

Freie Demokratische Partei
Bundesschiedsgericht
Beschluss

Verkündet am 4. Dezember 2015

B 07 – 02/VI-15

Dr. Thomas Hahn
Protokollführer

In dem Schiedsgerichtsverfahren

des Herrn G aus H

Antragsteller und Beschwerdeführer

gegen

den FDP-Landesverband H, vertreten durch den Vorstand, dieser vertreten durch die Vorsitzende S

Antragsgegner und Beschwerdegegner

hat das Bundesschiedsgericht der Freien Demokratischen Partei durch die Präsidentin Dyckmans, den Vizepräsidenten Frehse und die Beisitzer Moritz, Seipel und Löhr aufgrund der mündlichen Verhandlung am 4. Dezember 2015 beschlossen:

1. Die Beschwerde gegen den Beschluss des Landesschiedsgerichts H vom 13. Juli 2015 wird zurückgewiesen.
2. Das Verfahren ist kostenfrei; außergerichtliche Kosten und Auslagen sind nicht erstattungsfähig.

Gründe

I.

Umstritten ist, ob die Satzung des Landesverbandes H der FDP in der Fassung vom 30. November 1998 mit den Änderungen bis zum 24. März 2012 ungeachtet des Beschlusses des Landesparteitages vom 8. November 2014 fort gilt.

Der Beschwerdeführer hat geltend gemacht: In der neuen Satzung seien entgegen § 6 Abs. 2 Parteiengesetz (PartG) wesentliche Regelungen nicht mehr enthalten. Bestimmungen betreffend die Rechte und Pflichten der Mitglieder und deren Austritt seien in die nachrangige Geschäftsordnung übernommen worden und fehlten seither in der Satzung. Eine Geschäftsordnung könne durch einfache Mehrheit eines Landesparteitages geändert werden, hingegen bedürften Satzungsänderungen einer qualifizierten Mehrheit. Hierdurch werde er in seinen Rechten persönlich betroffen.

Der Beschwerdeführer hat beantragt,

festzustellen, dass die Satzung des Landesverbandes H der FDP in der Fassung vom 30. November 1998 mit allen zwischenzeitlichen Änderungen bis zum 24. März 2012 nicht durch den Beschluss des Landesparteitages vom 8. November 2014, mit welchem eine neue Satzung begründet wurde, aufgehoben wurde, sondern unverändert fort gilt.

Der Beschwerdegegner hat beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Er hat vorgetragen: Der Landesvorstand habe den Satzungsänderungsantrag zur Umsetzung des Mitgliederentscheids aus dem Frühjahr 2013 dem Landesparteitag am 8. November 2014 vorgelegt. Hierauf sei eine Satzungsänderung beschlossen worden, die u.a. die Abschaffung des Delegierten- und Vertreterprinzips im Landesverband H, die Verlagerung organisatorischer Vorschriften in eine Geschäftsordnung und die Gewährung einer Satzungscompetenz für die Untergliederungen des Landesverbandes zur Regelung ihrer eigenen Angelegenheiten betreffe. Die Regelungen stünden im Einklang mit dem PartG und verstießen nicht gegen § 6 Abs. 2 PartG. Zwar seien nicht alle dort genannten Mindestanforderungen in der Satzung geregelt. So fehlten Regelungen hinsichtlich der Rechte und Pflichten der Mitglieder, des Endes der Mitgliedschaft, des Ausschlusses von Mitgliedern und der Verhängung von Ordnungsmaßnahmen. Diese Regelungen seien stattdessen in der ebenfalls auf dem Parteitag beschlossenen Geschäftsordnung des Landesverbandes enthalten. Sie müssten nicht gesondert Teil der Satzung sein, da hierdurch lediglich in der Bundessatzung vorgegebene Vorschriften wiederholt würden. Die Regelung betreffend die Aufnahme von Mitgliedern gehe über die Bundessatzung insofern hinaus, als daran neben dem Landesvorstand auch die örtlich zuständigen Untergliederungen mitwirkten. Im Übrigen werde der Beschwerdeführer durch die Neuregelung nicht in seinen Rechten verletzt. Seine Rechtsposition werde vielmehr gestärkt, da er nun als stimmberechtigter Teilnehmer des Landesparteitages mitbestimmen könne, ohne zuvor als Delegierter gewählt worden zu sein. Zudem sei seine Beteiligungsmöglichkeit dadurch erleichtert worden, dass er allein Anträge zum Landesparteitag einbringen könne. Seine Rechtsposition werde auch nicht dadurch geschmälert, dass die Geschäftsordnung mit einfacher Mehrheit geändert werden könne, denn sofern mit der Bundessatzung nicht vereinbarte Beschlüsse des Landesparteitages gefasst würden, gehe die Bundessatzung grundsätzlich der Landessatzung vor.

Mit Beschluss vom 13. Juli 2015 hat das Landeschiedsgericht des Landesverbandes der FDP H den Antrag zurückgewiesen. Nach § 11 Nr. 3 c) Schiedsgerichtsordnung

(SchGO) der FDP sei, soweit es nicht um die Anfechtung von Wahlen oder um Ordnungsmaßnahmen gehe, in allen übrigen Verfahren neben dem Bundesvorstand und dem Vorstand eines in der Sache betroffenen Gebietsverbandes ein Parteimitglied antragsberechtigt, wenn es in der Sache persönlich betroffen sei. Diese Voraussetzung sei nicht erfüllt. Der Beschwerdeführer habe nicht deutlich gemacht, inwieweit die Satzungsänderungen für ihn nachteilig seien. Dass nicht alle Rechte und Pflichten der Mitglieder sowie die Regelungen zum Verlust der Mitgliedschaft Gegenstand der Satzung seien, benachteilige ihn mangels konkreten Bezugs zu seiner Person nicht. Im Übrigen genüge die neue Satzung wegen der ausdrücklichen Bezugnahme auf die Bundessatzung grundsätzlich den sich aus § 6 PartG ergebenden Anforderungen. Nach § 2 Abs. 3 der Satzung des Landesverbandes sei die Satzung der Bundespartei für den Landesverband verbindlich. Überdies erwerbe ein Mitglied des Landesverbandes zugleich die Mitgliedschaft in der Bundespartei (§ 3 Abs. 1 der Satzung). Beide Satzungen seien daher für die Mitglieder des Landesverbandes verbindlich. Die wechselseitige Bezugnahme sei unschädlich. Insofern verstoße die neue Satzung nicht gegen § 6 PartG und sei nicht rechtswidrig.

Diese Entscheidung greift der Beschwerdeführer fristgerecht mit der Beschwerde an. Er trägt vor: Die SchGO fordere nicht, dass seine Rechte „direkt und unmittelbar“ betroffen sein müssten. Es reiche vielmehr aus, wenn seine Rechtsstellung im Allgemeinen betroffen sei. Daher sei jedes Parteimitglied persönlich betroffen, wenn die zu seinem Schutz erlassenen Vorschriften statt mit einer satzungsändernden Mehrheit mit einfacher Mehrheit abgeändert werden könnten. Zwar enthielten die §§ 2 bis 7 der Bundessatzung Regelungen über die Mitgliedschaft und die Rechte und Pflichten der Mitglieder. Es gebe aber keine Vorschrift, die die unmittelbare und direkte Anwendbarkeit dieser Vorschriften auf die Mitglieder in den einzelnen Landesverbänden vorschreibe. Die Mitgliedschaft zur Partei werde in den Landesverbänden erworben (§ 3 Abs. 1 Bundessatzung). Die weiteren Absätze regelten die Zugehörigkeit in den Gliederungen. Erst in § 3 Abs. 5 werde die Zugehörigkeit zur Bundespartei ermöglicht und das nur in „begründeten Ausnahmefällen auf Antrag“. An keiner Stelle der Bundessatzung werde eine gleichzeitige Mitgliedschaft in Landesverband und Bundespartei aufgezeigt oder gar vorgeschrieben. Der Bundessatzung fehle eine Ermächtigung, der zufolge ein Landesverband gleichzeitig auch die Aufnahme in die Bundespartei verfügen könne. Das bleibe dem Bundesvorstand vorbehalten. Daher sei die Bestimmung in § 3 Abs. 1 der Landessatzung nichtig, jedenfalls aber fehlerhaft. Die Mitgliedschaft sei immer nur in einem Landesverband möglich. Der Landesverband müsse auch die notwendigen Vorschriften des Parteiengesetzes wahren. Das aber sei nicht der Fall, weil Rechte und Pflichten der Mitglieder nicht in einer Satzung, sondern in einer nachgeordneten Geschäftsordnung mit minderen Anforderungen an ihren Bestand geregelt worden seien. Demzufolge sei Beschlussfassung über die Satzung insoweit nichtig.

