

Freie Demokratische Partei
Bundesschiedsgericht
Beschluss

Verkündet am 29.02.2008

Christian Graf Dohna

Geschäftsführer

B 12 - 59/III - 07

In dem Schiedsgerichtsverfahren

- 1) Herr [...], [...], [...],
- 2) Herr [...], [...], [...],
- 3) Frau [...], [...], [...],
- 4) Herr [...], [...], [...],
- 5) Herr [...], [...], [...],
- 6) Herr [...], [...], [...],
- 7) Frau [...], [...], [...],
- 8) OV [...], vertreten durch den Vorstand, dieser vertreten durch den Vorsitzenden Herrn [...], [...], [...]

- Antragssteller und Beschwerdeführer -

Verfahrensbevollmächtigte: Frau [...], [...], [...]

gegen

- 1) den Bezirksverband [...], vertreten durch den Vorstand, dieser vertreten durch den Vorsitzenden Herrn [...], [...], [...],

- 2) den Bezirksausschuss des Bezirksverbandes [...], vertreten durch den Sprecher Herrn [...], [...], [...]

- Antragsgegner und Beschwerdegegner -

wegen Wahlanfechtung sowie Anfechtung und Verpflichtung betreffend Rechenschaftsberichte

hat das Bundesschiedsgericht der Freien Demokratischen Partei unter Vorsitz des Präsidenten Dr. Peter Lindemann und unter Mitwirkung der Beisitzer Dr. Paul Becker, Dr. Michael Bruder, Michael Reichelt und Wolf-Dieter Keller in der mündlichen Verhandlung am 29. Februar 2008 in [...] beschlossen:

- 1) Der Antrag auf Feststellung der Ungültigkeit der Wahl der Delegierten und Ersatzdelegierten des Bezirksausschusses [...] vom 27.03.2007 wird zurückgewiesen.
- 2) Im Übrigen wird das Verfahren vertagt.

I.

Die Antragsteller zu 1. bis 7. sind Delegierte bzw. Ersatzdelegierte des Ortsverbandes [...] im Bezirksausschuss der FDP in [...]. In dieser Eigenschaft nahmen sie an der Jahreshauptversammlung des Bezirksausschusses am 27. März 2007 teil. Die Tagesordnung sah als TOP 5 den Rechenschaftsbericht des Schatzmeisters vor. Ausweislich des Protokolls der Versammlung wurde der TOP erst nach Eintreffen des Schatzmeisters gegen Ende der Sitzung aufgerufen. Der Schatzmeister teilte mit, dass er den Rechenschaftsbericht 2006 nicht vorlegen könne, da einzelne Unterlagen seines Amtsvorgängers noch fehlten. Der Bericht sollte auf der nächsten Sitzung vorgelegt und beraten werden. Der Bericht wurde sodann auf der Sitzung des Bezirksausschusses am 28. Juni 2007 vorgelegt.

Auf der Jahreshauptversammlung des Bezirksausschusses am 27. März 2007 wurden die Delegierten und Ersatzdelegierten zum Landesausschuss gewählt. Dabei kandidierten insgesamt sechs Personen, davon eine aus dem Ortsverband [...]. Gewählt wurden die fünf Kandidaten aus den beiden anderen Ortsverbänden des Bezirksverbandes [...]. Gleiches gilt für die Wahl der Ersatzdelegierten.

Die Antragsteller sind der Auffassung, die vorgelegten Rechenschaftsberichte der Jahre 2005 und 2006 entsprächen nicht den gesetzlichen Anforderungen. Die Wahlen der Delegierten und Ersatzdelegierten zum Landesausschuss seien rechtswidrig und ungültig.

Die Antragsteller haben beantragt festzustellen:

1. der Antragsgegner zu 1. wird verpflichtet, den Antragstellern die Rechenschaftsberichte seines Schatzmeisters sowie seiner Rechnungsprüfer, welche den Anforderungen des § 24 Parteiengesetz entsprechen, für die Geschäftsjahre 2005 und 2006 vorzulegen;
2. die Wahl der Delegierten und Ersatzdelegierten des Bezirksausschusses [...] vom 27. März 2007 ist ungültig. Der Antragsgegner zu 2. wird verpflichtet, die Wahlen der Delegierten und Ersatzdelegierten zum Landesausschuss unter Beachtung der Mandate an die Ortsverbände nach dem Mitgliedsmonatsschlüssel zu wiederholen.

