

Die Satzung von Parteiuntergliederungen zwischen Autonomie und Homogenitätsgebot

Simon Gauseweg¹

I. Einleitung

Das Grundgesetz (GG) schreibt vor: Die „innere Ordnung der Parteien muss demokratischen Grundsätzen entsprechen“, Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG. Aus diesem Gebot zur innerparteilichen Demokratie² der Verfassung leitet das Parteiengesetz (PartG) die Pflicht zur gebietlichen Untergliederung ab, § 7 Abs. 1 S. 3 PartG. Je nach Größe und Struktur der Partei wird eine Gliederung in sog. Gebietsverbände über die Gesamt- bzw. Bundespartei und deren Landesverbände hinaus auf Bezirks-, Kreis-, Stadt- oder sogar Ortsverbandsebene nötig.³

§ 6 Abs. 1 PartG legt dazu fest: „Die Gebietsverbände regeln ihre Angelegenheiten durch eigene Satzungen, soweit die Satzung des jeweils nächsthöheren Gebietsverbandes hierüber keine Vorschriften enthält.“

Grundlegend statuiert dies die Satzungsautonomie von Untergliederungen.⁴ Als deren Grenze fungiert allerdings ein Regelungsvorbehalt zugunsten der höheren Ebene, dessen Zweck letztlich Homogenität⁵ der einzelnen Satzungen aller Parteiuntergliederungen ist. Für Streit sorgt allerdings der Bezug auf den „jeweils nächsthöheren Gebietsverband“: Wörtlich genommen könnte dies einen Zusammenhang von Landesverbands- zur Bundessatzung bedeuten, nicht aber von einer Satzung eines Bezirks-, Kreis- oder Ortsverbandes zur Satzung des Bundes.⁶

Die vorliegende Untersuchung betrachtet dieses Gegenüber von Satzungsautonomie und Homogenitätsgebot genauer: Kann eine Bundespartei in ihrer Satzung unmittelbar geltende Regelungen für Gliederungen unterhalb der Landesverbände erlassen und wie würden diese wirksam? Oder müssen Bezirks- oder Kreisverbände ihre Satzungen lediglich in Vereinbarkeit mit der Satzung ihrer unmittelbar übergeordneten Gliederungsebene erlassen? Wie werden Kollisionen von Normen unterschiedlicher Ebenen aufgelöst?

Zur Beantwortung wird die Bestimmung des § 6 Abs. 1 S. 2 PartG ihrem Wortlaut nach analysiert (II.). Erweitert wird die Betrachtung dann durch eine Untersuchung der Praxis ausgewählter politischer Parteien (III.). Aus beidem werden schließlich Folgerungen für die Auslegung der gesetzlichen Bestimmung abgeleitet (IV.), wobei auch auf Kollisionsfolgen eingegangen wird. Der Beitrag schließt mit einer Zusammenfassung (V.).

II. Wortlaut des § 6 Abs. 1 PartG

Regelungsgegenstand der Norm sind nach ihrem Wortlaut die „Angelegenheiten der Gebietsverbände“ (1.), die nach Maßgabe der Vorschriften höherer Gebietsverbände (2.) einer eigenen Regelung zugänglich sind. Nur innerhalb dieses Rahmens können Untergliederungen „durch eigene Satzung“ (3.) Regelungen treffen.

1. „Angelegenheiten der Gebietsverbände“

Die Regelungsbefugnis der Gebietsverbände erstreckt sich auf „ihre eigenen Angelegenheiten“ (§ 6 Abs. 1 S. 2 PartG). Dies sind nur solche, die ausschließlich Sache des jeweiligen Gebietsverbandes sind. Angelegenheiten, die mehr als eine Parteigliederung betreffen, müssen demnach so lange die Gliederungsebenen „hochgereicht“ werden, bis die Angelegenheit eine „eigene Angelegenheit“ ausschließlich dieser Gliederung ist.

An der Faustformel „nur für den ureigenen Bereich“ ändert auch § 6 Abs. 2 PartG nichts, der keine Ausnahmen von dieser Regel enthält, sondern lediglich die Mindestinhalte der Satzungen⁷ in nicht abschließender Aufzählung⁸ vorgibt. Diese müssen in jeder einzelnen Satzung enthalten sein – die genaue Ausgestaltung wiederum ist eigene Angelegenheit der je-

¹ Der Autor ist Student der Rechtswissenschaften an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder) und sitzt seit 2013 dem Schiedsgericht der Piratenpartei Deutschland, Landesverband Brandenburg vor.

² Klein, in: Maunz/Dürig, *Grundgesetz*, München, 72. Lfg. 2014, Art. 21 Rn. 337.

³ Wie das PartG geht dieser Beitrag grundsätzlich von einem an der staatlichen Gliederung orientierten Aufbau der politischen Parteien aus (vgl. § 7 Abs. 2 PartG).

⁴ Ipsen, *ParteienG – Gesetz über die politischen Parteien*, München 2008, § 6 Rn. 4; Augsberg, in: Kersten/Rixen, *Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht*, Stuttgart 2009, § 6 Rn. 10; Lenski, *Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung*, Baden-Baden 2011, § 6 Rn. 10; Morlok, *Parteiengesetz*, in: Das Deutsche Bundesrecht, Baden-Baden, 2. Aufl. 2013, § 7 Rn. 4.

⁵ Augsberg, in: Kersten/Rixen (Fn. 4), § 6 Rn. 11.

⁶ So im Ergebnis Ipsen (Fn. 4), § 6 Rn. 5; Augsberg, in: Kersten/Rixen (Fn. 4), § 6 Rn. 11. Dagegen: Lenski (Fn. 4), § 6 Rn. 11, Morlok (Fn. 4), § 6 Rn. 5.

⁷ Augsberg, in: Kersten/Rixen (Fn. 4), § 6 Rn. 15.

⁸ Lenski (Fn. 4), § 6 Rn. 2, 12.

weiligen Gebietsverbände.⁹ Deren Regelungen können sich auch innerhalb der Partei unterscheiden, z.B. bei Gliederungen oder Vorstandszusammensetzung.¹⁰

2. Vorschriften höherer Gebietsverbände

Die Zuständigkeitsregelung des § 6 Abs. 1 S. 2 PartG enthält auch eine inhaltliche Begrenzung: Ein örtlich zuständiger Satzungsgeber ist nur dann sachlich für eine Regelung zuständig, „soweit die Satzung des jeweils nächsthöheren Gebietsverbandes hierüber keine Vorschriften enthält.“ Einer begrifflichen Klärung bedürfen hier die Worte „hierüber“ und „soweit“, die die Reichweite des Vorbehalts bestimmen (a), sowie der Begriff der „nächsthöheren“ Satzung (b).