Der Beschwerdeführer beantragt,

den Beschluss des Landesschiedsgerichts H vom 13. Juli 2015 aufzuheben und festzustellen, dass die Satzung des Landesverbandes H vom 30. November 1998 nicht durch Beschluss des Landesparteitages vom 8. November 2014 aufgehoben wurde.

Der Beschwerdegegner beantragt,

die Beschwerde zurückzuweisen.

Er macht geltend: Zwar sei dem Beschwerdeführer zuzustimmen, dass es für die Zulässigkeit der Antragstellung nach § 11 Nr. 3 c) SchGO ausreiche, wenn er vortrage, eine Maßnahme betreffe ihn generell auch persönlich. Für die Begründetheit des Antrags sei hingegen erforderlich, dass eine konkrete Rechtsverletzung / Betroffenheit geltend gemacht werde. Andernfalls bedürfe es der in § 11 Nr. 3 c) SchGO mit den Worten „*in der Sache persönlich betroffen*“ umschriebenen Antragsberechtigung nicht, da dann jedes Parteimitglied ein Verfahren einleiten könnte, das bereits dann Erfolg hätte, wenn in der Begründetheit eine irgendwie geartete persönliche Betroffenheit nachgewiesen werde. Der Beschwerdeführer habe nicht dargelegt, inwieweit die beschlossene Satzungsänderung vom 8. November 2014 ihn persönlich benachteilige. Seine Rechtsposition werde nicht geschmälert, da die in der Bundessatzung festgelegten Mindestanforderungen für die Rechte und Pflichten der Mitglieder weiterhin für den Landesverband H und seine Mitglieder gelten und zum anderen die mitgliedschaftlichen Rechte durch die Satzungsreform insgesamt gestärkt worden seien. So könnten nunmehr alle Mitglieder als stimmberechtigte Teilnehmer des Landesparteitages die Politik des Landesverbandes mitbestimmen, ohne zuvor in einer Untergliederung zum Delegierten oder Vertreter gewählt werden zu müssen. Dementsprechend sei die Beteiligungsmöglichkeit dahin erleichtert worden, dass künftig jedes Mitglied Anträge zum Landesparteitag einbringen könne. Im Ergebnis werde seine Rechtsposition nicht verringert sondern verstärkt.

Hinsichtlich des Sach- und Streitstandes im Übrigen wird auf die Schriftsätze der Beteiligten nebst Anlagen Bezug genommen.

II.

Die statthafte und im Übrigen zulässige Beschwerde ist nicht begründet. Das Landesschiedsgericht hat den Antrag im Ergebnis zu Recht abgelehnt. Zwar ist der Beschwerdeführer anfechtungsbefugt (nachfolgend 1.), indessen fehlt es an der Anfechtungsberechtigung (nachfolgend 2.)

1.