Die Antragsgegner haben beantragt,

die Anträge der Antragsteller zurückzuweisen.

Die Antragsgegner sind der Auffassung, hinsichtlich der Forderung nach Vorlage der Rechenschaftsberichte liege kein Rechtsschutzbedürfnis vor, da die Verpflichtung zur Vorlage niemals streitig gewesen und die verspätete Vorlage aus zwingenden tatsächlichen Gründen erklärbar sei. Inzwischen sei die Vorlage erfolgt und der Antrag zu 1. damit erledigt. Hinsichtlich der Delegierten- und Ersatzdelegiertenwahl sehen sie keine Verpflichtung zu einer Aufschlüsselung und damit einer Repräsentanz aller Ortsverbände.

Das Landesschiedsgericht hat den Antragsgegner zu 1. verpflichtet, dem Bezirksausschuss [...] die Rechenschaftsberichte seines Schatzmeisters sowie seiner Rechnungsprüfer, welche den Anforderungen des § 24 Parteiengesetz entsprechen, für die Geschäftsjahre 2005 und 2006 vorzulegen und im Übrigen die Anträge der Antragsteller zurückgewiesen.

Hinsichtlich des Antrages zu 1. hat das Landesschiedsgericht das Rechtsschutzbedürfnis der Antragsteller bejaht, da nach wie vor streitig sei, ob und inwieweit die inzwischen vorgelegten Rechenschaftsberichte den Ansprüchen der Satzung (§ 28 Abs. 6 Nr. 2 und 3 Satzung des Landesverbandes [...] (LS [...])) bzw. des Parteiengesetzes (§ 24 Parteiengesetz) genügten. Eine über diese Feststellung hinausgehende Verpflichtung des Gerichts zur Prüfung der Berichte im Hinblick auf seine satzungsrechtliche und gesetzliche Korrektheit sah das Gericht jedoch nicht. Der hierfür notwendige detaillierte Sachvortrag sei nicht gegeben. Den Antragstellern wurde jedoch mitgeteilt, ihnen stünde es frei, schriftlich beim Antragsgegner zu 1. Nachbesserungen zu verlangen und – falls diese nicht oder nur unzureichend erfolgten – erneut ein Verfahren beim Landesschiedsgericht zu beantragen. Im Übrigen könne die Vorlageverpflichtung nicht gegenüber den Antragstellern ausgesprochen werden, da gemäß § 28 Abs. 6 LS [...] eine solche nur gegenüber dem Bezirksausschuss bestehe, nicht gegenüber den Antragstellern.

Die Wahl der Delegierten und Ersatzdelegierten ist aus der Sicht des Landesschiedsgerichts nicht zu beanstanden. Denn unabhängig davon, ob ein von den Antragstellern angenommenes Quotierungsrecht überhaupt im Rahmen des streitigen Wahlvorgangs konkret geltend gemacht worden sei, gäbe es keine satzungsmäßige Verpflichtung zur Quotierung. Da keine ausdrückliche Regelung diesbezüglich bestehe, eine analoge Anwendung der Regelung für den Landesparteitag nicht geboten sei und dies nicht gegen höherrangiges Recht verstoße, sei die Wahl rechtmäßig.

Die Antragsteller und Beschwerdeführer beantragen,

1. den Beschluss des Landesschiedsgerichts [...] aufzuheben,
2. den Antragsgegner zu 1. zu verpflichten, den Antragstellern die Rechenschaftsberichte seines Schatzmeisters sowie seiner Rechnungsprüfer, welche den Anforderungen des § 24 Parteiengesetz entsprechen, für die Geschäftsjahre 2005 und 2006 vorzulegen,
3. den Antragsgegner zu 2. zu verpflichten, die Wahl der Delegierten und Ersatzdelegierten des zum Landesausschuss unter Beachtung der Mandate an die Ortsverbände nach dem Mitgliedsmonatsschlüssel zu wiederholen

Im Verhandlungstermin haben die Antragsteller den Klageantrag bezüglich der Wahlanfechtung unter Bezugnahme auf § 264 Nr. 3 ZPO angepasst und beantragt, festzustellen,

dass die Wahl der Delegierten und Ersatzdelegierten des Bezirksausschusses [...] vom 27. März 2007 ungültig ist,

sowie den Antragsgegner zu 2. zu verpflichten, Wahlen der Delegierten und Ersatzdelegierten zum Landesausschuss zukünftig unter Beachtung der Verteilung dieser Mandate an die Ortsverbände nach dem Mitgliedsmonatsschlüssel durchzuführen.