Im Ergebnis ist diejenige Interpretation vorzugswürdig (c), die einerseits dem Demokratiegebot des GG entspricht und andererseits das Satzungsgefüge einer Partei auch ihren juristischen Laien einfach verständlich hält.

a) Reichweite des Regelungsvorbehalts

Die Formulierung „hierüber“ als allgemeiner Vorbehalt der höheren Ebene über die Regelungsbefugnis verstanden, bedeutete als Lesart der gesetzlichen Vorschrift in etwa das Folgende: „Die Gebietsverbände regeln ihre Angelegenheiten durch eigene Satzung, soweit die Satzung des nächsthöheren Gebietsverbandes keine Vorschriften über die Regelungsbefugnis ihrer nächsten Untergliederung(en) enthält.“

Dem Satzungsgeber der höheren Satzung käme demnach die Befugnis zur vollständigen Regelung der Satzungsautonomie einer Untergliederung zu, d.h. gänzlicher Ausschluss, Rahmenbestimmung oder volle Freigabe.¹¹ Ein Ausschluss der Satzungsautonomie für den niederen Gebietsverband müsste dabei ausdrücklich erfolgen;¹² schwiege die Satzung, wäre die Untergliederung in ihrer Satzungsgebung vollständig autonom.¹³

In der Praxis ist dies eine leicht umsetzbare und zugleich die Komplexität eines verflochtenen Satzungsgefüges entzerrende Interpretation: Gäbe es in der übergeordneten Satzung jeweils nur eine Bestimmung, die die Reichweite der Satzungsautonomie der

eigenen Gliederung regelte, bestünde für Satzungsgeber von Untergliederungen schneller Klarheit, zum Erlass welcher Vorschrift eine Befugnis besteht oder eben nicht. Auch die Vorgabe eines Rahmens, der lediglich durch konkretisierende Regelungen ausgefüllt werden könnte,¹⁴ wäre prinzipiell möglich.

Hier allerdings wird die Schwäche dieser Interpretation deutlich: Sie eignet sich gut für gänzliche Freigabe oder gänzlichen Ausschluss; nur teilweise Beschränkungen hingen aber entweder von auslegungsbedürftigen Formulierungen¹⁵ oder umfassenden Aufzählungen¹⁶ ab.

Die von der höherrangigen Satzung ausgehende Sperrwirkung für die Regelungsbefugnis der Untergliederung wäre dann letztlich vergleichbar mit der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit aus Art. 72 Abs. 1 GG, die für das Land entfällt, wenn der Bund eine Regelung getroffen hat.¹⁷ Dafür spricht, dass als Folge Untergliederungssatzungen schlank blieben. Diesem begrenzten Nutzen steht aber eine drohende weitgehende Zentralisierung – sogar bis hin zu einzelnen Verfahrensbestimmungen – gegenüber. In der Folge würden – grundsätzlich ein Nachteil fortschreitender Zentralisierung – Satzungen mit steigender Rangfolge immer umfassender, während Satzungen niederer Untergliederungen immer inhaltsleerer würden und sich im Extremfall auf die Mindestinhalte nach § 6 Abs. 2 PartG beschränkten.

„Hierüber“ jedoch auf einen konkreten Regelungsgegenstand bezogen, bedeutete als Lesart: „Die Gebietsverbände regeln ihre Angelegenheiten durch eigene Satzung, soweit die Satzung des nächsthöheren Gebietsverbandes keine Vorschriften über die einzelne Angelegenheit enthält.“

Im Unterschied zur zuvor angesprochenen Interpretationsmöglichkeit, gäbe nun die höhere Satzung stets einen grundlegenden Rahmen vor. Soweit dieser die Angelegenheiten seiner Untergliederungen der Sache

¹⁴ Ipsen (Fn. 4), § 6 Rn. 5, so auch Wietschel (Fn. 9), *ibid.*

¹⁵ Vgl. die in der Bundessatzung der Piraten (PIRATEN-BS) niedergelegte Pflicht der Untergliederungen, mit den „grundsätzlichen Regelungen“ der Bundessatzungen übereinzustimmen, PIRATEN Bundesvorstand (Hrsg.), Bundessatzung, Berlin (2014), § 14, <http://wiki.piratenpartei.de/wiki/index.php?title=Bundessatzung&oldid=2441245>, zuletzt abgerufen am 11.12.2015; ebd. auch die Finanzordnung (PIRATEN-FO) und Schiedsgerichtsordnung (PIRATEN-SGO).

¹⁶ Vgl. § 28 Abs. 2 der Bundessatzung der FDP (FDP-BS): FDP-Bundessatzung (Hrsg.), Bundessatzung der Freien Demokratischen Partei, Berlin (2014), www.fdp.de/content/bundessatzung-geschaefts-und-beitragsordnung, zuletzt abgerufen am 11.12.2015.

¹⁷ Dazu umfassend Uhle in: Maunz/Dürig (Fn. 2), 69. Lfg. 2013, Art. 72, Rn. 78-121 *passim*.

⁹ So auch Wietschel, *Der Parteibegriff*, Baden-Baden 1996, S. 49, die wohl zumindest in den Anforderungen des Abs. 2 die Grenzen der dort angesprochenen „Rahmensatzungen“ oberer Verbände sieht.

¹⁰ Vgl. Morlok (Fn. 4), § 7 *passim*.

¹¹ Augsberg, in: Kersten/Rixen (Fn. 4), § 6 Rn. 10.

¹² Lenski (Fn. 4), § 6 Rn. 10.

¹³ Augsberg, in: Kersten/Rixen (Fn. 5), § 6 Rn. 10.

nach (mit-)regelte, wären diese daran gebunden. Konkretisierungen wären danach ebenso denkbar wie Ergänzungen, eine widersprüchliche Regelung jedoch nicht.

Die weitere einschränkende Formulierung in § 6 Abs. 1 S. 2 PartG, nach der Regelungen durch Untergliederungen gesperrt sind, „soweit“ höherrangige Vorschriften bestehen, stützt diese Lesart. Schon die Bedeutungsbeschreibung des Duden versteht das Wort „soweit“ im Sinne von „in dem Maße, wie“. Die Konjunktion bezieht sich auf das Merkmal „ihre Angelegenheiten“ und enthält in Bezug auf die Aussage der Satzungsautonomie der Untergliederung eine Einschränkung oder Spezifizierung dem Ausmaße nach. Bereits der föderative Aufbau der Parteien¹⁸ spricht für diesen Ansatz. Ebenso entspricht er eher den Ansprüchen der Parteienfreiheit, deren Historie in der Abwehr gesetzgeberischer Eingriffe in die innere Ordnung liegt¹⁹ und die gesetzgeberische Eingriffe auf „schonenden Ausgleich“²⁰ zwischen äußerer Autonomie der Partei und den Anforderungen des GG begrenzt. Überzeugender erscheint daher die Annahme einer Sperrwirkung lediglich für inhaltlichen Widerspruch. Denn rein deklaratorische Wiederholungen wären unproblematisch möglich und kollidierten nicht²¹ mit höherrangigem Recht. Ebenfalls wären schließlich (widerspruchsfreie) Konkretisierungen und Ergänzungen höherrangigen Rechts möglich: „eigene Regelungsspielräume [können] genutzt, und Regelungslücken gefüllt werden.“²²

b) Die Bedeutung der „nächsthöheren“ Satzung

Die Bedeutung der Formulierung, dass die Satzung des „nächsthöheren“ Gebietsverbandes maßgeblich für die Satzungsautonomie des niederen Gebietsverbandes sei, ist umstritten.²³ Folgt man dem Wortlaut des Gesetzes, so kann die Satzungsautonomie eines Kreisverbandes einer Partei nur vom Bezirks- oder Landesverband beschränkt bzw. geregelt werden, nicht aber vom Bundesverband. Ebenso hätte auf einen Ortsverband lediglich der unmittelbar übergeordnete Kreisverband Einfluss und nicht der Landesverband, erst Recht nicht der Bundesverband.

Während die Literatur zuweilen auf den insoweit eindeutigen Wortlaut verweist,²⁴ ist dem entgegenzuhalten, dass das strikte Einhalten der Bestimmung schlicht zu absurden Ergebnissen führt: Eine Bundessatzung, die die Satzungsautonomie der ihr untergeordneten Landesverbände weitgehend oder vollständig ausschliesse, gleichzeitig aber nicht die Befugnis hätte, die darunter liegenden Gliederungen ebenfalls zu beschränken, erreichte dadurch bei buchstabengetreuer Befolgung der Norm vollständige Autonomie der darunter liegenden Gliederungen.²⁵ Dadurch, dass der Landesverband als einzig Befugter die Satzung des Kreisverbandes nicht beschränken könnte, weil er selbst vom Bundesverband beschränkt ist, bliebe die Satzungsautonomie des Kreisverbandes unberührt.

Hier könnte man entgegenen, das geschilderte, absurde Ergebnis werde schon von den jeweiligen Satzungsgebern vermieden, weswegen den Landesverbänden automatisch mehr Autonomie in ihrer Satzungsgebung zukäme. Auch die Abweichung des endgültigen Gesetzestextes vom damaligen Regierungsentwurf, der noch von „höheren Parteiverbänden“ anstatt der jetzt maßgeblichen „nächsthöheren Ebene“ sprach, stützt diese Ansicht.²⁶ Unter der Voraussetzung, dass ein Satzungsgeber diesen Effekt erkennt und in seinen Auswirkungen richtig bewertet, ist anzunehmen, dass er diesen Fehler umgeht und die Landesverbände nur soweit beschneidet, dass diese wiederum Kontrolle über die untere(n) Ebene(n) ausüben können. Auch wenn die innere Struktur einer Partei dadurch quasi „automatisch“ ein wenig föderativer werden könnte, negiert das nicht die Tatsache, dass diese Argumentation letztlich auf der paradoxen Annahme fußt, der Sinn einer Norm könne in der eigenen, planmäßigen Widersinnigkeit liegen.

Das Beharren auf einer engen Wortlautauslegung ist möglicherweise charmant – trägt aber keinesfalls den realen Anforderungen an eine Parteisatzung Rechnung: Die wenigsten Parteien lassen ihre Satzungen von juristischem Fachpersonal schreiben oder überprüfen.²⁷ Als Organisationen mit dem verfassungsmäßigen Auftrag, an der politischen Willensbildung der Bevölkerung mitzuwirken (Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG), sind die Parteien dazu auch nicht verpflichtet; gerade ihre

¹⁸ Augsberg, in: Kersten/Rixen (Fn. 4), § 7 Rn. 4.

¹⁹ Mauersberger, *Die Freiheit der Parteien*, Baden-Baden 1994, S. 57.

²⁰ Klein, in: Maunz/Dürig (Fn. 2), Art. 21 Rn. 146.

²¹ Anderer Ansicht wohl Lenski (Fn. 4), § 6 Rn. 6.

²² Merten, *Parteienrechtliche Rahmenbedingungen in NRW*, in: Marschall (Hrsg.), *Parteien in Nordrhein-Westfalen*, Essen 2013, S. 57 (60).

²³ Vgl. Fn. 6.

²⁴ Ipsen (Fn. 4), § 6 Rn. 5; Augsberg, in: Kersten/Rixen (Fn. 4), § 6 Rn. 11.

²⁵ Lenski (Fn. 4), § 6 Rn. 11.

²⁶ Augsberg, in: Kersten/Rixen (Fn. 4), § 6 Rn. 11.

²⁷ Auch unter den hier untersuchten großen Parteien verfügt einzig die FDP in ihrer Satzung die Pflicht, Satzungsänderungen juristisch prüfen zu lassen.

(maßgeblich von Satzungsarbeit bestimmte) Gründung ist frei (Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG).

Das Bestimmtheitsgebot gilt, wie auch für sonstige zivile Rechtstexte,²⁸ auch für Parteisatzungen. Die Verkehrssitte, die sich letztlich aus der Übung der sich zumeist aus Laien zusammensetzenden Mitgliedschaft ergibt, ist stets zu berücksichtigen, § 157 BGB. Zusätzlich ist die „Laiensphäre“ hinsichtlich der politischen Partizipation der Parteien besonders zu schützen: Als organisatorische Grundlage, die in letzter Konsequenz Einfluss auf Wahlen bis hinauf zum Bundestag hat,²⁹ haben Parteisatzungen eine erhebliche rechtliche Bedeutung. Je bedeutender aber die Norm, „desto höher sind die Anforderungen an [ihre] Bestimmtheit“.³⁰ Die grundsätzlich privatrechtliche Satzung bedingt daher erhebliche öffentlich-rechtliche Folgen. „Private Regelungen können [aber] jedenfalls dann nicht Grundlage staatlicher Maßnahmen mit grundrechtseinschränkender Wirkung sein, wenn sie den rechtsstaatlichen Anforderungen, die an staatliche Normen zu stellen sind, nicht entsprechen.“³¹ Für die innerparteiliche demokratische Ordnung folgen daraus höhere Anforderungen an die Bestimmtheit von Rechtssätzen, die ihrerseits allerdings zumeist von Laien erarbeitet werden. Dies führt zur Notwendigkeit einer „laienfreundlichen“ Auslegung zumindest der „Grundnormen“³² auf die sich die Satzungen stützen.

