

Das Statutenstreitverfahren nach der Schiedsordnung der SPD – Feststellungen, innerparteiliche Organstreitigkeiten oder abstrakte Norminterpretationsverfahren?

Prof. Dr. Roland Rixecker¹

1. Vorbemerkung

„Parteigerichten“ haftet der sich scheinbar schon aus ihrem Namen ergebende Ruch fehlender rechtsstaatlicher Seriosität an. Das verkennt, dass es sich nicht um beliebige, jederzeit verzichtbare Einrichtungen einer politischen Partei handelt, vielmehr verlangt das Gesetz (§ 14 PartG) nicht nur, sie einzurichten, sondern es schreibt zugleich Mindeststandards ihrer Organisation und ihrer Aufgaben vor². Parteigerichte – von der SPD „Schiedskommissionen“ genannt – nehmen also nicht „parteiisch“ politische Aufgaben ähnlich einer Mitgliederversammlung oder einem Vorstand wahr. Sie erfüllen ein gesetzliches, verfassungsrechtlich fundiertes Gebot. Das wird gelegentlich (auch) von der „Legislative“ und der „Exekutive“ einer politischen Partei verkannt, die – nicht nur durch eine gewissermaßen unter einer Art „Verschiedenes“ erfolgende Befassung mit diesem Parteiorgan – den Eindruck der Wahrnehmung einer lästigen aber jedenfalls nebensächlichen Pflicht erwecken, wenn es um Berufung, Platzierung oder Ausstattung von „Parteigerichten“ geht. Im Hauptamt tätige richterliche Mitglieder solcher Institutionen kennen das allerdings: Dritte Gewalten stören. Und genau das ist ihre Aufgabe und Pflicht.

Dogmatisch handelt es sich um die Verwirklichung eines über die politischen Parteien hinaus in vielen Verbänden geltenden Prinzips: Judikative Subsidiarität als staatliche Anerkennung von Verbandsautonomie. Dort, wo die gesellschaftliche Selbstorganisation Konflikte zu lösen vermag, soll sich der Staat zunächst – bei der Konfliktentscheidung um subjektive Rechte, aber auch bei der Auslegung und Anwendung des innerparteilichen Rechts – zurücknehmen. Zugleich aber erkennt der Staat an, dass politische Parteien „Tendenzbetriebe“ sind, deren Gebaren zwar nicht uneingeschränkt kontrollfrei sein darf – die inne-

re Ordnung einer politischen Partei muss demokratischen Grundsätzen entsprechen (Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG)³ – zugleich aber Raum für autonome, „parteiisch“ gefasste Entschlüsse lassen muss. Anders als in der „Verbandsgerichtsbarkeit“ von Vereinen aller Art, vor allem des Sports, geht es allerdings in politischen Parteien nicht nur um eine mehr oder weniger bedeutsame Kontrolle der Beachtung vereinsspezifischer Regelungen sowie der Fairness von Verfahren, sondern um die rechtliche Ordnung der Mitwirkung politischer Parteien an der Willensbildung des Volkes: Parteigerichte und Schiedskommissionen sind also nicht nur Teil der rechtsstaatlichen, sondern gerade auch Teil der demokratiestaatlichen inneren Ordnung politischer Parteien. Sie befinden über ganz spezifische „Regeln“, „Fouls“ und „Sperrn“. Die Folgen ihrer Entscheidungen treffen nicht „nur“ einen isolierten gesellschaftlichen Bereich, den Sport, die Kultur oder die Freizeit im Allgemeinen, sondern die freiheitliche demokratische Ordnung unmittelbar. Parteigerichte und Schiedskommissionen befinden über Fragen der grundrechtlich verbürgten Teilnahme an der politischen Willensbildung in einem Spannungsfeld von subjektiven Mitgliedschaftsrechten, wie sie in jedem privaten „Verein“ Gegenstand von Auseinandersetzungen sein können, und von organisatorisch notwendigen Vorkehrungen zur Gewährleistung der demokratischen Willensbildung. Das verlangt – parteiübergreifend – Transparenz und Kontrolle.

Dass Parteigerichte über „Ordnungsmaßnahmen“ gegen Mitglieder – vor allem deren Ausschluss – entscheiden, ist allgemein bekannt⁴. Dass sie indessen eine zweite, zuweilen grundlegendere weil über den Einzelfall hinausreichende Aufgabe trifft, entzieht sich der öffentlichen (und wissenschaftlichen) Aufmerksamkeit. Parteigerichte befinden allgemein über die Auslegung und Anwendung des internen Verbandsrechts. Insoweit definieren sie (vorbehaltlich einer staatlichen gerichtlichen Intervention) verbindlich den Inhalt der Strukturen und der Regeln der innerparteilichen Demokratie im Vorfeld der Mitwirkung an der Willensbildung des Volkes.

2. Gesetzliche und statutarische Regelungen

§ 14 Abs. 1 Satz 1 PartG weist den Parteigerichten die Entscheidung über Streitigkeiten zwischen der Partei als ganzer oder einem Gebietsverband mit ein-

¹ Der Autor ist Stellvertretender Vorsitzender der Bundesschiedskommission der SPD und Präsident des Verfassungsgerichtshofs des Saarlandes sowie des Saarländischen Oberlandesgerichts.

² Vgl. Ipsen, ParteienG, 2008, § 14 Rdn. 11 ff.

³ Vgl. zu den Grundsätzen Jarass/Piero, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 21 Rdn. 23 ff.

