes, dem er beitreten will, allein maßgebend ist, wenn er ihn äußert.

Es wäre widersinnig, wenn ein Ortsverband, der einen wohnsitzfremden Beitrittswilligen aufnehmen will, diesen erst in den Ortsverband seines Wohnsitzes "zwingen" müßte, um ihn unmittelbar nach der Aufnahme in seinen Verband zu übernehmen, ohne daß dies von irgendeiner Seite verhindert werden könnte.

Daß durch diese Regelung der Satzung Schwierigkeiten bei der Durchführung öffentlicher Wahlen für die Partei entstehen können, ist nicht auszuschließen (vgl. BVerfGE 89, 243 = NJW 1994, 922). Das berechtigt jedoch den Beschwerdeführer nicht, von seinem Ablehnungsrecht nach § 4 Abs. 1 S. 6 LS einen satzungswidrigen Gebrauch zu machen, zumal diese Schwierigkeiten zumindest im gleichen Maße durch die Möglichkeit zum Ortsverbandswechsel nach § 4 Abs. 6 LS auftreten können. Wenn solche Schwierigkeiten zu befürchten sind, die der Beschwerdeführer dargetan hat, muß ihnen durch eine Änderung der Satzung Rechnung getragen werden, in der dem Domizilprinzip stärkeres Gewicht gegeben wird.

Der Beschwerdeführer durfte deshalb die Aufnahme von Frau B nicht mit dem Hinweis auf das Domizilprinzip des § 4 Abs. 4 S. 1 LS ablehnen. Auch die Ablehnung von Frau S war nicht mit der Satzung zu vereinbaren. Zwar steht es dem Beschwerdeführer frei, sich als Landesvorstand an jedes Mitglied der Partei und auch an jeden Beitrittswilligen zu wenden, ihn zu Gesprächen einzuladen und ihn auf Schwierigkeiten hinzuweisen, die der Partei durch die Nichteinhaltung des Domizilprinzips entstehen können. Er verstößt aber gegen die klare Regel des § 4 Abs. 4 S. 2 LS, wenn er den Wunsch des Beitrittswilligen, einem bestimmten

Ortsverband beizutreten, nicht respektiert. Die Satzung sagt nicht ausdrücklich, wie und gegenüber wem der Beitrittswillige seinen Wunsch zu äußern hat. Da dieser jedoch nach § 4 Abs. 1 S. 1 seine Mitgliedschaft bei dem Ortsverband zu beantragen hat, ist dem Zusammenhang der Satzungsbestimmungen zu entnehmen, daß er seinen Wunsch nur diesem gegenüber zu erklären hat. Wenn der Beschwerdeführer nach Eingang der Aufnahmeanträge Bedenken gegen die Ernsthaftigkeit dieses Wunsches hat, bleibt es ihm unbenommen, sich bei dem Ortsverband nach den Gründen dieses Wunsches zu erkundigen und auch den Beitrittswilligen um Aufklärung über seine Gründe zu bitten, wenn die Auskunft des Ortsverbandes nicht ausreichend erscheint. Wenn dieser jedoch auf entsprechende Anfragen nicht eingeht, muß er sich damit zufriedengeben und kann einen Aufnahmeantrag nicht mit dem Hinweis ablehnen, der Beitrittswillige sei seiner Einladung nicht gefolgt und habe damit zu erkennen gegeben, daß er an einer Mitgliedschaft nicht interessiert sei.

Als Zeitpunkt des Eintritts gilt der Zeitpunkt der Annahme des Aufnahmeantrages durch den Ortsverband. Der Aufnahmeantrag ist eine Willenserklärung, die nach § 4 S. 1 LS gegenüber dem Ortsverband abgegeben werden muß und grundsätzlich mit ihrer Annahme durch den Ortsverband wirksam wird. Sie bleibt allerdings infolge der nach § 4 Abs. 1 LS vorgeschriebenen Fristen so lange schwebend unwirksam, bis diese Fristen abgelaufen sind. Da die Ablehnung durch den Beschwerdeführer als satzungswidrig keine Wirkung ausüben konnte, wurde der Aufnahmeantrag von Frau S zum 1.5.1996 mit der Entscheidung des Ortsverbandes am 30.4.1996 und der Aufnahmeantrag von Frau B mit der Entscheidung des Ortsverbandes vom 08.5.1996 wirksam.

3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 28 Abs. 1 und 3 SchGO.