Im Ergebnis bedarf es einer teleologischen Korrektur:³³ „Die Satzungsautonomie der Gebietsverbände muss (...) auch durch [jede] höhere als die direkt übergeordneten Verbandsebenen beschränkbar sein.“³⁴ Wenn bereits Zwischenebenen die Satzungsautonomie der Untergliederungen beschränken dürfen, so muss dies erst recht für noch höhere Ebenen gelten.

Diese Verfahrensweise ist auch wesentlich praktikabler als eine Verpflichtung „über Bande“, wie sie zu-

weilen vorgeschlagen wird:³⁵ Bei „eigener“ Umsetzung einer Verpflichtung einer oberen Ebene mit Wirkung für eine untere Ebene („Durchgriff der oberen Ebene“) würde die mittlere Ebene letztlich doch nur im Auftrag der höheren Ebene tätig. Wenn es aber an ihrem eigenen Tätigwerden, abgesehen vielleicht vom formellen Umsetzungsakt, fehlt, so ist auch das Pochen auf die Notwendigkeit dieses Tätigwerdens wertlos.

c) Ergebnis

Die bloße Existenz einer höherrangigen Norm begründet keine allgemeine Sperrwirkung für Untergliederungen. Anstelle einer Kontrolle der Form nach muss der Inhalt kontrolliert werden. Hierfür spricht bereits, dass das Gesetz explizit „Vorschriften“ nennt, während zur Befugnisregelung prinzipiell auch eine Vorschrift ausreichte.

Das bedeutet indes nicht, dass höhere Ebenen die Satzungsautonomie ihrer Untergliederungen nicht nahezu vollständig (vorbehaltlich jedoch eines Kernbereiches³⁶) aufheben könnten: Legt ein höherer Gebietsverband durch Satzung fest, dass ein niedriger Gebietsverband über keine Satzung verfügen darf, so verstößt letztlich jede, diesem Verbot zum Trotz erlassene Satzung inhaltlich gegen genau dieses Verbot. Alle Angelegenheiten des niederen Gebietsverbandes (außer denen des Kernbereiches eigener Zuständigkeit) müssten dann vom höheren geregelt werden.

Eine solche formelle Bestimmung bzw. ihr Fehlen sagt indes noch nichts über die Reichweite der Satzungsautonomie aus. Schweigt eine Satzung vollständig über ihren Vorrang, so bedeutet das nicht, dass die untergeordnete Satzung Vorschriften mit Geltungsanspruch erlassen könnte, die diesem höherrangigen Recht diametral entgegenstehen. Im Gegenteil wäre eine solche, vollständige Entkopplung genauso explizit zu normieren, wie deren Ausschluss.³⁷

Zuletzt sind zu solchen Einschränkungen nicht nur die nächsthöheren, sondern auch darüber liegende Gliederungen befugt.

3. „Eigene Satzungen“

Dieser Begriff knüpft nicht an eine Satzungsgebungs-kompetenz an, da ein solches Verständnis selbst rein deklaratorische Wiederholungen aus Satzungen übergeordneter Ebenen ausschliesse. Solche vorgegebenen, gebundenen Entscheidungen entzögen sich dann

²⁸ Explizit BVerfGE 88, 366, 2. Leitsatz (für einen privaten Pferdezuchtverein).

²⁹ So ist z.B. die Aufstellung der Kandidaten größtenteils Sache der Parteien; die genaue Regelung dazu wird wiederum den jeweiligen Parteien überlassen; vgl. ausführlich: Klein, in: Maunz/Dürig (Fn. 2), Art. 21 Rn. 345, 350-353.

³⁰ Papier/Möller, *Das Bestimmtheitsgebot und seine Durchsetzung*, AöR 122 (1997), 177 (187), unter Verweis auf BVerfGE 83, 130 (145).

³¹ BVerfGE 88, 366, 2. Leitsatz.

³² Zur Begrifflichkeit nach Kelsen: Koller, *Zur Theorie des rechtlichen Stufenbaus*, in: Paulson/Stolleis (Hrsg.), *Hans Kelsen. Staatsrechtslehrer und Rechts-theoretiker des 20. Jahrhunderts*, Tübingen 2005, S. 107 ff.

³³ Lenski, (Fn. 4) § 6 Rn. 11.

³⁴ Lenski, *ibid.*

³⁵ Augsberg, in: Kersten/Rixen (Fn. 4), § 6 Rn. 11.

³⁶ Dazu noch folgend 3.

³⁷ Lenski (Fn. 4), § 6 Rn. 10.

streng genommen der „eigenen“ Befugnis. Beispiel hierfür mag die Verpflichtung sein, „Größe und Umfang der Gebietsverbände“ durch Satzung festzuhalten (§ 7 Abs. 1 S. 2 PartG), die sich an die höhere Gliederung richten soll.³⁸ Lässt man aber bereits konkretisierende oder erweiternde Regelungen zu (s.o. 2.b), so ist das gleichzeitige Ausschließen von deklaratorischen Wiederholungen inkonsequent. Vorschriften, die eine Bestimmung höherrangigen Rechts bekräftigen, schaden nicht, tragen im Zweifelsfalle nur zur Übersicht bei und fördern die Laientauglichkeit des innerparteilichen Rechts.

Stattdessen ist die Bestimmung der „eigenen Satzung“ also eine Wiederholung des Schriftlichkeitserfordernisses,³⁹ das vor *ad-hoc*-Manipulationen schützen und den Mitgliedern der Partei Handlungssicherheit geben soll.⁴⁰ Die „eigene Satzung“ ist ein eigenständiges, von der Satzung anderer Verbände getrenntes Dokument.⁴¹ Die Pflicht, alles in einer (einzelnen) Satzung zu regeln, geht daraus nicht hervor; die Möglichkeit von Beschlüssen, (auch umfangreichen) Nebenordnungen und sogar vertraglichen Regelungen mit anderen Gliederungen bleibt unberührt.⁴²

Darüber hinaus deutet die Vorschrift darauf hin, dass die Regelungsbefugnis, die Reichweite der Satzungsautonomie zu begrenzen, nicht allumfassend ist. Selbst wenn höhere Ebenen grundsätzlich befugt sein mögen⁴³ das Satzungsrecht ihrer untergeordneten Gebietsverbände auszuschließen, so muss diesen ein Kernbereich, der zumindest einige Angelegenheiten nach § 6 Abs. 2 PartG umfasst, erhalten bleiben.⁴⁴ Dies ergibt sich bereits daraus, dass das Gesetz Bildung von eigenständigen Verbänden⁴⁵ vorschreibt und Einheitsverbände verbietet.⁴⁶

4. Ergebnis

Die Untersuchung zeigt: Eigene Angelegenheiten der Gebietsverbände sind solche, die ausschließlich in die örtliche und sachliche Zuständigkeit des Gebiets-

verbandes fallen. Sind auch andere Gebietsverbände betroffen, muss die Angelegenheit von höherer Ebene geregelt werden.

