Der parteiordnungsrechtliche Schnitt ins eigene Fleisch

Von der Kohäsion politischer Parteien und den Ordnungsmaßnahmen gegen gebietliche Gliederungen

Sebastian Roßner

20.02.2020 doi: 10.17176/20200220-163708-0

Die politischen Scherkräfte innerhalb der Parteien nehmen zu. Dies zeigen etwa die Ereignisse rund um die jüngste Wahl zum Amt des thüringischen Ministerpräsidenten. Die Parteizentralen von FDP und CDU konnten offenbar nur mit erheblicher Mühe gegenüber den Landesverbänden und Landtagsfraktionen ihre Linie durchsetzen, nicht mit der AfD zu kooperieren. Sogar der Ausschluss des gesamten Landesverbandes Thüringen der CDU soll nach Presseberichten in der CDU-Führung diskutiert worden sein. Während der Parteiausschluss einzelner Mitglieder häufiger zum Thema wird – zuletzt prominent wieder einmal gegen den *provocateur professionnel* