

# **Freie Demokratische Partei**

## **Bundesschiedsgericht**

### **Beschluss**

**Az.: B-07/19-01/I-19**

In dem Schiedsgerichtsverfahren

des [...], [...], [...]

**- Antragsteller und Beschwerdeführer -**

gegen

den FDP-Kreisverband [...], vertreten durch den Kreisvorstand, dieser vertreten durch den Vorsitzenden [...], [...], [...]

**- Antragsgegner und Beschwerdegegner -**

Beigeladener:

FDP-Bundesverband, Reinhardtstraße 14, 10117 Berlin, vertreten durch den Bundesvorstand, vertreten durch den Vorsitzenden Christian Lindner, dieser vertreten durch den Bundesgeschäftsführer Michael Zimmermann

hat das Bundesschiedsgericht der Freien Demokratischen Partei (FDP) im schriftlichen Verfahren am 2. September 2020 durch die Präsidentin Dyckmans, den Vizepräsidenten Funke und die weiteren Beisitzer Dr. Schütt, Moritz, Dr. Brink beschlossen:

1. Die Beschwerde gegen den Beschluss des Landesschiedsgerichts [...] vom 26. Juli 2019 wird zurückgewiesen.
2. Das Verfahren ist kostenfrei; außergerichtliche Kosten und Auslagen der Verfahrensbeteiligten sind nicht erstattungsfähig.

### **Gründe:**

#### **I.**

Gegenstand des Schiedsgerichtsverfahrens ist die Feststellung, ob die Führung einer offenen Anwesenheitsliste in Mitgliederversammlungen der Orts- und Kreisverbände der FDP zulässig ist.

Den Antrag des Beschwerdeführers hat das Landesschiedsgericht in dem Beschluss vom 26. Juli 2019 zurückgewiesen. Gegen den am 11. September 2019 zugestellten Beschluss richtet sich die am 16. September 2019 eingegangene Beschwerde.

Am 16. September 2019 hat der Beschwerdeführer auch die Beiladung des Bundesvorstands und des Landesvorstands beantragt. Wegen grundsätzlicher Bedeutung der Angelegenheit wurde der Bundesverband, vertreten durch den Bundesvorstand, beigeladen, da der Bundesverband u.a. auch die Richtlinie für den Umgang mit personenbezogenen Daten in der FDP erlassen hat. Der Bundesverband hat sich auch entsprechend schriftlich eingelassen. Insbesondere nahm dieser zur vorgenannten Richtlinie sowie zu den Rechtfertigungsgründen der Datenschutzgrundverordnung Stellung. Von einer Beiladung des Landesverbandes wurde abgesehen, da keine speziellen Vorschriften auf Ebene des Landesverbandes ersichtlich sind, auf die sich der Beschwerdeführer stützt.

Gleichzeitig mit der Einlegung der Beschwerde änderte der Beschwerdeführer die Anträge ab und führt zur Begründung des Haupt- und Hilfsantrags im Wesentlichen aus, dass es ihm auf die Stellung des Mitglieds der Partei in Mitgliederversammlungen seines Orts- und Kreisverbands ankomme. Er kritisiert, dass in der von ihm

angegriffenen Entscheidung das deutsche und europäische Datenschutzrecht unmittelbar angewendet werde, ohne eine parteigesetzliche oder eine Satzungsgrundlage zu berücksichtigen. Eine offene Anwesenheitsliste verletze weder Datenschutzrechte noch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Der Beschwerdeführer geht davon aus, dass mit der Eintragung in diese Liste eine Einwilligung vorliege bzw. die Verarbeitung dieser Daten im öffentlichen Interesse liege, da die Anwesenheitsliste die Sitzungsleitung erleichtere. Zumindest könne in der Mitgliederversammlung eine Beschlussfassung über die Führung einer Anwesenheitsliste erfolgen, wobei der Beschwerdeführer auf einen vom ihm in der Mitgliederversammlung am 16. November 2018 gestellten Antrag verweist, den er als Anlage S1 seiner Beschwerde beifügt („Die Mitgliederversammlung möge beschließen:

Die Zahl der anwesenden Parteimitglieder und die Wahl- und Beschlussfähigkeit der Mitgliederversammlung wird durch Führung einer Anwesenheitsliste mit laufender Nummerierung, Name, Wohnort, Bestätigung der Mitgliedschaft (ja/nein) erhoben und festgestellt“).

Der Beschwerdeführer führte nach Erhalt des Leitfadens zur Verarbeitung personenbezogener Daten in den Gliederungen der FDP zur Umsetzung der Datenschutzgrundverordnung weiter aus und gibt an, dass er sich nun auch auf die Rechtfertigung aufgrund berechtigter Interessen stütze. Zudem bringt er vor, dass eine offene Anwesenheitsliste seit Jahrzehnten geführt würde und diese für den Verfassungsauftrag der Mitwirkung der politischen Willensbildung notwendig sei.

Der Beschwerdeführer hat in dieser Instanz schriftsätzlich beantragt,

den Beschluss des Landesschiedsgerichts abzuändern und die Führung einer offenen Anwesenheitsliste in Mitgliederversammlungen der Orts- und Kreisverbände der FDP für zulässig zu erklären

hilfsweise beantragte der Beschwerdeführer,

eine Beschlussfassung in der Mitgliederversammlung des Antragsgegners über einen Antrag nach dem Beispiel der Anlage S1 für zulässig zu erklären.

Der Beschwerdegegner hat schriftsätzlich beantragt,  
die Beschwerde zurückzuweisen.

Der Beschwerdegegner hat sich zu den geänderten Anträgen eingelassen und beruft sich zur Begründung im Wesentlichen auf seinen bisherigen Vortrag in der ersten Instanz und auf die ergangene Entscheidung des Landesschiedsgerichts.

Sämtliche Verfahrensbeteiligten haben einem schriftlichen Verfahren zugestimmt und eine Frist zur Einlassung bis 24. Juni 2020 gesetzt bekommen. Die erste Zustimmung eines Verfahrensbeteiligten erfolgte am 5. Juni 2020.

Zur Ergänzung des Sach- und Streitstandes wird Bezug genommen auf die Schriftsätze der Beteiligten sowie auf den gesamten Inhalt der Akten.

## II.

Das Bundesschiedsgericht konnte im schriftlichen Verfahren entscheiden, da Zustimmung und Entscheidung innerhalb von drei Monaten gem. § 22 Abs. 6 Satz 3 SchGO ergangen ist. Zudem waren alle Schiedsrichter mit einer schriftlichen Beratung gem. § 22 Abs. 7 SchGO einverstanden.

Die fristgerecht erhobene Beschwerde ist unbegründet. Der Haupt- und Hilfsantrag sind zulässig, aber unbegründet.

### 1.)

Das Bundesschiedsgericht geht aufgrund der Begründung des Antrags davon aus, dass der Beschwerdeführer mit Verweis auf die Stellung des Mitglieds in der Partei mit seinem Antrag feststellen lassen möchte, dass ein Parteimitglied einen Anspruch auf eine offene Anwesenheitsliste in Kreis- und Ortsversammlungen hat. Grundsätzlich ist ein solcher Antrag zulässig, insbesondere liegt nach Ansicht des Gerichts eine

Antragsberechtigung nach § 11 Ziffer 3 lit. c) SchGO vor, da der Beschwerdeführer einen entsprechenden Antrag in einer Mitgliederversammlung gestellt hat und dieser abgelehnt wurde. Insofern ist der Beschwerdeführer persönlich betroffen. Da sich der Beschwerdegegner auf den geänderten Hauptantrag rügelos eingelassen hat, ist die Änderung zulässig. Jedenfalls wäre diese Änderung aber auch sachdienlich gewesen.

Ein Parteimitglied der FDP hat jedoch keinen Anspruch auf eine offene Mitgliederliste in sämtlichen Kreis- und Ortsversammlungen; der Hauptantrag ist daher unbegründet.

Ein solcher Anspruch ergibt sich weder aus der Bundessatzung noch aus der Geschäftsordnung zur Bundessatzung. Auch der Beschwerdeführer konnte, selbst nach ausdrücklichem Hinweis des Gerichts, eine solche Anspruchsgrundlage nicht benennen. Zwar spricht die Bundessatzung in § 4 Abs. 1 jedem Mitglied das Recht zu, „im Rahmen dieser Satzung und der Satzung seines Landesverbandes oder seiner Auslandsgruppe die Zwecke der Freien Demokratischen Partei zu fördern und sich an der politischen und organisatorischen Arbeit der Partei zu beteiligen“, dies umfasst jedoch nicht zwingend die Offenlegung von Mitgliederdaten, z.B. in einer offenen Anwesenheitsliste.

Die laut Beschwerdeführer seit Jahrzehnten übliche Praxis reicht hier nach Ansicht des Gerichts nicht aus, um einen Anspruch zu begründen.

Zwar kann es grundsätzlich ein neben der Satzung bestehendes „vereinsrechtliches Gewohnheitsrecht“ geben (vgl. Burhoff, Vereinsrecht, 2018, Rn. 51), das darauf beruht, dass in der Vergangenheit bestimmte Abläufe immer in einer bestimmten Art und Weise erfolgt sind. Allerdings handelt es sich hierbei um eine nachrangige Rechtsquelle, die lediglich Regelungslücken füllen, aber nicht entgegenstehendes Gesetzes- oder Satzungsrecht abändern kann. Es wurde durch den Beschwerdeführer auch nicht dargestellt, dass die Mitgliederliste in sämtlichen Mitgliederversammlungen verwendet wurde und weshalb sich die FDP-Mitglieder hierauf verlassen können sollten. Vielmehr ist es so, dass sich die Abläufe einer Mitgliederversammlung an die

Satzung halten müssen; im Übrigen sind die anwesenden Mitglieder aber frei in der Gestaltung der jeweiligen Gestaltung der Mitgliederversammlung. So können Sie beispielsweise auch eine Redezeitbegrenzung beantragen und dies in einer anderen Mitgliederversammlung wieder anders gestalten.

Der Hauptantrag wäre aber auch – selbst wenn eine Anspruchsgrundlage vorhanden wäre – als Globalantrag anzusehen und daher ebenfalls unbegründet. Ein solcher Globalantrag, der eine Vielzahl möglicher Fallgestaltungen erfasst, ist als insgesamt unbegründet abzuweisen, wenn unter ihn auch Sachverhalte fallen können, in denen sich der Antrag als unbegründet erweist (vgl. u.a. BAG, Beschluss vom 22.6.2005 - 10 ABR 34/04). Der Beschwerdeführer möchte offene Anwesenheitslisten allgemein für zulässig erklären, ohne Angabe des Inhalts der Anwesenheitslisten und deren Auswirkungen oder aber der Einschränkung etwaiger Einsichtsrechte. Eine Einschränkung des Hauptantrags wollte der Beschwerdeführer nicht vornehmen, was der Beschwerdeführer schon durch die Stellung seines Hilfsantrags zeigt und auch durch die Ausführungen in den Schriftsätzen bekräftigt. Nach Ansicht des Gerichts würde es jedoch offensichtlich gegen die unmittelbar anwendbare Datenschutzgrundverordnung verstoßen, wenn in einer offenen Anwesenheitsliste Daten, wie Geburtsdatum, Adresse oder gar noch weitere besonders schützenswerte Daten gem. Art. 9 DSGVO aufgeführt wären. Eine Einschränkung des Datenschutzes in politischen Parteien aufgrund des Grundgesetzes kann in Einzelfällen unter dem Gesichtspunkt der Rechtfertigung nach Art. 6 DSGVO diskutiert werden, es kann jedenfalls aber keine generelle Ausnahme rechtfertigen.

Insofern ist der Hauptantrag offensichtlich unbegründet und die Beschwerde zurückzuweisen.

## 2.)

Der Hilfsantrag ist ebenfalls zulässig. Der Beschwerdeführer ist auch bezüglich des Hilfsantrags persönlich betroffen. Dabei geht das erkennende Gericht davon aus, dass mit der Feststellung der „Zulässigkeit“ des Antrags auf offene Anwesenheitsliste vom Beschwerdeführer gemeint war, ob dieser Antrag inhaltlich nicht gegen höherrangiges Recht verstößt. Eine andere Auslegung dahingehend, ob er als Mitglied einen solchen

Antrag überhaupt stellen dürfe, ist aufgrund der ausführlichen Begründung nicht möglich.

Da sich der Beschwerdegegner auf den geänderten Hauptantrag rügelos eingelassen hat, ist die Änderung zulässig. Jedenfalls wäre diese Änderung aber auch sachdienlich gewesen.