Sie beanstanden – neben formalen Fehlern des Beschlusses des Landesschiedsgerichts – die Entscheidung des Landesschiedsgerichts, da es lediglich feststelle, dass eine Vorlagepflicht bestehe, nicht jedoch die Verpflichtung zur Vorlage der Rechenschaftsberichte ausspreche. Nach Vorlage der Rechenschaftsberichte rügen die Antragsteller jetzt einzelne, aus ihrer Sicht nicht nachvollziehbare oder erklärungsbedürftige Positionen in den Berichten. Im Schriftsatz vom 28. November 2007 gehen sie dann (sogar) davon aus, dass die vorgelegten Berichte nicht die vom Liberalen Parteiservice (LIPS) erstellten Rechenschaftsberichte sind.

Ferner werden aus den bereits in der Antragsschrift geltend gemachten Erwägungen die Wahlen der Delegierten und Ersatzdelegierten zum Landesausschuss für unwirksam gehalten.

Die Antragsteller machen geltend, das Landesschiedsgericht habe die Bedeutung des § 15 Abs. 3 Parteiengesetz verkannt. Über § 70 Abs. 2 LS [...] gelte die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und damit müsse eine angemessene

Vertretung des Ortsverbandes [...] sichergestellt werden. Aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Januar 1986 zum Demokratieprinzip ergebe sich, dass die Nichtberücksichtigung einer Gruppierung zumindest eines sachlichen Grundes bedürfe, der hier nicht gegeben sei. Ferner wird auf die Ausführungen der abweichenden Meinungen der Richter Marenholz und Böckenförde verwiesen, die sich die Antragssteller zu eigen machen. Darüber hinaus ergebe sich aus einer an Sinn und Zweck sowie historischer Auslegung orientierten Interpretation der Satzungsbestimmung, dass Delegierte aus allen Ortsverbänden im Landesausschuss vertreten sein müssten. Ferner werde ein solches Ergebnis über den § 242 BGB, der hier ebenfalls Anwendung finde, erreicht.

Bezüglich des Klageantrages betreffend die Rechenschaftsberichte haben die Antragsteller im Verhandlungstermin aufgrund der derzeit stattfindenden Verhandlungen über die strittigen Punkte Vertagung beantragt.

Die Antragsgegner und Beschwerdegegner haben schriftsätzlich zur Vorbereitung der mündlichen Verhandlung keine Anträge gestellt. In seinem Schreiben vom 8. Februar 2008 teilt der Vorsitzende des Antragsgegners zu 1. mit, dass der Bevollmächtigten der Antragsteller noch fehlende Angaben zwischenzeitlich mitgeteilt und auch der aktuelle Rechenschaftsbericht 2006 inzwischen übermittelt worden seien. Auf einer Sitzung des Bezirksausschusses am 16. Januar 2008 sei über den Sachverhalt informiert worden und keiner der bis auf eine Ausnahme anwesenden Antragsteller habe die angebotene Nachfragemöglichkeit genutzt.

Im Verhandlungstermin war kein Vertreter der Antragsgegner anwesend.

II.

Die zulässige und rechtzeitige Beschwerde der Antragsteller war – sofern das Verfahren nicht vertagt wurde – als unbegründet zurückzuweisen.

Die Wahl von fünf Delegierten sowie fünf Ersatzdelegierten des Bezirksausschusses [...] zum Landesausschuss war auch ohne Berücksichtigung des jeweils kandidierenden Vertreters des Ortsverbandes [...] rechtlich nicht zu beanstanden.