⁴ Zur Begrenzung BGHZ 73, 275 ff.; allg. Lenski, NVwZ 2015, 1730.

zelen Mitgliedern sowie für Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung der Satzung zu. Das Organisationsstatut der SPD bezeichnet einen Teil dieser Verfahren als „Statutenstreitverfahren“. Ihr Gegenstand sind – versucht man eine ausschließende Abgrenzung – nicht Streitigkeiten um die Zugehörigkeit eines Mitglieds zur Partei selbst oder um Sanktionen wegen der Verletzung von Regeln des Verbandsrechts („Parteiordnungsverfahren“). Und es geht ihnen nicht um die rechtliche Kontrolle von Wahlen („Wahlanfechtungsverfahren“) im Vorfeld staatlicher oder kommunaler oder auch lediglich im Bereich parteiinterner Wahlen. Darüber hinaus gilt jedoch: Parteigerichte und Schiedskommissionen verfügen nicht über eine Art „Allzuständigkeit“, die es ihnen erlauben würde, jegliche Maßnahme oder Unterlassung der Organe einer politischen Partei zu prüfen: Streitigkeiten um „Sachbeschlüsse“ einer Mitglieder- oder Delegiertenversammlung oder eines Vorstands sind im Statutenstreitverfahren nicht klärungsfähig⁵.

Was aber positiv alles Gegenstand eines Statutenstreitverfahrens sein kann, erschließt sich aus der gesetzlichen Beschreibung und dem ihr zu entnehmenden Sinn nicht ohne weiteres, sondern folgt erst aus den Details des Verfahrensrechts selbst. Antragsberechtigt im „Statutenstreitverfahren“ ist in der SPD jede „Gliederung“. Das sind Ortsvereine, Unterbezirke und Bezirke, welchen Namen sie auch immer tragen mögen (§ 8 OrgStatut). Die Partei als Ganzes kann sich also der Auslegung und Anwendung des innerparteilichen Rechts nicht durch ein Statutenstreitverfahren vergewissern. Arbeitsgemeinschaften und regionale Zusammenschlüsse sind nur dann antragsbefugt, wenn sie plausibel geltend machen können, in eigenen Rechten verletzt zu sein (§ 21 Abs. 2 OrgStatut). Das bedeutet merkwürdigerweise zum einen, dass Bezirke ohne konkrete Betroffenheit ein Statutenstreitverfahren einleiten können, ihr Zusammenschluss in einem Landesverband indessen nicht. Und zum anderen ergibt sich daraus, dass einzelne Mitglieder nicht antragsberechtigt sind.

3. Veranschaulichung

Die danach vorstellbare Vielfalt der Schauplätze von Auseinandersetzungen bedarf der Veranschaulichung, um zu verdeutlichen, dass es nicht um kleinräumige Vereinsmeierei geht, sondern um die Konstitution der politischen, im Vorfeld von staatli-

chen (oder kommunalen) Wahlen erfolgenden Willensbildung.

a. Territoriale Gliederung: Ortsvereine

Die regionale und lokale Gliederung einer politischen Partei ist nicht nur von innerparteilicher Bedeutung: Gliederungen sind Akteure der Ausübung von politischer Macht nach innen und außen. Sie prägen für ihr staatliches oder kommunales Pendant den politischen Willen der Partei. Sie beeinflussen mit der Entsendung ihrer Repräsentanten auf höhere Verbandsstufen die Entscheidungsfindung der Gesamtpartei. Sie vergeben unmittelbar und mittelbar Einfluss und Ämter. Und sie sind zugleich das örtliche Gesicht der politischen Partei, das in Wahlkämpfen und zwischen ihnen über die Attraktivität der politischen Partei für Nichtmitglieder und auch für deren Bereitschaft und deren Chancen zur Mitwirkung entscheidet. Vor allem gilt gerade für staatliche und kommunale Wahlen eine Art Kongruenzgebot: Kandidatinnen und Kandidaten sowie Listen müssen wahlkreis- und wahlbezirksspezifisch aufgestellt werden.

Die territoriale Gliederung politischer Parteien korrespondiert weit überwiegend, aber nicht immer mit der territorialen Gliederung des Staates und der Gemeinden. Das kann zu „Schieflagen“ der Parallelisierung der Wahlvorbereitungsprozesse und der Wahlkörperschaften führen: Aus staatlicher und kommunaler Sicht „extraterritoriale“ Gebiete (und damit Mitgliedschaften) der Gliederungen der politischen Partei müssen in der Wahlvorbereitungsphase „bereinigt“ werden, um eine Art lokale Repräsentationsäquivalenz zu gewährleisten. Das ist organisatorisch schwierig und drängt zur Vereinfachung: Innerparteiliche Gliederungen sollten staatlichen und kommunalen Gliederungen soweit wie möglich entsprechen. Darüber hinaus verlangt die Mitgliederentwicklung (und die Organisierbarkeit und Repräsentativität von Entscheidungsprozessen) zuweilen eine Neuordnung der innerparteilichen Gliederung.

Territoriale Fragen sind indessen Machtfragen, deren rationale Entscheidung nicht auf der Hand liegt. Die Antwort auf Machtfragen in Angelegenheiten der Mitwirkung an der Willensbildung des Volkes bedarf – nicht anders als bei der Neuorganisation staatlicher und kommunaler Herrschaft – der Legitimation. Die Bundesschiedskommission der SPD war und ist immer wieder mit der Neuordnung von Untergliederungen – ihrem Zusammenschluss, ihrer territorialen Veränderung oder ihrer Auflösung – befasst und hat insoweit Regeln entwickelt, die sich auch im staatlichen Organisationsrecht finden.

⁵ BSK 6/2011/St; 5/2008; 1/2005/St, Entscheidungen online veröffentlicht in der Sammlung der Rechtsprechung oberster Parteischiedsgerichte des PRuF, <http://docserv.uni-duesseldorf.de/search/search-judgment.xml>.

Der Fall „Neugliederung von Ortsvereinen“⁶

In einem norddeutschen Gebiet entsprach die Untergliederung der SPD nicht mehr den politischen und tatsächlichen Gegebenheiten. Die Gebiete der organisatorischen Untergliederung des Staates und seiner Gemeinden und die Gebiete der organisatorischen Untergliederung der SPD überschneiden sich. Zugleich verfügten einzelne historisch gewachsene, vielleicht aber auch historisch überholte Einheiten nicht mehr über einen angemessenen Mitgliederbestand. Das veranlasste die übergeordnete Gliederung, eine auf eine adäquate Mitgliederzahl und eine den Grenzen der staatlichen Untergliederung zielende Neuordnung (unter Neuordnung von Mitgliedern und Auflösung von Organisationseinheiten) anzuordnen. Dem widersetzte sich ein sich nachteilig betroffen sehender Ortsverein, der – vorläufig – vor der Bundesschiedskommission Erfolg hatte.

Das Satzungsrecht der SPD sieht (lediglich) vor, dass die Abgrenzung der Ortsvereine (als „unterster“ Gliederung) durch die Unterbezirksvorstände (als dem Organ der „mittleren“ Gliederungsebene) nach „politischer und wirtschaftlicher Zweckmäßigkeit“ erfolgt (§ 8 Abs. 2 OrgStatut). Das Problem der Neugliederung von Organisationen ist nicht auf politische Parteien beschränkt. Es ist ein Problem staatlicher und gesellschaftlicher (vor allem auch gewerkschaftlicher und auch sonst verbandsinterner) Organisation im Allgemeinen. Wer ein Territorium beherrscht, übt Macht über es und seine „Bewohner“ aus. Dort, wo die Mitglieder einer Verbandsorganisation das personale Substrat der Mitwirkung an der Willensbildung des Volkes darstellen, bedarf dessen Erfassung und Regulierung allerdings in besonderem Maße der verfahrensrechtlichen Regulierung und materiellen Kontrolle. Das gilt nicht nur für kommunale Gebietsreformen, sondern nicht weniger für innerparteiliche Neustrukturierungen.

Dabei gilt es zunächst formelle Voraussetzungen zu beachten. Die durch das OrgStatut vorgesehene Anhörung setzt zweierlei voraus: Der anzuhörenden Gliederung (und nicht einem oder einzelnen Vorstandsmitgliedern) müssen der in Erwägung gezogene Neugliederungsbeschluss und die ihn tragenden Überlegungen bekannt gegeben werden. Ihr muss genügend Zeit eingeräumt werden, die für eine solche Grundlagenentscheidung erforderliche Beteiligung der Mitglieder zu bewirken. Es geht also um eine

durch rechtliches Gehör zu erreichende Beschaffung einer ausreichenden und ausgewogenen Entscheidungsgrundlage ebenso wie um eine Beteiligung nachteilig Betroffener.

In materieller Hinsicht bedarf die „politische und wirtschaftliche Zweckmäßigkeit“, will sie nicht willkürlich erscheinen, eines „Konzepts“, also der rationalen Planung. Dabei kann innerparteilichen Neugliederungen allerdings ein ohne weiteres einsichtiger Plan zugrunde liegen. Das gilt vor allem dann, wenn sie die Organisation der Partei der Organisation des Staates schlicht anpassen, unabhängig davon, ob eine innerparteiliche Binnenstruktur bei Kompatibilität der Außengrenzen differenzierter als das staatliche Pendant ist. Dem Konzeptgedanken entspricht es weiter, dass schrittweise Anpassungen möglichst vermieden werden sollen. Vor allem aber muss eine Neugliederungsentscheidung „vollständig“ sein, sie darf – von besonderen Umständen vielleicht abgesehen – nicht nur „Teil“ der Lösung eines Konflikts sein. Sie muss daher als vereinsrechtliche Grundlagenentscheidung alle von der Neugliederung erfassten sachlichen und rechtlichen Fragen beantworten: die lokalen Grenzen, die personellen Veränderungen, die finanzielle Auseinandersetzung und den Zeitpunkt der Reorganisation, zu dem ihre Rechtsfolgen – Zugehörigkeit von Mitgliedern zu Ortsvereinen, Aufteilung des Vermögens, Bildung der Organe – eintreten.

Organisationsentscheidungen dürfen folglich nicht der Willkür und nicht dem Zaudern der sie treffenden Organe unterliegen. Sie sind rechtlich gebundene Entscheidungen, die Planungsgrundsätze zu beachten haben, und die den Geboten der Vollständigkeit und der Sachlichkeit unterworfen sind. Insoweit handelt es sich insoweit um eine Art innerparteilicher „Kommunalverfassungsbeschwerde“, der es (in der Rechtswirklichkeit) um den Ausgleich tradiert Herrschaftsbasen mit all jenen lokalen und gesellschaftlichen Entwicklungen geht, die die politische Willensbildung neuen personalen Substraten zuordnen.

b. Zuordnung von Mitgliedern zu Gliederungen

Jedes Mitglied einer Partei gehört grundsätzlich der (Basis-)Gliederung an, in deren Zuständigkeitsbereich es wohnt. So wie sich Familien streiten, Nachbarschaften entzweien, so entstehen Fehden auch in politischen Parteien. Je ernster eine initiale Kränkung wirkt, je länger ein Konflikt unausgesprochen dauert, je hässlicher die Machtspiele sind, die sich anschließen, und je mächtiger die (manchmal inhaltlichen, immer wieder aber auch persönlichen) Interessen sind, um deren Durchsetzung es geht, desto

⁶ 2/2008/St; ebenso 4/2009/St; Entscheidungen veröffentlicht in der Sammlung der Rechtsprechung oberster Parteischiedsgerichte des PRuF, <http://docserv.uni-duesseldorf.de/search/search-judgment.xml>.

friedloser wird der Zustand. Manchmal suchen Mitglieder dann eine andere innerparteiliche Heimat, manchmal eine andere innerparteiliche Machtbasis. Das OrgStatut der SPD sieht vor, dass ein Mitglied, das einem anderen als dem heimatlichen Ortsverein angehören will, dies dem Vorstand des übergeordneten Unterbezirks mitteilen muss, der die „Neuzuordnung vornimmt“. Diesem Antrag „soll“ gefolgt werden (§ 3 Abs. 5 Satz 3 OrgStatut), wenn das Mitglied nachvollziehbare Gründe vorträgt und überwiegende Organisationsinteressen dem nicht entgegenstehen.

Der Fall „Migration von Mitgliedern“⁷

Die Bundesschiedskommission der SPD hatte sich mit einem Fall zu befassen, in dem es um Grundsätze der Zuordnung von Mitgliedern ging. Hintergrund war eine in ihrer Genese und ihren Abläufen (wie üblich) schwer aufklärbare Auseinandersetzung zwischen zwei „verfeindeten“ Gruppen von Mitgliedern eines Ortsvereins X. Nachdem eine Gruppe obsiegt hatte und den Vorstand und die Vorschlagslisten für Kommunalwahlen bestimmen konnte, beantragten die unterlegenen Mitglieder die Zuordnung zum (benachbarten, andere Gemeindeteile erfassenden) Ortsverein Y. Der Unterbezirksvorstand lehnte das – nachhaltig unterstützt von dem Ortsverein X, der möglicherweise im Verbleib der dissentierenden Mitglieder die Chance sah, sie gänzlich loszuwerden und die Macht seiner Mehrheit dauerhaft zu sichern – mit kargen Worten ab: Die hohe Zahl der Wechselwilligen wirke sich nachteilig auf Organisationsstrukturen aus. Dagegen wandte sich der Ortsverein Y, der (vorerst) vor der Bundesschiedskommission Erfolg hatte.

Die Bundesschiedskommission sah sich gehalten darauf hinzuweisen, dass über die Zuordnung von Mitgliedern zu Gliederungen nicht gewissermaßen nach dem politisch „Genehmen“, nach zufälligen Mehrheiten in bestimmten Regionen beispielsweise, entschieden werden dürfe. Vielmehr gehe es auch insoweit um subjektive, vertraglich begründete Mitgliedschaftsrechte und ihre Ausgestaltung, weil – oft – erst die Zugehörigkeit zu einer bestimmten örtlichen Gliederung dem Mitglied tatsächlich ermögliche, sich an der innerparteilichen Willensbildung zu beteiligen. Das sei auch dann zu bedenken, wenn nicht das Mitglied selbst seine Mitgliedschaftsrechte verteidige, sondern die Gliederung, der es künftig angehören wolle.

Die Vorinstanz hatte angenommen, der Antrag auf Zuordnung zu einem anderen Ortsverein ziele auf

eine – restriktiv zu behandelnde – „Ausnahmegenehmigung“, zu deren Rechtfertigung der aufnehmende Ortsverein besondere, gewissermaßen atypisch vorliegende Gründe anführen müsse. Dem hat die Bundesschiedskommission widersprochen und darauf aufmerksam gemacht, dass es sich zwar um die Genehmigung einer „Ausnahme“, damit aber nicht um eine „Ausnahmegenehmigung“ handle, gewissermaßen um einen nur unter strengen Voraussetzungen möglichen Dispens. Das ergab im Übrigen schon der Wortlaut der Satzung, nach dem die abweichende Zuordnung unter den genannten Voraussetzungen vorgenommen werden „soll“: Das Ermessen des zuständigen Vorstands der übergeordneten Gliederung ist also gelenkt; nicht die Genehmigung, sondern ihre Versagung bedarf einer besonderen Rechtfertigung. Nachvollziehbare, das Begehren tragende Gründe sind davon abgesehen (unabhängig von ihrer – gar schuldhaften – Verursachung) solche, die als solche „zu verstehen, durchdacht und begriffen“ werden können und „belegbar“ sind. Dazu können auch reparaturresistente Brüche zwischen Gruppen von Mitgliedern, unentwirrbare Konflikte und tiefe Antipathien gehören: Dauern sie an, sind Versuche sie zu lindern oder zu heilen gescheitert, so kann ein Wechsel des Ortsvereins folglich einen nachvollziehbaren Grund haben. Auf dieser ersten Prüfungsebene geht es folglich um die Sicht des Mitglieds, dessen Interessen die Gliederung, der es angehören will, vertritt.

Dem können jedoch, wechselt man zur Sicht der zur Neuordnung berufenen übergeordneten Gliederung, „überwiegende Organisationsinteressen“ entgegenstehen. Die Verhinderung „fliegender Ortsvereine“ oder vergleichbare – belegbare und konkrete (!) – Gefahren manipulativer Einwirkungen auf Entscheidungen und Mehrheitsverhältnisse in gleich- oder übergeordneten Gremien, die Destabilisierung des zu verlassenden oder des aufnehmenden Ortsvereins, können dem Wechselbegehren entgegengesetzt werden. Es geht folglich um nichts anderes als um eine tragfähige Abwägung zwischen den Mitgliedschaftsrechten des oder der Einzelnen auf der einen und den Verbandsinteressen der Partei als solcher auf der anderen Seite.

Insoweit darf allerdings kein „Formenmissbrauch“ betrieben werden: Der Wechselwille missliebiger Mitglieder darf nicht unterdrückt werden, um – ohne Vorliegen der Voraussetzungen eines Parteiausschlusses – zu erreichen, sie faktisch – aufgrund der von ihnen empfundenen Unerträglichkeit des Wirkens in alter Umgebung – zum Verlassen der Partei zu veranlassen.