Auch der Hilfsantrag ist jedoch unbegründet. Ein Parteimitglied hat die Möglichkeit in einer Orts- oder Kreismitgliederversammlung einen Antrag zu stellen; dies kann auch organisatorische Punkte betreffen, wie beispielsweise die Führung einer offenen Anwesenheitsliste. Ein Antrag, der eine offene Anwesenheitsliste nach dem in der Anlage S1 der Beschwerde beigefügten Muster fordert, wäre jedoch nicht mit der Datenschutzgrundverordnung vereinbar und damit nicht zulässig.

Die in Anlage S1 geforderte Liste soll jedenfalls die nachfolgenden personenbezogenen Daten enthalten: Name, Vorname, Wohnort, FDP-Mitglied Ja/nein. In diese Liste sollen sich sämtliche Anwesenden einer Mitgliederversammlung eintragen, wobei der Beschwerdeführer in seiner letzten Stellungnahme angibt, dass dies nicht verpflichtend sein solle. Da es sich bei der Führung einer Anwesenheitsliste um eine Datenverarbeitung nach der Datenschutzgrundverordnung handelt, sind deren Vorgaben zu berücksichtigen. Die Datenschutzgrundverordnung ist seit dem 25. Mai 2018 in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union gem. Art. 99 Abs. 2 DSGVO unmittelbar anwendbar (vgl. dazu Gola DS-GVO/Piltz, 2. Aufl. 2018, DS-GVO Art. 99 Rn. 3).

Dabei handelt es sich u.a. auch um besonders schützenswerte Daten, da in der Liste auch die Parteimitgliedschaft enthalten ist. Eine Datenverarbeitung personenbezogener Daten – unabhängig davon, ob diese besonders sensibel sind oder nicht, bedarf grundsätzlich einer Erlaubnis nach (Art 9 Abs. 2 iVm) Art. 6 Abs. 1 DSGVO, die vorliegend aber nicht gegeben ist.

**a)**

Die Verarbeitung personenbezogener Daten ist erlaubt, soweit dies für die Durchführung des Mitgliedschaftsverhältnisses in der FDP gem. Art. 9 Abs. 2 iVm. Art. 6 Abs. 1 lit. b) DSGVO erforderlich ist.

Dieser Erlaubnistatbestand kann jedoch nur für die Anwesenheitsliste der eigenen Parteimitglieder greifen. Da ausdrücklich auch die Möglichkeit „nein“ in der Anwesenheitsliste angegeben ist, sollen sich auch Nichtmitglieder eintragen, die anwesend sind. Insofern greift dieser Erlaubnistatbestand nicht.

Zudem deckt die Erlaubnis gem. Art. 9 Abs. 2 lit d) DSGVO nicht die Offenlegung dieser sensiblen Daten gegenüber Dritten ab. Bei der offenen Anwesenheitsliste würde die Parteimitgliedschaft aber auch gegenüber Dritten offengelegt. Dabei kann dahinstehen, ob die Parteimitglieder selbst gegenüber der Partei Dritte wären, jedenfalls andere Teilnehmer sind als Dritte in diesem Sinne anzusehen.

**b)**

Die Verarbeitung ist für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich, die gem. Art 6 Abs. 1 lit. e) DSGVO im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde. In Betracht kommt damit entweder eine durch Gesetz ermächtigte staatliche Stelle oder eine jur. oder natürliche Person des Privatrechts, die beliehen wurde, um die öffentliche Aufgabe wahrzunehmen (Paal/Pauly/Frenzel, 2. Aufl. 2018, Art. 6 DS-GVO Rn. 24). Dies ist aber bei einer politischen Partei nicht der Fall, da diese nicht für den Staat handelt.

**c)**

Die Verarbeitung ist zur Wahrung der berechtigten Interessen des Verantwortlichen oder eines Dritten erlaubt, wenn diese gem. Art 6 Abs. 1 lit. f) DSGVO erforderlich ist. Hierbei müssen die Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Personen berücksichtigt werden. Es kann aus Sicht des Gerichts dahinstehen, ob es berechtigten Interessen an der Führung einer offenen Anwesenheitsliste gibt. Jedenfalls scheitert der Antrag an der Interessenabwägung.