Das Verfahren zur Wahl der Delegierten zum Landesausschuss ist in § 57 LS [...] geregelt. Dort heißt es in Abs. 1, dass sich die Zusammensetzung der Landesausschussdelegierten nach dem kombinierten Berechnungsschlüssel bestimmt. Was unter dem Begriff kombinierter Berechnungsschlüssel zu verstehen ist, ergibt sich aus § 34 LS [...]. In dessen Abs. 1 wird der Begriff des Mitgliedsmonatsschlüssels definiert, sodann in Abs. 2 der so genannte kombinierte Berechnungsschlüssel erläutert. Danach ist die Hälfte der Mandate nach dem Mitgliedsmonatsschlüssel zu bemessen; die Vergabe der restlichen Mandate richtet sich nach dem Verhältnis der Anzahl der bei der letzten Wahl zum Abgeordnetenhaus von [...] in dem jeweiligen Bezirk auf die FDP entfallenen Zweitstimmen zu der Gesamtsumme der im Land [...] auf die FDP entfallenen Zweitstimmen. Nach Abs. 4 erfolgt die Berechnung und Mitteilung der Delegiertenschlüssel an die nachgeordneten Gliederungen durch den Landesverband bis zum 27. Januar (Nr. 1) bzw. durch den Bezirksschatzmeister bis zum 31. Januar eines jeden Jahres (Nr. 2).

Die hier vorliegende Wahl der Delegierten und Ersatzdelegierten verstieß – was auch die Antragsteller im Prinzip nicht rügen – nicht gegen diese Regelung. Die Antragsteller meinen jedoch, § 56 Abs. 1 Satz 3 LS [...] sei hier analog anzuwenden und so zu einer zwingenden Berücksichtigung des Ortsverbandes [...] zu gelangen. In § 56 LS [...], der mit „Verfahren zum Landesparteitag“ überschrieben ist, wird in Abs. 1 Satz 1 ebenfalls der kombinierte Berechnungsschlüssel für anwendbar erklärt. In Satz 3 ist sodann bestimmt, dass die Bezirksverbände die Mandate an ihre Ortsverbände nach dem Mitgliedsmonatsschlüssel weiter verteilen. Die Ansicht der Antragsteller, § 56 sei auch auf das Verfahren zum Landesausschuss anzuwenden, geht jedoch fehl. Es liegt weder eine planwidrige Lücke in der Satzung noch ein ähnlich gelagerter Sachverhalt vor, der eine analoge Anwendung dieser Vorschrift rechtfertigen könnte. Im Gegenteil ist nach den Angaben der Antragsteller in der mündlichen Verhandlung davon auszugehen, dass der Satzungsgeber hier bewusst eine unterschiedliche Regelung gewählt hat und somit keine Quotenregelung mit der Folge einer sicheren Vertretung aller Ortsverbände beabsichtigt wurde. Dies wird auch dadurch deutlich, dass – nicht wie in früheren Landessatzungen – eine klare satzungsrechtliche Regelung getroffen wurde. So war etwa in der Landessatzung vom 1. September 1990 in der Fassung vom 5. September 1992 in 15 Abs. 1 folgende Regelung enthalten: „Dem Landesausschuss gehören an: a) 84 gewählte Delegierte (...), wobei jeder Bezirksverband mindestens ein Mandat erhält“. Sofern künftig satzungsrechtlich die Vertretung sämtlicher Ortsverbände zwingend vorgesehen werden soll, müsste eine derartige ausdrückliche Regelung erneut Eingang in die Landessatzung finden.

Es ist daher im Ergebnis rechtlich nicht zu beanstanden, dass kein Kandidat des Ortsverbandes [...] als Delegierter oder Ersatzdelegierter bei der hier angefochtenen Wahl zum Zuge gekommen ist.

Auch ist ein derartiges Vorgehen, das den aktuellen satzungsrechtlichen Vorgaben entspricht, kein Verstoß gegen höherrangiges Recht, insbesondere liegt kein Verstoß gegen das Parteiengesetz oder gar verfassungsrechtliche Regelungen vor.

§ 15 Abs. 3 Parteiengesetz enthält in Satz 1 die Verpflichtung, das Antragsrecht so zu gestalten, dass eine demokratische Willensbildung gewährleistet bleibt, insbesondere auch Minderheiten ihre Vorschläge ausreichend zur Erörterung bringen können. Danach ist in Satz 2 geregelt, dass in den Versammlungen höherer Gebietsverbände mindestens den Vertretern der Gebietsverbände der beiden nächst niedrigeren Stufen ein Antragsrecht einzuräumen ist. Nicht umfasst hiervon sind nur so genannte optionale, also nicht zwingend vorzusehende Einrichtungen wie hier der Landesausschuss (§ 8 Abs. 2 Parteiengesetz). § 15 Abs. 3 Satz 2 Parteiengesetz enthält nur ein Antrags-, kein Repräsentationsrecht. Aus einem Antragsrecht kann nicht mittelbar auf ein Vertretungsrecht geschlossen werden. Daher ist die hier praktizierte Auslegung der Satzung kein Verstoß gegen parteirechtliche Vorschriften.

Selbst wenn im vorliegenden Fall noch Raum wäre für die Anwendung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages bzw. der ihr zugrunde liegenden verfassungsrechtlichen Gewährleistungen, so würde sich auch daraus kein Anspruch auf Berücksichtigung ergeben. § 70 Abs. 2 LS [...] sieht eine Anwendung der

Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches sowie der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages „im Übrigen“ vor. Dies bedeutet, dass nur zur Ausfüllung von Lücken die genannten Regelungsbereiche herangezogen werden. Da hier jedoch die Satzung eine vollständige Regelung enthält, kommt eine entsprechende Anwendung nicht in Betracht. Selbst wenn man dies anders sähe, ließe sich hieraus kein derartiger Anspruch ableiten. Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt entschieden, dass es keinen verfassungsrechtlichen Anspruch einer Fraktion gibt, in sämtlichen Ausschüssen vertreten zu sein (Urteil vom 14. Januar 1986, BVerfGE 70, 324 (362ff.); Beschluss vom 17. September 1997, BVerfGE 96, 264 (281f.)). Die von den Antragstellern erwähnten abweichenden Meinungen der Richter Mahrenholz und Böckenförde (BVerfGE 70, 324 (366ff, 380ff)) haben sich insoweit nicht durchgesetzt und wurden in späteren Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts von der entscheidenden Mehrheit nicht übernommen. So hat die Senatsmehrheit in der von den Antragstellern in Bezug genommenen Entscheidung ausdrücklich festgestellt, dass der Schutz der parlamentarischen Minderheit nicht dahin geht, die Minderheit vor Entscheidungen der Mehrheit zu bewahren, und selbst wenn der Schutz der Minderheit im Parlament in der Verfassung – und auf ihrer Grundlage durch die Geschäftsordnung des Bundestages – auch stark ausgeprägt ist, so sind doch bei der Bestimmung des Umfangs ihrer Rechte auch andere Rechtsgüter von Verfassungsrang zu berücksichtigen. Dem Parlament ist es danach jedenfalls in sachlich begründeten Fällen verfassungsrechtlich unbenommen, für Ausschüsse oder ähnliche Gremien eine Mitgliederzahl vorzusehen, die bei Anwendung der üblichen Regeln für die Sitzverteilung eine Berücksichtigung aller parlamentarischen Gruppen nicht ermöglicht. Diese Rechtsprechung der Senatsmehrheit wurde im Beschluss vom 17. September 1997 (BVerfGE 96, 264) ausdrücklich bestätigt. Auch ist anerkannt, dass die innere Organisation eines Vereins – und damit auch einer Partei – nicht allen demokratischen Ansprüchen genügen muss, die verfassungsrechtlich für die Organisation des Staates vorgegeben sind. Das Gebot innerparteilicher Demokratie beseitigt die den Parteien zustehende Gestaltungsautonomie für ihre inneren Angelegenheiten nicht vollends (so Kunig in von Münch/Kunig, Grundgesetzkommentar, Band 2, 5. Auflage 2001, Artikel 21, Randziffer 51; ähnlich Tsatsos/Morlok, Parteienrecht, Seite 36 m.w.N., wonach Modifizierungen zulässig sind). Im Übrigen bewirkt die Verwendung des Begriffs „demokratischer Grundsätze“ schon selbst, dass Artikel 21 Abs. 1 Satz 3 Grundgesetz nicht in Einzelheiten konkret vorgibt, in welcher Weise die innerparteiliche Willensbildung vollzogen werden muss. Den Parteien bleibt so die Auswahl unter mehreren Modellen, soweit diese gleichermaßen demokratisch genannt werden können (Kunig a.a.O., Randziffer 54 m.w.N.).

Eine Korrektur über die Vorschrift des § 242 BGB kommt ebenfalls nicht in Betracht, da das Parteiengesetz dem BGB als *lex specialis* vorgeht (Henke im Bonner Kommentar, Artikel 21, Randziffer 257).

gez. Dr. Peter Lindemann

gez. Dr. Paul Becker

gez. Dr. Michael Bruder

gez. Michael Reichelt

gez. Wolf-Dieter Keller