⁷ 1/2013/St, veröffentlicht in der Sammlung der Rechtsprechung oberster Parteischiedsgerichte des PRuF, <http://docserv.uni-duesseldorf.de/search/search-judgment.xml>.

c. Transzendente Konflikte: Parteien und Fraktionen

Dem immer wieder konfliktbeladenen Verhältnis von Partei und Fraktion hat sich die Bundesschiedskommission aus Anlass eines Streits um die Benennung von „Kandidaten“ angenommen.

Der Fall „Stabilität von Personalvorschlägen“⁸

Die Bundesschiedskommission der SPD war mit einem Fall befasst, in dem einer Kreisdelegiertenversammlung der Partei ein Vorschlagsrecht gegenüber der ihr regional entsprechenden Fraktion einer kommunalen Vertretungskörperschaft für die von dieser zu wählenden Organe – die Inhaber eines staatlichen Amtes – zustand. Die Kreisdelegiertenversammlung hatte vor kommunalen Wahlen bestimmte Personen (öffentlichkeitswirksam) vorgeschlagen. Nach ihrem wenig überzeugenden Ausgang sollte eine neue Kreisdelegiertenversammlung zu erneuten Vorschlägen einberufen werden. Dagegen wandte sich eine Untergliederung mit der Begründung, der frühere Vorschlag genieße eine Art parteiinternen Bestandsschutz.

Gegenstand des Statutenstreitverfahrens war nicht (und konnte es auch nicht sein) eine etwaige Bindung einer kommunalen Fraktion an Beschlüsse der kommunalen Parteigliederung. Es ging allein um einen Personalvorschlag, dem allerdings eine gewisse faktische Wirkung nicht abzuspüren sein mochte. In der Tat gilt in der SPD zunächst, dass gewählte „Funktionsträgerinnen und Funktionsträger“ der Partei nur aus wichtigem Grund – vor allem aufgrund eines nachhaltigen Vertrauensverlustes (§ 11 Abs. 3 d OrgStatut) – in einem näher geregelten Verfahren (§ 9 WahlO) abberufen werden dürfen. Diese Sicherung der temporären Unabsetzbarkeit, die die jederzeitige Abberufung von Amtsträgern im Interesse einer kontinuierlichen Amtsführung verhindern will, gilt allerdings nur für „Funktionsträgerinnen und Funktionsträger“. Das sind nicht nur dem Wortlaut, sondern auch dem Sinn und Zweck der Regelung nach Inhaber eines (innerparteilichen politischen) Amtes. Sie gilt nicht schon für Personen, die für ein solches Amt erst vorgeschlagen sind. Wer Kandidat, wer Kandidatin für ein öffentliches Wahlamt ist, genießt nicht schon als solcher einen staatliche Wahlen temporär übergreifenden „Bestandsschutz“. Der durch das OrgStatut gewährleistete Grundsatz der Ämterstabilität gilt einem übertragenen Amt oder einer stabilen Nominierung für ein solches, nicht schon der Kandidatur dafür. Die Rechtsprechung der Bundes-

schiedskommission der SPD unterscheidet folglich zwischen „instabilen“ Chancen und „stabilen“ Positionen. Sie akzeptiert darüber hinaus, dass staatliche (oder kommunale) Wahlen einen Einschnitt bei der Bestellung von Repräsentanten der Partei bedeuten: Die Korrekturfähigkeit politischer Parteien schließt auch die Korrekturbefugnis in Bezug auf personelle Entscheidungen ein.

d. Kollektive Teilhaberechte von Mitgliedern: Mitgliederentscheide

Das „Volk“, dem die politischen Parteien – jedenfalls nach den programmatischen Äußerungen ihrer Akteure – gerne dadurch schmeicheln, dass sie ihm versprechen, auf sein unmittelbares Wort zur Sache zu hören, hat zuweilen die unangenehme Angewohnheit, einen anderen als den gewünschten Willen zu bilden. Direkte Demokratie ist daher gelegentlich eine wohlfeile abstrakte Forderung, wird im konkreten Fall aber zum Problem. Das Recht der SPD (§ 13 OrgStatut) die Möglichkeit eines Mitgliederentscheids vor, durch den ein Beschluss eines Parteiorgans geändert oder aufgehoben oder an seiner Stelle gefasst werden kann. Ein solcher Mitgliederentscheid findet aufgrund eines Mitgliederbegehrens statt, das einen konkreten Entscheidungsvorschlag enthalten und mit Gründen versehen sein muss; es kommt (unter anderem) zustande, wenn es binnen einer Frist von 3 Monaten von 10 Prozent der Mitglieder unterstützt wird.

Der Fall „Das erledigte Mitgliederbegehren“⁹

Die Bundesschiedskommission hatte sich mit einem Fall zu befassen, in dem der Vorstand einer Gliederung der Partei die Aufnahme von Koalitionsverhandlungen mit der A-Partei mit dem Ziel einer bestimmten Koalitionsregierung beschlossen hatte. Daraufhin unternahm eine abweichende Auffassung vertretende Parteimitglieder, ein Mitgliederbegehren gegen diese Absicht herbeizuführen. Nachdem in zwei parallelen Verfahren – der Unterzeichnung von Unterschriftenlisten und der Absendung von Postkarten an den Vorstand, jeweils mit den unter der Überschrift „Koalitionsfrage“ enthaltenen Anträgen, den Beschluss des Vorstands aufzuheben, Koalitionsverhandlungen mit der A-Partei abzubrechen und Koalitionsverhandlungen mit der B- und der C-Partei aufzunehmen – eine das Unterstützungsquorum überschreitende Zahl von Unterschriften vorgelegt wurde, entschied der Vorstand des

⁸ 2/2006/St, veröffentlicht in der Sammlung der Rechtsprechung oberster Parteischiedsgerichte des PRuF, <http://docserv.uni-duesseldorf.de/search/search-judgment.xml>.