Es kommen als berechnigte Interessen die ordnungsgemäße Sitzungsleitung oder aber die Feststellung der Stimmberechtigungen in Betracht. Der Beschwerdeführer selbst gibt in seiner letzten Stellungnahme an, dass es ihm nicht um eine verpflichtende Eintragung in die Liste geht, sondern alternativ auch eine Eintragung beim Vorstand oder der Sitzungsleitung möglich sein soll. Dies zeigt aber schon, dass eine offene

Anwesenheitsliste für diese vorgenannten Interessen nicht notwendig ist. Insbesondere kommt als milderer Mittel eine beim Vorstand geführte Liste, die der Sitzungsleitung übergeben wird, oder eine Eintragung bei der Sitzungsleitung direkt in Betracht.

Auch müsste in einer solchen Liste jedenfalls der Wohnort nicht aufgenommen werden, da bei einer Mitgliederversammlung das Stimmrecht lediglich relevant ist, ob eine Person Mitglied im Orts- oder Kreisverband ist und – anders als bei Aufstellungsversammlungen – der konkrete Wohnort nicht relevant ist.

Als weitere berechnigte Interessen kommen die Diskussionskultur in einer Mitgliederversammlung, die Öffentlichkeit und die Transparenz in einer politischen Partei auch als Ausfluss der Grundrechte in Betracht. Insofern ist dem Beschwerdeführer zuzustimmen, dass diese Ziele über diese Abwägung berücksichtigt werden müssen und diese Grundsätze bei einer politischen Partei noch wichtiger sein können als bei anderen datenverarbeitenden Stellen. Selbst wenn man zu Gunsten des Beschwerdeführers unterstellen würde, dass eine offene Anwesenheitsliste zu diesen Grundsätzen und berechtigten Interessen beiträgt, so wird dadurch jedenfalls die in Anlage S1 dargestellte Liste nicht erlaubt. Es ist für das Gericht nicht ersichtlich, weshalb der Wohnort für eine solche Liste zwingend notwendig sein soll und zum offenen Diskurs in der Partei beitragen soll. Aufgrund des Grundsatzes der Datenminimierung, der in der Datenschutzgrundverordnung und dem Bundesdatenschutzgesetz, hervorgehoben wird (vgl. bspw. Sydow, Europäische Datenschutzgrundverordnung, Art. 25 DSGVO Rn. 50), wäre eine solche Liste nicht zulässig. Zumindest der Wohnort ist hierfür nicht erforderlich.

**d)**

Die Einwilligung nach Art. 6 Abs. 1 lit a) DSGVO greift hier nach Ansicht des Gerichtes ebenfalls nicht. Bei sensiblen Daten wie einer Parteimitgliedschaft muss eine solche Einwilligung ausdrücklich erfolgen gem. Art. 9 Abs. 2 lit. a) DSGVO. In der bloßen Teilnahme an einer Veranstaltung oder Eintragung in eine Liste kann daher keine Einwilligung gesehen werden, dieses Datum auch offenzulegen. Dies insbesondere deshalb, weil in der vorliegenden Liste nicht vorgesehen ist, dass die Einwilligung mit der Offenlegung ausdrücklich, beispielsweise durch Ankreuzen eines Kästchens,

bestätigt wird. Es erfordert gerade eine „eindeutige, bestätigende Handlung“ (vgl. Erwägungsgrund 41 der DSGVO), sodass ein Stillschweigen oder ein bereits angekreuztes Kästchen oder Untätigkeit gerade keine Einwilligung darstellen kann (vgl. BeckOK DatenschutzR/Albers/Veit, 32. Ed. 1.5.2020, Art. 9 DS-GVO Rn. 51).

Darüber hinaus müssten die Informationspflichten nach Art. 13 DSGVO erfüllt werden, was mit der vorliegenden Liste ebenfalls nicht der Fall ist.

Insofern ist auch der Hilfsantrag unbegründet und die Beschwerde auch dahingehend zurückzuweisen.

### 3.)

Die Kostenentscheidung folgt aus § 28 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Abs. 3 Satz 1 SchGO.

Dyckmans

Funke

Dr. Schütt

Moritz

Dr. Brink

f.d.R. [...]

Geschäftsstelle des

Bundesschiedsgerichts