Nach § 11 Nr. 3 c) SchGO ist jedes Parteimitglied anfechtungsberechtigt, das in der Sache persönlich betroffen ist. Herkömmlicher Nomenklatur entsprechend bezieht sich die Antragsberechtigung auf die Begründetheit und die Anfechtungsbefugnis auf Zulässigkeit des Antrags / der Klage (vgl. statt aller Bundessozialgericht, Urteil vom 14. Mai 2014 - B 6 KA 28/13 R - SozR 4-2500 § 135 Nr. 22). Der Beschwerdegegner hat diese Differenzierung erkannt. In seinem Schriftsatz vom 5. November 2015 verweist er darauf, dass es für die „*bloße Zulässigkeit der Antragstellung nach § 11 Nr. 3 c) SchGO ausreichen dürfte, wenn der Beschwerdeführer geltend macht, dass eine Maßnahme in generell auch persönlich trifft*“. Das meint die der Zulässigkeitsprüfung zuzuordnende Anfechtungsbefugnis.

Die SchGO nimmt diese Differenzierung nicht auf. Systematisch ist § 11 SchGO (Antragsrecht) dem Anschnitt II. (Verfahren) zugeordnet. Dies spricht dafür, dass mit „An-

fechtungsberechtigung“ die vorgeschaltete „Anfechtungsbefugnis“ gemeint ist, es mit hin um die Zulässigkeitsstation geht. Andererseits deutet der Wortlaut der Regelung daraufhin, dass die materiell-rechtliche Anfechtungsberechtigung gemeint ist.

Letztlich kann dies dahinstehen, denn die Unterscheidung in Anfechtungsbefugnis und -berechtigung entspricht allgemeinen Rechtsgrundsätzen und bedarf keiner gesonderten Normierung. Auch im Zivilprozess, für das Schiedsverfahren gilt gem. § 30 SchGO die Zivilprozessordnung entsprechend, wird zwischen Prozessführungsrecht (Zulässigkeit) und Aktivlegitimation (Begründetheit) unterschieden.

So ist eine Klage nach § 42 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) und dem nahezu wortgleichen § 54 Abs. 1 Satz 2 Sozialgerichtsgesetz (SGG) nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt, seine Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein. Diese Sachentscheidungsvoraussetzung wird gemeinhin mit „Klagebefugnis“ bezeichnet. Dabei geht es darum, dass es nicht Aufgabe der Sozial- bzw. Verwaltungsgerichtsbarkeit ist, behördliche Maßnahmen allgemein auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu überprüfen, sondern die Befugnis des Klägers, eine gerichtliche Überprüfung einzufordern von seiner, des Klägers, eigener Rechtsbetroffenheit abhängig zu machen. Der Einzelne hat also keinen allgemeinen Rechtsanspruch auf rechtmäßiges Handeln, sondern nur darauf, dass seine eigenen Rechte nicht durch rechtswidriges Verwaltungshandeln verletzt werden (vgl. von Nicolai, in: Redeker/von Oertzen, VwGO, 16. Auflage, 2014, § 42 Rdn. 43; Jung, in: Jansen, SGG, 4. Auflage, 2012, § 54 Rdn. 21 ff.).

Die Rechtsbetroffenheit ist danach zunächst eine Sachurteilsvoraussetzung. Der Kläger muss schlüssig behaupten, in seinen Rechten betroffen zu sein. Zur Abgrenzung von der Begründetheitsprüfung genügt es daher für die Zulässigkeit des Antrags, dass für die Beurteilung des Anspruchs die Anwendung von Rechtssätzen in Betracht kommt, die zumindest auch dem Schutz des Klägers zu dienen bestimmt sind, der Kläger vom Streitgegenständlichen Verwaltungsakt unmittelbar und tatsächlich in geschützten Rechtspositionen zumindest betroffen sein könnte und zumindest die konkrete Möglichkeit besteht, dass auf Grund des Vortrags des Klägers Rechte von ihm verletzt werden (von Nicolai, a.a.O., § 42 Rdn. 50; Jung, a.a.O. § 54 Rdn. 21 ff.; hierzu auch Hommel, in: Peters/Sautter/Wolff, SGG, 4. Auflage, 94. Lfg. 10/2013, § 54 Rdn. 261).