Die Vorschriften höherer Gebietsverbände nehmen höheren Rang ein. Den Satzungsgebern der niederen Ordnung(en) kommt insofern eine subsidiäre Zuständigkeit zu, als dass das Homogenitätsgebot ihre Satzungsautonomie einschränkt sofern und soweit höhere Ebenen Regelungen auch mit Wirkung für ihre Untergliederungen getroffen haben. Eine Sperrwirkung tritt hier allerdings nur für inhaltlich kollidierende Regelungen ein, diese sind unzulässig. Zulässig bleiben Konkretisierungen, Erweiterungen und Wiederholungen höherer Satzungen.

Die Satzungen der Gebietsverbände sind schließlich als von der Satzung der jeweils höheren Ebene getrennte Dokumente schriftlich zu fassen.

Schlussendlich muss der Wortlaut des § 6 Abs. 1 S. 2 PartG insofern teleologisch korrigiert werden, als dass auch höhere als die nächsthöhere Gliederung Gebietsverbände durch Satzung in ihrer Satzungsautonomie einschränken bzw. berechtigen oder verpflichten können.

III. Praxis ausgewählter politischer Parteien

Die Satzung beinhaltet, wie bei einem gewöhnlichen Verein, die wesentlichen Grundentscheidungen⁴⁷ der Parteiorganisation. Auf den Punkt gebracht lässt sich das politische Selbstverständnis einer Partei auch an ihrer satzungsmäßig ausgestalteten Struktur ablesen, da hier die Organisation der innerparteilichen Willensbildung gestaltet wird.⁴⁸ So unterschiedlich die Programme der verschiedenen Parteien sind, so unterschiedlich sind auch die Strukturen, die diese Programme hervorbringen und vertreten. Ergeben sich aus diesen so unterschiedlichen Strukturen dennoch Gemeinsamkeiten, können diese in die Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen als „herrschende Meinung“ mit einfließen. Betrachtet werden hier ausschließlich demokratische Parteien mit mehrjähriger parlamentarischer Praxis in mehr als einem Landesparlament – eine Analyse der Satzungen aller 112 derzeit beim Bundeswahlleiter gelisteten⁴⁹ Parteien wäre für den Rahmen der vorliegenden Untersuchung zu umfangreich. Aus demselben Grund muss auch

³⁸ Morlok (Fn. 4), § 7 Rn. 10.

³⁹ Von diesem Erfordernis kann auch nicht abgewichen werden; die „Anweisung“ einer höheren Ebene, die Angelegenheiten bspw. durch mündlich tradierte Gewohnheit zu regeln, wäre unwirksam.

⁴⁰ Morlok (Fn. 4), § 6 Rn. 1.

⁴¹ Morlok (Fn. 4), § 7 Rn. 4.

⁴² Vgl. Waldner/Wörle-Himmel, in: Sauter/Schweyer/Waldner, *Der eingetragene Verein*, München, 19. Aufl. 2010, Rn. 33.

⁴³ Augsberg, in: Kersten/Rixen (Fn. 4), § 6 Rn. 10.

⁴⁴ Im Ergebnis: Wietschel (Fn. 9), *ibid.*

⁴⁵ Ipsen (Fn. 4), § 7 Rn. 3.

⁴⁶ Morlok (Fn. 4), § 7 Rn. 5.

⁴⁷ Waldner/Wörle-Himmel, in: Sauter/Schweyer/Waldner (Fn. 42), Rn. 32.

⁴⁸ Endlich, *Recht und Praxis der politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*, München 1992, S. 45 f.

⁴⁹ Bundeswahlleiter, www.bundeswahlleiter.de/de/parteien, Stand 11.12.2015.

eine Betrachtung der teilweise umfangreichen Rechtsprechung der jeweiligen Parteigerichte entfallen.

1. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (GRÜNE)

Die Satzung des Bundesverbandes⁵⁰ von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (GRÜNE-BS) sichert den Orts-, Kreis- und Landesverbänden „größtmögliche Autonomie“ zu (§ 10 Abs. 1 S. 1 GRÜNE-BS). Die Satzungsautonomie dieser Verbände wird in § 10 Abs. 2 GRÜNE-BS noch einmal explizit wiederholt. Explizit wird Widerspruchsfreiheit nur zum „Grundkonsens“ (ein programmatisches, von der GRÜNE-BS unterschiedenes Dokument) angeordnet, nicht aber zur GRÜNE-BS selbst. Einschränkend wirkt aber die Vorschrift, dass die Landesverbände durch Satzung nicht nur ihre eigenen Organe, sondern auch die ihrer Untergliederungen regeln (womit im Umkehrschluss wohl den darunter liegenden Untergliederungen diese Möglichkeit verwehrt bleiben soll). Sieht man Inhalte nach § 6 Abs. 2 Nr. 7 PartG als „homogenisierungs-festen“ Bestandteil an (s.o. II. 3.), erscheint diese Regelung zumindest nicht unproblematisch.

DIE GRÜNE ist die einzige der untersuchten Parteien, die die Satzungsautonomie ihrer Untergliederungen *expressis verbis* festschreibt. Allerdings trifft auch sie dahingehend Einschränkungen, dass erstens Widerspruchsfreiheit zum Grundkonsens bestehen muss und zweitens den Landesverbänden aufgegeben wird, Regelungen für Verbände zu treffen, denen gegenüber sie nicht notwendigerweise die „nächsthöhere Gliederung“ sind.

2. Christlich Demokratische Union (CDU)

Das Statut der CDU⁵¹ (CDU-Statut) beinhaltet bereits dem nominellen Umfang nach die meisten Vorschriften mit Wirkung für Untergliederungen. Zentrale Norm ist hier § 50 CDU-Statut: Er schreibt erstens Widerspruchsfreiheit der Satzungen (aller) nachgeordneten Verbände zum CDU-Statut vor. Zweitens legt er eine subsidiäre Geltung einer Reihe von Dokumenten der Bundesebene der CDU fest, die sich auch auf „die auf deren Grundlage jeweils beschlossenen rechtlichen Regelungen“ erstreckt und „unmittelbar anzuwenden“ ist (§ 50 S. 2 CDU-Statut).