⁹ 3/2010/St, veröffentlicht in der Sammlung der Rechtsprechung oberster Parteischiedsgerichte des PRuF, <http://docserv.uni-duesseldorf.de/search/search-judgment.xml>.

maßgeblichen Gebietsverbandes, dass das Mitgliederbegehren nicht zustande gekommen sei.

Mitgliederbegehren sind nach dem Satzungsrecht der SPD die Vorstufe eines Mitgliederentscheids, mit dem eine verbindliche Entscheidung gegenüber dem Organ getroffen wird, an das der Mitgliederentscheid gerichtet ist (§ 13 Abs. 8 OrgStatut). Ein Mitgliederentscheid ist (unter anderem) durchzuführen, wenn ein auf ihn gerichtetes Mitgliederbegehren binnen einer Frist von drei Monaten von 10 Prozent der Mitglieder unterstützt wird (§ 13 Abs. 3 OrgStatut).

Die Bundesschiedskommission stellte – von der Klärung verfahrensrechtlicher Fragen abgesehen – fest, dass Gegenstand eines Mitgliederbegehrens auch die von einem Organ der SPD getroffene Entscheidung über die Aufnahme von Koalitionsverhandlungen sein könne. Dabei ging es also nicht um die dem Statutenstreitverfahren nicht zugängliche Frage der „politischen“ Überprüfung des Beschlusses zur Aufnahme von Koalitionsverhandlungen, sondern allein um die Voraussetzungen der Ausübung der kollektiven Beteiligungsrechte der Mitglieder in Bezug auf einen solchen Beschluss.

Voraussetzung eines Antrags auf ein Mitgliederbegehren ist zunächst, dass nach einer verständigen, nicht am Wortlaut des Antrags haftenden Auslegung das Anliegen nach seinem Sinn und Zweck nicht nur abstrakt zu verstehen ist (Verlangen nach einer „Politik für die kleinen Leute und die linke Mitte“), sondern hinreichend konkret auf eine bestimmte Maßnahme der Organe der Partei (und im Übrigen nicht einer Fraktion) bezeichnet wird (Abbruch von Verhandlungen mit A, Aufnahme von Verhandlungen mit B und C). Ein solcher „konkreter Entscheidungsvorschlag“, den (anders als nach damaligem Statutenrecht) § 13 Abs. 3 Satz 2 OrgStatut heute ausdrücklich verlangt, liegt allerdings nicht nur dann vor, wenn auch formal eine Entscheidungsalternative angeboten wird. Da das Mitgliederbegehren ohnehin eines bestimmten Quorums bedarf, ist es völlig unerheblich, dass nur die von ihm gestellte Frage bejaht oder verneint werden kann, nicht aber zwischen dem ihr zu entnehmenden Antrag und einem davon abweichenden gewählt werden kann. Initiativrechte von Mitgliedern einer politischen Partei sind ebenso wie solche des Volkes oder der Bürgerschaft Minderheitenrechte, die nur die Chance zur Mehrheitsgewinnung gewährleisten, nicht aber einer Mehrheit förmlich das Angebot einer Alternative unterbreiten müssen.

Die Bundesschiedskommission hat ferner entschieden, dass ein Mitgliederbegehren (jedenfalls ohne

entsprechende Satzungsregelung) kein bestimmtes formales Vorgehen der Initiatoren verlangt. Jedoch müssen bei jedem Verfahren (Unterschriftenliste, Postkarte, Telekommunikation) die Identität des abstimmenden Mitglieds und die Authentizität seiner Willensbekundung sichergestellt sein. Der konkrete Entscheidungsvorschlag muss also für alle benutzten Medien denselben (und nicht nur einen ähnlichen) Wortlaut haben. Darüber hinaus muss festzustellen sein, dass die Abstimmung tatsächlich innerhalb der satzungsrechtlich vorgesehenen Frist erfolgt ist: Sie dient nämlich der politisch notwendigen innerparteilichen Konzentration der Entscheidungsprozesse und der Beteiligung des innerhalb dieses zeitlichen Rahmens vorhandenen aktuellen Mitgliederbestandes.

Von größerer Bedeutung ist allerdings ein Wermutstropfen für alle Verfechter der innerparteilichen direkten Demokratie, der auf der Übernahme von Erkenntnissen der Verfassungsrechtsprechung zur Volksgesetzgebung beruht: die Notwendigkeit der Aktualität ihres Gegenstandes. Die Entscheidung des Parteiorgans, auf deren Aufhebung oder Änderung das Mitgliederbegehren zielt, muss noch wirksam sein, oder es muss sich um eine Entscheidung handeln, die das Parteiorgan, das sie treffen soll, noch treffen darf und kann. Haben sich Gegenstände eines Mitgliederbegehrens in diesem Sinne „erledigt“, ist das Mitgliederbegehren „überholt“, so ist es unzulässig geworden: Sind Koalitionsverhandlungen beendet, so können sie nicht mehr abgebrochen werden. Und eine Umdeutung in ein Verlangen, eine gebildete Regierung zu stürzen oder sie zu verlassen, zielt (abgesehen davon, dass Umdeutungen eines Entscheidungsvorschlags für ein Mitgliederbegehren unzulässig sind, weil sie den Willen der Initiatoren gewissermaßen auf veränderter sachlicher Grundlage neu zu bestimmen suchen würden) auf ein Verhalten, über das von vornherein kein Parteiorgan (und damit auch nicht die Mitglieder der Partei), sondern lediglich eine Fraktion oder ein Mitglied einer Regierung selbst befinden darf.