Die vorgenannten Grundsätze sind auf schiedsgerichtliche Verfahren zu übertragen, denn auch insoweit geht es um Anfechtung und Feststellung und letztlich um die Abgrenzung zur Popularklage bzw. abstrakten Normenkontrolle. Der bei dem Schiedsgericht der Partei rechtsschutzsuchende Antragsteller muss persönlich in seinen Rechten verletzt, nämlich konkret betroffen sein, um ein schutzwürdiges berechtigtes Interesse zur Anrufung des Gerichts zu haben. Das allgemeine Betroffensein von dem Regelwerk über die Rechte und Pflichten aus der Parteisatzung, dem jedes Mitglied in gleicher Weise ausgesetzt ist, reicht zur Begründung eines schutzwürdigen Interesses an der Anrufung der Parteigerichtsbarkeit nicht aus (so auch Bundesparteigericht der CDU, Beschlüsse vom 25. Februar 1991 - BPG 5/89, HH-LPG 2/89 – und 22. Februar 1993 – BPG 6/93). Der in § 11 Nr. 3 c) SchGO geregelten Anfechtungsberechtigung („in der Sache persönlich betroffen“) ist daher die Anfechtungsbefugnis vorgeschaltet, nämlich die schlüssige Behauptung, in der Sache persönlich betroffen zu sein.

„Persönlich betroffen“, also in eigenen Rechten verletzt, ist ein Kläger / Antragsteller, wenn er sich auf ein ihn schützendes subjektives Recht berufen kann. Ein solches liegt dann vor, wenn der relevante Rechtssatz nicht nur den Interessen der Allgemeinheit, sondern auch den Individualinteressen des Klägers / Antragstellers derart zu dienen bestimmt ist, dass der Träger der Individualinteressen die Einhaltung des Rechtssatzes beanspruchen kann (von Nicolai, a.a.O., § 42 Rdn. 52). Dabei reicht es im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung aus, wenn die Rechtsverletzung als möglich erscheint (Hommel, a.a.O., § 54 Rdn. 261 m.w.N.; Jung, a.a.O. § 54 Rdn. 22).

Ausgehend hiervon ist der Beschwerdeführer anfechtungsbefugt. Eine ihn betreffende Rechtsverletzung erscheint möglich. Er meint, dass die „*Herausnahmen der wesentlichen Mitgliedrechte aus der Satzung und deren Übernahme in eine Geschäftsordnung*“ ihn in seinen Rechten beeinträchtigt. Da die Anforderungen an die Darlegung einer möglichen Rechtsverletzung nicht überspannt werden dürfen (Hommel, a.a.O., § 54 Rdn. 261 m.w.N.) und eine Geschäftsordnung gegenüber einer Satzung weniger rechtsbeständig ist, hat der Beschwerdeführer schon deswegen eine mögliche Rechtsverletzung schlüssig dargelegt.

2.

Der Beschwerdeführer ist aber nicht anfechtungsberechtigt.

Anfechtungsberechtigt wäre er, wenn er als Beschwerdeführer eine konkrete Rechtsverletzung dargelegt hätte und eine solche tatsächlich vorläge. Schon nach eigenem Vorbringen fehlt es an Letzterem. In der Beschwerdebeurteilung beschreibt der Beschwerdeführer unter der „*persönlichen Betroffenheit durch eine Satzungsbestimmung*“ zwar die aus seiner Sicht bestehende Rechtslage. Den Bezug zu einem Eingriff in seine Rechte stellt er indes nicht her. Vielmehr weisen Wendungen wie „*jedes Parteimitglied ist in seiner Rechtsposition persönlich betroffen, wenn zu seinem Schutz bestehende Vorschriften nachteilig abgeändert werden*“, den Weg: Der Beschwerdeführer rügt eine Rechtsänderung und meint, dieser Vorgang betreffe ihn schon deswegen persönlich, weil er Mitglied der Partei sei. Er übersieht, dass zwischen seiner Rechtsstellung als Mitglied und einem etwaigen persönlichen Betroffensein zu unterscheiden ist. Das Adjektiv „persönlich“ verdichtet die Regelung des § 11 Nr. 3 c) SchGO vergleichbar verfassungsrechtlicher Grundsätze dahin, dass ein Eingriff in den „persönlichen“ Rechtskreis des Beschwerdeführers vorliegen muss. In diesen wird jedoch nicht eingegriffen. Die Satzungsänderungen wirken sich erst dann aus, wenn sich ein Lebenssachverhalt realisiert, der den vom Beschwerdeführer beanstandeten Regelungen unterfällt. Das ist derzeit nicht der Fall. Der Beschwerdeführer betreibt in der Sache vielmehr eine abstrakte Normenkontrolle.