Mit der Ausgestaltung von Kreisverbänden als kleinste Untergliederung mit eigenständiger Satzung (§ 18

Abs. 2 CDU-Statut) schließt das CDU-Statut ein Satzungsrecht für Gliederungen unterhalb des Kreisverbandes (explizit normiert in § 19 CDU-Statut) sogar völlig aus. Diese Bestimmung ist aufgrund des Wortlauts der gesetzlichen Vorschrift des § 6 Abs. 1 S. 2 PartG in der Literatur vielfältig in die Kritik geraten.⁵²

Auch weitere Bestimmungen treffen Regelungen in die Ebene unterhalb des Landesverbandes hinein; u.a. Inhaltsvorschriften für Satzungen (§ 18 Abs. 4, 6 CDU-Statut), Berichtspflichten für Kreisverbände, zu deren Ausgestaltung die Landesverbände verpflichtet sind (§ 21 CDU-Statut), und unmittelbar auf Bundesebene geregelte Eingriffsrechte gegenüber den Kreisverbänden (§ 24, 25 CDU-Statut).

Im Ergebnis formuliert das CDU-Statut eine Reihe tiefgreifender Einschränkungen für Untergliederungen unterhalb der Landesverbände – bis hin zum Ausschluss eigener Satzungen. Obwohl den Landesverbänden einige Verpflichtungen auferlegt werden (insb. auch explizit mit Umsetzungsfrist in § 18 Abs. 6 CDU-Statut), für die unteren Untergliederungen Recht zu setzen, scheinen die Regelungen des CDU-Statut in der Regel unmittelbaren Geltungsanspruch für alle Untergliederungen zu erheben.

3. DIE LINKE

Die Bundessatzung der Partei DIE LINKE⁵³ (LINKE-BS) trifft die für Untergliederungen besonders maßgeblichen Regelungen in den §§ 12, 13, 14 LINKE-BS. Den Landesverbänden werden dabei bereits einige Organe in ihre Satzungen geschrieben (§ 12 Abs. 3 LINKE-BS). Umfangreicher fallen die Regelungen über die Kreisverbände (abweichend auch Stadt- oder Bezirksverband) in § 13 LINKE-BS aus. Besonders hervor sticht § 13 Abs. 10 LINKE-BS, der den Kreisverbänden zwar eigene Satzungen gestattet, gleichzeitig aber deren Inhalte, die den Satzungen des Bundes- oder entsprechenden Landesverbandes widersprechen, für unwirksam erklärt. § 14 Abs. 2 LINKE-BS legt schließlich fest, dass alle Bestimmungen (der LINKE-BS) zu Organen sinngemäß auf die Organe anderer Gliederungen anzuwenden sind. Dies gilt allerdings nur subsidiär; die dort gültigen Satzungen und auch die Bundessatzung selbst können explizit andere Regelungen vorsehen.

Im Ergebnis erhebt die LINKE-BS einen klaren, ebenenübergreifenden Anspruch auf Widerspruchsfreiheit.

⁵⁰ Bundesgeschäftsstelle BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Satzung des Bundesverbandes, Berlin (2014), www.gruene.de/partei/dokumente-publikationen.html, zuletzt abgerufen am 11.12.2015.

⁵¹ Statut der CDU, in: CDU-Bundesgeschäftsstelle (Hrsg.), Statutenbroschüre der CDU Deutschlands, Berlin (2014), www.cdu.de/partei/dokumente, zuletzt abgerufen am 11.12.2015.

⁵² Ipsen (Fn. 4), § 6 Rn. 5; Augsberg, in: Kersten/Rixen (Fn. 4), § 6 Rn. 11.

⁵³ Bundesgeschäftsführung der Partei DIE LINKE (Hrsg.), Bundessatzung, Berlin (2014), www.die-linke.de/partei/dokumente, zuletzt abgerufen am 11.12.2015.

Einzig die in § 14 Abs. 2 LINKE-BS anklingende Subsidiarität könnte daran zweifeln lassen – sie betrifft allerdings nicht Struktur, sondern Verfahren und lässt die sehr umfangreichen Bestimmungen der LINKE-BS selbst für die Kreisverbandsebene ausdrücklich unberührt.

4. Freie Demokratische Partei (FDP)

Die Bundessatzung der FDP⁵⁴ schreibt in § 28 Abs. 1 FDP-BS vor, dass die Satzungen ihrer Untergliederungen (und Auslandsgruppen) „mit den grundsätzlichen Regelungen“ der Bundessatzung übereinstimmen müssen. Abs. 2 zählt eine Reihe solcher Regelungen auf, die explizit gegenüber allen Landessatzungen Vorrang genießen. Der explizite Bezug auf die Grundsätzlichkeit dieser Regeln allerdings lässt vermuten, dass Untergliederungen zumindest inhaltlich nicht abweichen dürfen.

Bis auf die Vorschrift des § 8 Abs. 5 FDP-BS, der die Satzungen von Auslandsgruppen (inkl. deren Änderungen) unter den Genehmigungsvorbehalt des FDP-Bundesvorstands stellt, finden sich kaum weitere Regelungen, die Untergliederungen betreffen.

Im Ergebnis definiert die FDP-BS einen Katalog an Regelungen, von denen keine Untergliederung abweichen darf. Auch hier wird ebenenübergreifende Widerspruchsfreiheit gefordert.

5. Piratenpartei Deutschland (PIRATEN)

Die Satzung der Piratenpartei Deutschland⁵⁵ trifft wenige Regelungen zu untergeordneten Verbänden. Diese umfassen im Großen und Ganzen die gebietliche Gliederung (§ 7 PIRATEN-BS) und die Pflicht zur Einhaltung von Grundsätzen und Ordnung der Partei (§ 6, 8 PIRATEN-BS). Es besteht ein Durchgriffsrecht in § 4 PIRATEN-FO und die Schiedsgerichtsordnung ist für alle Untergliederungen verbindlich (§ 1 Abs. 2 PIRATEN-SGO). § 14 PIRATEN-BS schließlich legt fest, dass Satzungen der Landesverbände und auch ihrer Untergliederungen „mit den grundsätzlichen Regelungen“ der Bundessatzung übereinstimmen müssen.

Im Ergebnis wird auch hier unmittelbar die Widerspruchsfreiheit zwischen Bundessatzung und sämtlichen nachgeordneten Satzungen hergestellt, die sich jedoch lediglich auf „grundsätzliche Regelungen“ der Bundessatzung bezieht und insoweit an das Homogenitätsgebot aus Art. 28 GG im Verhältnis Bund/Länder erinnert.⁵⁶

⁵⁴ Vgl. Fn. 16.

⁵⁵ Vgl. Fn. 15.