e. Individuelle Teilhaberechte: Versammlungs- und Vorstandssitzungen

Der Fall „Seniorenfreundliche Vorstandssitzungen“¹⁰

Die Bundesschiedskommission hatte sich mit einem Streit zwischen dem Kreisverband einer Arbeitsgemeinschaft älterer Mitglieder (AG 60plus) mit ihrem Landesverband zu befassen. Die berufstätige Vorsit-

¹⁰ 2/2014/St., veröffentlicht in der Sammlung der Rechtsprechung oberster Parteischiedsgerichte des PRuF, <http://docserv.uni-duesseldorf.de/search/search-judgment.xml>.

zende des Kreisverbandes war gewähltes Mitglied des Vorstandes des Landesverbandes. Der Vorstand des Landesverbandes hatte beschlossen, seine Sitzungen regelmäßig vormittags stattfinden zu lassen, um den Bedürfnissen seiner weitgehend beruflich nicht mehr tätigen Mitglieder zu entsprechen und den Interessen älterer Mitglieder entgegenzukommen, in den Abendstunden nicht mehr unterwegs zu sein.

Antragsberechtigt im Statutenstreitverfahren sind nach dem OrgStatut alle Gliederungen der Partei. Darüber hinaus sind es auch Arbeitsgemeinschaften und regionale Zusammenschlüsse von Gliederungen, soweit sie geltend machen können, in eigenen Rechten verletzt zu sein. Im Streitfall war der Kreisverband der AG 60plus also grundsätzlich fähig, Beteiligter eines Statutenstreitverfahrens zu sein. Jedoch ging es ihm um die Verteidigung der möglicherweise verletzten Rechte seiner Vorsitzenden, also um die Geltendmachung fremder Rechte. Das lässt die Schiedsordnung nicht zu. Ungeachtet dessen sah sich die Bundesschiedskommission veranlasst, sehr grundsätzlich in einem obiter dictum das Satzungsrecht in der Sache auszulegen. Sie hat darauf hingewiesen, dass auch Arbeitsgemeinschaften der Partei über eigene Mitwirkungsbefugnisse verfügen, ihre Organisation damit auch den grundlegenden demokratischen Erfordernissen der Organisation einer politischen Partei selbst, vor allem den Anforderungen des § 9 Abs. 1 Satz 1 OrgStatut, entsprechen muss, nach denen die Gliederungen einer politischen Partei die Teilhabe ihrer Mitglieder an der politischen Willensbildung zu gewährleisten haben.

Diese Teilhaberegelung stelle nichts anderes dar als die satzungsrechtliche Übernahme allgemeiner vereinsrechtlicher Grundsätze, zu denen die Regelungen der §§ 28, 32 BGB gehörten. Diese Vorschriften hat die Rechtsprechung aber dahin ausgelegt, dass der Vorstand eines Vereins zwar grundsätzlich in der Wahl des Orts und des Zeitpunkts einer Mitgliederversammlung und seiner eigenen Sitzungen frei sei, den jeweiligen Mitgliedern eine Teilnahme aber nicht unzumutbar erschwert werden dürfe¹¹. Ort und Zeitpunkt solcher Versammlungen und Sitzungen müssten also verkehrüblich und angemessen gewählt werden.

Daraus hat die Bundesschiedskommission gefolgert, dass für die Sitzungen des Vorstands des Landesverbandes der Arbeitsgemeinschaft – und nichts anderes würde für alle Sitzungen aller Organe aller Gliederungen der Partei gelten – nicht in einem völlig freien Ermessen der Mehrheit der Mitglieder des jewei-

ligen Organs stehen. Dabei seien nicht nur Terminierungen, die bewusst, gewollt oder gar gezielt einzelne Mitglieder an ihrem Erscheinen und ihrer Beteiligung an der Arbeit des Organs hinderten, unzulässig. Auch Terminierungen, die die Gebote der Solidarität und Rücksichtnahme auf die Belange einzelner Mitglieder grundsätzlich vermissen ließen, seien unzulässig und könnten dazu führen, dass mitgliedschaftliche Rechte verletzt werden. Dabei werde nicht verkannt, dass die Eigenart des jeweiligen Verbandes und die daraus folgenden besonderen Bedürfnisse ihrer Mitglieder eine gewichtige Rolle bei der Terminierungspraxis spielten. Wenn beispielsweise „arbeiterfreundliche“ Terminierungen verlangt würden, könne die Anwendung dieser Vorgabe von den spezifischen Bedingungen der jeweils erfassten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer abhängen. Der jeweilige Interessenausgleich habe dies zu berücksichtigen und darauf abzielen, so weit wie möglich allen Bedürfnissen gerecht zu werden. Gründe der Bequemlichkeit dürften den Ausschlag nicht geben. Vielmehr seien die tatsächlichen, berechtigten Wünsche aller Mitglieder zur Kenntnis genommen und bedacht worden, und es müsse Sorge getragen werden, sie miteinander in Einklang zu bringen.

Die Bundesschiedskommission hat damit die Grundsätze der demokratischen Teilhabe und ihrer faktischen Voraussetzungen für alle Gliederungen und alle sonstigen Organisationseinheiten der SPD in dem kleinen Bereich der zeitlichen Organisation von Versammlungen und Sitzungen festgeschrieben. Sie hat deutlich gemacht, dass demokratische Teilhabe kein abstrakter Begriff ist, sondern tatsächlichen Problemen begegnet, die einen Interessenausgleich, Rücksichtnahme und Solidarität verlangen.