Die Rechtslage ist jener vergleichbar, dass ein Legislativorgan ein Gesetz verabschiedet und ein normunterworfenen Bürger meint, dieses sei rechtswidrig. Eine abstrakte Normenkontrolle sieht die deutsche Rechtsordnung für solche Fallgestaltungen nicht vor. Lediglich gegen das Gesetz ausführende Maßnahmen kann vorgegangen werden (hierzu § 54 SGG, § 42 VwGO).

Ausnahmen regeln (z.B.) die Vorschriften über die abstrakte Normenkontrolle (§ 55a SGG und § 47 VwGO). Antragsbefugt ist danach jede Person, die selbst geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu

sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden (Keller, in: Meyer-Ladewig/Keller/Leitner, SGG, 11. Auflage, 2014, § 55a Rdn. 7). Für den Beschwerdeführer könnte insofern streiten, dass die Begründetheit des Normenkontrollantrags, anders als bei Anfechtungsklagen (§ 54 SGG, § 42 VwGO), nicht die Feststellung der Verletzung eines eigenen Rechts voraussetzt, was aus der (auch) objektiven Rechtsschutzfunktion der Vorschrift folgt (Keller, a.a.O., § 55a Rdn. 19a m.w.N.). Übertragen auf den vorliegenden Fall würde dies bedeuten, dass die materiell-rechtliche Rechtslage geprüft werden müsste.

Auf die für abstrakte Normenkontrollen geltenden Grundsätze kann indes nicht zurückgegriffen werden. Die §§ 55a SGG und 47 VwGO sind nicht analogiefähig und die Schiedsgerichtsordnung sieht ein solches Normenkontrollverfahren nicht vor. Dies bedeutet nicht, dass eine gerichtliche Überprüfung der Gültigkeit von Satzungsbestimmungen durch die Parteischiedsgerichte ausgeschlossen wäre. Die Wirksamkeit von Satzungsbestimmungen kann durchaus Gegenstand eines Parteischiedsverfahrens sein. Das ergibt sich bereits aus § 9 Abs. 1 Nr. 5 und § 10 Nr. 5 SchGO, wonach die Schiedsgerichte auch für Streitigkeiten über Auslegung und Anwendung des Satzungsrechts der Partei zuständig sind. Voraussetzung ist jedoch immer, dass es sich in jedem Einzelfall um ein in der Schiedsgerichtsordnung vorgesehenes Verfahren handelt, wie z.B. Anfechtung von Wahlen oder Beschlüssen und das anfechtende Parteimitglied seine persönliche Betroffenheit mittels einer konkreten Rechtsverletzung darlegt.

Damit verbleibt es dabei, dass die Anfechtungsberechtigung (§ 11 Nr. 3 c) SchGO) fehlt. Hinsichtlich der Beurteilung der Sach- und Rechtslage im Übrigen erachtet das Bundesschiedsgericht den angegriffenen Beschluss als zutreffend. Indessen kommt es darauf letztlich nicht an.

Nach alledem ist die Beschwerde zurückzuweisen.

3.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 28 SchGO.

Mechthild Dyckmans

Hermann Frehse

Joachim Moritz

Helmut Seipel

Rolf Hermann Lühr