6. Sozialdemokratische Partei Deutschland (SPD)

Regelungen für Untergliederungen trifft die SPD auf Bundesebene in den §§ 8, 9 ihres Organisationsstatuts (SPD-OrgStatut).⁵⁷

§ 8 SPD-OrgStatut enthält eine Reihe von Bestimmungen, die die Untergliederungen direkt betreffen. Sie geben ebenenübergreifend Inhalte vor, wobei es sich jeweils um Verpflichtungen handelt, die offenbar keiner Transformation durch die nächstniedrigere Ebene bedürfen (bspw. schreibt § 8 Abs. 6 S. 2 SPD-OrgStatut unmittelbar ein Antragsrecht für Untergliederungen unterhalb der Ortsvereine auf allen Ebenen der Partei fest).

§ 9 Abs. 2 SPD-OrgStatut wiederholt die gesetzliche Bestimmung des § 6 Abs. 1 S. 2 PartG fast wortgetreu, ergänzt sie jedoch auch um die Vorschrift, dass „[d]ie Satzungen der Gliederungen [...] nicht im Widerspruch zu höherrangigen Satzungen stehen [dürfen].“ Im Ergebnis erwirkt die SPD über diese Regelung eine über die Ebenen hinweg ungebrochene Widerspruchsfreiheit ihrer Satzungen.

7. Zusammenfassung

Die größte Satzungsautonomie gewähren ihren Untergliederungen zweifelsfrei die GRÜNEN und die PIRATEN. Am anderen Ende der Achse hat sich die CDU positioniert, die ihren Untergliederungen unterhalb der Kreisverbandsebene das Satzungsrecht gänzlich abspricht (s.o.). Gleichwohl sind sich alle betrachteten Parteisatzungen darin einig, dass sie Bestimmungen über den Landesverband hinweg treffen. Die jeweiligen Formulierungen legen auch eine unmittelbare Anwendbarkeit für Untergliederungen ohne „Transformation“ durch die Landessatzungen nahe.

IV. Folgerungen für das Homogenitätsgebot für Parteisatzungen

Die Praxis der untersuchten Parteien zeichnet ein deutliches Bild: Obgleich sie den unterschiedlichsten politischen Spektren angehören und die jeweiligen Parteigründungen teilweise Jahrzehnte auseinander liegen, legen die Parteien die fragliche Bestimmung des PartG nahezu identisch aus. Das spricht dafür,

⁵⁶ Der Unterschied besteht freilich darin, dass die PIRATEN Homogenität von „Regelungen“ verlangen, während Art. 28 GG (abstrakter) an Prinzipien anknüpft, vgl. auch Mehde, in: Maunz/Dürig (Fn. 2), 74. Lfg. 2015, Art. 28 Rn. 2.

⁵⁷ SPD Parteivorstand (Hrsg.), Organisationsstatut, Wahlordnung, Schiedsordnung, Finanzordnung der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Berlin (2014), www.spd.de/partei/organisation/gremien/, zuletzt abgerufen am 11.12.2015.

dass die von allen Parteien gewählte Auslegung sich in der Praxis als dienlich erwiesen hat.

Gleichwohl kann Praxisnähe eine Auslegung nur unterstützen, nicht aber festlegen. Sie muss sich immer noch aus dem Gesetz ergeben. Dass das jedoch gelingt, wurde bereits gezeigt: Als Grundsatz sieht das PartG vor, dass sämtliche Gebietsverbände Satzungsautonomie genießen. Gleichzeitig trägt es dem Organisationsinteresse der Gesamtpartei Rechnung und gebietet den Satzungen Homogenität, die in ihrem Umfang von höheren Gliederungen auszugestalten ist.

Aufgrund der Besonderheit der Formulierung des § 6 Abs. 1 S. 2 PartG stellt sich die Frage, wie genau die Ausformung der Satzungsautonomie von untergeordneten Gebietsverbänden wirksam wird.

In Bezug auf die nächsthöhere Ebene ist der Wortlaut des Gesetzes eindeutig. Gesetzlich aber gerade nicht normiert sind Durchgriffsmöglichkeiten von Satzungen höherer Gliederungsebenen als der „jeweils nächsthöhere[n]“. Jedoch ist ein Durchgriff auch gliederungsübergreifend nicht nur allgemeine Praxis sondern als teleologische Korrektur des Gesetzeswortlautes auch rechtlich vertretbar.

Die Wirksamkeit könnte sich daher mittelbar durch explizite (1.) oder implizite (2.) Verpflichtung oder aber unmittelbar (3.) ergeben. Schließlich stellt sich die Frage nach den Folgen einer Normenkollision (4.).

1. Mittelbare Wirkung durch explizite Verpflichtung

Teilweise wird in Kommentaren eine mittelbare Wirkung durch explizite Verpflichtung der Zwischenebene(n) vorgeschlagen.⁵⁸ Durch eine ungebrochene Kette von Verpflichtungen könnte so eine Verpflichtung der gewünschten Ebene erreicht werden. Gelten würde letztlich die Regelung der letzten Zwischenebene, die die Zielebene unmittelbar verpflichtete.

Unter der Voraussetzung, dass die Verpflichtungen jeweils ordnungsgemäß (und zeitnah!) umgesetzt würden, ließe sich mit diesem Vorgehen eine Auswirkung auch ohne die angesprochene teleologische Korrektur erzielen.

Im anderen Fall wäre hier die Pflicht zur Einhaltung der Kette einziges Argument, um eine Bindung zu erreichen – was allerdings in letzter Konsequenz einer unmittelbaren Anwendbarkeit gleichkäme; der Prämisse der mittelbaren Wirkung also widerspräche.

⁵⁸ Augsberg, in: Kersten/Rixen (Fn. 4), § 6 Rn. 11.

2. Mittelbare Wirkung durch implizite Verpflichtung

Mit einer Regelung in der höherrangigen Satzung über eine niedrigere Gliederungsstufe könnte die mittlere Stufe automatisch verpflichtet sein, den Gegenstand ihrerseits für die mittlere Stufe zu regeln (d.h. zu wiederholen). Täte(n) sie das nicht, verstieße die Satzung der Zwischenebene(n) gegen die höherrangige(n) Satzung(en). Auch hier gälte letztlich nur die Regelung der letzten Zwischenebene. Hinsichtlich „ungehorsamer“ Zwischenebenen stellt sich also dasselbe Problem wie bei einer expliziten Verpflichtung.

3. Unmittelbare Anwendung

Dieses Problem löst letztlich nur ein Anwendungsanspruch unmittelbar der höchsten Ebene. Da diese ohnehin die Befugnis hat, mittlere Ebenen zu verpflichten und jene die implizite oder gar explizite Kette gerade nicht eigenmächtig unterbrechen dürfen, kann man der höchsten Regelung letztlich auch direkt einen unmittelbaren Geltungsanspruch zuschreiben.⁵⁹ Dieser Ansicht scheinen sich auch die Satzungsgeber der untersuchten Parteien angeschlossen zu haben.