4. Rechtsnatur

Versucht man danach, die Rechtsnatur des Statutenstreitverfahrens des Schiedsordnungsrechts der SPD zu klären, gerät man allerdings in Untiefen.

Schon die Regelung der Antragsberechtigung zeigt – blickt man auf die Regelung des § 14 PartG – ein grundsätzliches Problem: Mitglieder als solche sind (im Übrigen anders als beispielsweise bei der Partei Bündnis 90/ Die Grünen nach § 3 Nr. 3 der Schiedsgerichtsordnung des Bundesverbandes, und anders als bei der Partei Die Linke nach § 7 Abs. 2 der Schiedsordnung) nicht antragsberechtigt. Entsteht folglich Streit um Mitgliedschaftsrechte außerhalb von Parteiordnungsmaßnahmen und Wahlen, geht es also einmal um „schlichte“ Mitgliedschaftsrechte, um die innerverbandliche Teilhabe oder die innerverband-

¹¹ BayObLG FGPrax 2004, 295; OLG Hamm NJW-RR 2001, 516; OLG Frankfurt NJW 1983, 398.

lichen Leistungspflichten und Informationsrechte beispielsweise, muss das Mitglied staatlichen Rechtsschutz erbitten. Ob das § 14 Abs. 1 PartG entspricht, der keine sachliche Beschränkung der Zuständigkeit für Streitigkeiten zwischen der Partei und ihren Gliederungen und den Mitgliedern befiehlt, ist mehr als fraglich, zeigt aber vorab – dogmatisch – eines: Statutenstreitverfahren sind (nach dem Schiedsordnungsrecht der SPD) keine Feststellungsklagen im Sinne des staatlichen Verfahrensrechts. Sie setzen kein „Rechtsverhältnis“ der Streitenden untereinander oder zu parteiinternen Dritten voraus. Ihr Gegenstand ist die Auseinandersetzung um das Organisationsrecht einer politischen Partei zwischen bestimmten verfestigten Teilen der Organisation der Partei selbst. Um die Durchsetzung subjektiver Rechte des einzelnen Mitglieds geht es ihnen – jedenfalls in erster Linie – nicht.

Dass das gelegentlich Unwohlsein auslöst, zeigt sich im Fall des erledigten Mitgliederbegehrens. Antragsteller war dort ein Ortsverein, also eine Gliederung der Partei. Die Bundesschiedskommission hat ausdrücklich offen gelassen, ob die Verteidigung der kollektiven Mitgliedschaftsrechte wirklich nur einer Gliederung der Partei zusteht, oder ob nicht – in analoger Anwendung der Regelungen über die Antragsberechtigung – auch die Initiatoren eines Mitgliederbegehrens als „Gliederung“ anzusehen sind. Der fairen Absicherung von Mitgliederrechten dienlich wäre das zweifellos.

Geht es indessen um die Abgrenzung und Inhalte der Befugnisse der Organe von Gliederungen der SPD – um die Zuweisung von Mitgliedern, um organisatorische Veränderungen oder schlicht um Entscheidungskompetenzen – ähnelt das Statutenstreitverfahren zunächst dem dem staatlichen Verfahrensrecht bekannten Organstreit. Einem solchen Vergleich steht allerdings manches entgegen. Die Geltendmachung der Verletzung eigener Rechte (oder Befugnisse), die dem Organstreit wesenseigen ist, ist regelmäßig (von Anträgen von Arbeitsgemeinschaften und regionalen Zusammenschlüssen abgesehen) nicht Voraussetzung der Einleitung eines Statutenstreitverfahrens. Jede Gliederung der Partei kann es – unabhängig von einer tatsächlichen oder rechtlichen Betroffenheit – einleiten. Und davon abgesehen fehlt es an jeder zeitlichen Befristung seiner Einleitung. Beides zeigt, dass die Auslegung und Anwendung der Satzung – und im Übrigen deren Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht, das gleichfalls Maßstab der Prüfung ist¹² – gewissermaßen betroffenheitsunabhängig und zeitlos ist.

Verfahrensarten müssen sich aber nicht in ein Korsett nationaler Traditionen und Strukturen einfügen. Norminterpretationsverfahren als objektive Feststellungsverfahren sind weder dem nationalen noch dem supranationalen Recht fremd (Art. 65 Nr. 1 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Art. 267 Abs. 1 Nr. 1 AEUV). Sie haben ihren guten Sinn allerdings nur unter bestimmten Voraussetzungen: Sie müssen zwar keine konkrete Betroffenheit von Beteiligten voraussetzen, ungeachtet dessen aber einen Anlass haben: Die völlig abstrakte „Das wollten wir immer schon einmal wissen“-Frage löst sie nicht aus. Sie verlangen ein gewissermaßen objektives Rechtsschutzinteresse, eine nachvollziehbare und für das Prozedere oder die Entscheidungsfindung innerhalb der politischen Partei im Allgemeinen relevante Meinungsverschiedenheit zwischen ihren Gliederungen. Und sie müssen – vorbehaltlich staatsgerichtlicher Kontrolle und ungeachtet des Umstands, dass die Satzung keine entsprechende Regelung enthält – verbindlich sein.

Vor allem aber muss der verfassungsrechtliche Sinn und Zweck der Notwendigkeit, eine innerparteiliche unabhängige Rechtsprechung vorzusehen, Grundlage des Tätigwerdens sein. Es muss darum gehen, die Autonomie der politischen Partei, über ihre Grundsätze und ihre Ordnung zu entscheiden, mit der Sicherung der individuellen Teilhaberechte ihrer Mitglieder in Einklang zu bringen.

¹² Lenski, ParteienG, 2011, § 14 Rdn. 8.