4. Kollisionsfolgen

Grundsätzlich ist eine Normenkollision nach dem Grundsatz *lex superior derogat legi inferiori* aufzulösen, da „die vorrangige Satzungsgebungskompetenz den höheren Organisationsstufen“⁶⁰ zusteht. Allerdings stellt sich die Frage nach der konkreten Kollisionsfolge: Diese könnte auf Vorrang der höherrangigen Norm in Geltung (a) oder Anwendung (b) lauten.

a) Geltungsvorrang

Der Geltungsvorrang und damit die Nichtigkeitsfolge wird, symbolträchtig mit „Bundesrecht bricht Landesrecht“ in Art. 31 GG formuliert, weithin als Standardfolge einer Kollision mit höherrangigem Recht betrachtet.⁶¹ Dafür sprechen gewichtige systematische Argumente.⁶² Allerdings löst „[d]en möglichen Konflikt zwischen zwei gültigen Normen verschiedener Stufen (...) das Recht selbst“,⁶³ weswegen nicht zwangsläufig von normvernichtender Wirkung ausgegangen werden kann.

⁵⁹ Im Ergebnis so auch Lenski (Fn. 4), § 6 Rn. 11.

⁶⁰ Morlok (Fn. 4), § 7 Rn. 4.

⁶¹ Statt aller Frau, *Der Gesetzgeber zwischen Verfassungsrecht und völkerrechtlichem Vertrag*, Tübingen 2015, S. 41.

⁶² Vgl. Kelsens Ausführungen zum Stufenbau der Rechtsordnung, in: ders., *Reine Rechtslehre*, S. 72 f., 74 ff., zitiert nach Jestaedt, *Hans Kelsen: Reine Rechtslehre, Studienausgabe der 1. Auflage 1934*, Tübingen 2008, S. 82 ff.

⁶³ Kelsen, (Fn. 62), S. 89, zitiert nach Jestaedt, *ibid*, S. 99.

b) Anwendungsvorrang

Vielmehr ist vom Anwendungsvorrang als der Folge von geringerer Intensität auszugehen. Dies ist auch im deutschen Recht nicht systemwidrig, denn auch das GG kennt den Anwendungsvorrang höherrangiger Normen (bspw. in Art 25 GG,⁶⁴ vgl. auch, soweit das Recht der Europäischen Union als „höherrangig“ begriffen werden kann, den „Vorrang kraft verfassungsrechtlicher Ermächtigung“⁶⁵).

Allerdings hängt die niederrangige Satzung nicht von der höherrangigen ab: Die höherrangige Satzung ist nicht konstitutive Regel für die Satzungen der Untergliederungen. Stattdessen leiten beide kollidierenden Satzungen ihre Geltung aus der sie konstituierenden Vorschrift aus dem Parteiengesetz ab. Demgemäß entzieht eine höherrangige Norm einer gegenläufigen niederrangigen Norm auch nicht ihren Geltungsgrund.⁶⁶ Stattdessen ordnet § 6 Abs. 1 PartG den Anwendungsvorrang der höherrangigen Norm an, „sofern und soweit“ sie Geltung beansprucht. Die niederrangige Norm gilt fort und behält ihren Anwendungsbereich, „soweit“ die höherrangige Norm ihn nicht abdeckt bzw. erhält ihn zurück, „sofern“ die höherrangige Norm – aus welchem Grund auch immer – nicht mehr anwendbar ist.⁶⁷ Zu unterscheiden ist hiervon nur die bereits entgegen höherrangiger Bestimmung erlassene Norm: Da dem Satzungsgeber hier laut PartG die Zuständigkeit fehlt, kann diese von Anfang an keine Geltung entfalten.

Demgegenüber ermöglicht § 6 Abs. 1 PartG freilich auch prinzipiell die Möglichkeit der Nichtigkeitsfolge. Diese müsste allerdings in der jeweils höherrangigen Satzung explizit angeordnet werden und gilt nicht unmittelbar aus dem PartG. Einer solchen Anordnung käme ein ausdrückliches Verbot des Erlasses einer Bestimmung gleich.

Dies ist letztlich auch die für Laien ersichtlichere und praktikablere Folge: Das Zurücktreten einer niederrangigen Norm hinter einer höherrangigen ist leicht zu vermitteln und wird i.d.R. auch akzeptiert werden, wenn die Norm nicht unmittelbar aus dem fraglichen Regelwerk gestrichen wird. Dass eine einmal unanwendbare Norm aber im Falle einer raumgebenden Änderung des höherrangigen Rechts erst neu beschlossen werden müsste – obwohl sie über

den gesamten Zeitraum ihrer Unanwendbarkeit weiterhin sichtlich Teil des Regelwerks war – und erst ab diesem Neubeschluss, nicht aber ab dem Zurücktreten der vormals vorrangigen Norm gelten sollte, erfordert ein juristisches Verständnis, was Laien nicht abzuverlangen ist.

V. Gesamtergebnis

Der verfassungsmäßige Schutz der Satzungsautonomie der Gesamtpartei⁶⁸ erstreckt sich auch auf ihre Untergliederungen. Allerdings reicht das Homogenitätsgebot für Satzungen von Parteiuntergliederungen aus § 6 Abs. 1 S. 2 PartG weit.

Zwar genießen die Gebietsverbände einer Partei Satzungsautonomie in den originär sie betreffenden Angelegenheiten. Diese Autonomie kommt aber nur zum Tragen, solange und soweit eine höhere Ebene keine inhaltlich kollidierenden Regelungen (*lex superior* ...) erlassen hat. Diese Regelungen gelten unmittelbar und beanspruchen Anwendungsvorrang; ein Geltungsvorrang müsste individuell angeordnet werden. In gewissen Grenzen dürfen auch Mindestinhalte einer Satzung nach § 6 Abs. 2 PartG vorgegeben werden. Deklaratorische Wiederholungen, inhaltliche Konkretisierungen oder gar Erweiterungen bleiben davon unberührt.

⁶⁴ Herdegen, in: Maunz/Dürig (Fn. 2), 37. Lfg. 2000, Art. 25 Rn. 43; a.A. Frau (Fn. 61), *ibid*.

⁶⁵ BVerfGE 123, 267 (397), sog. „Lissabon-Entscheidung“.

⁶⁶ Dies ist aber Voraussetzung für ihre „Vernichtbarkeit“, Kelsen (Fn. 62), S. 84 f., 89, zitiert nach Jestaedt, *ibid*, S. 94 f., 98 f.

⁶⁷ Anderer Ansicht: Lenski (Fn. 4), § 6 Rn. 10.

⁶⁸ Endlich (Fn. 48), S. 47.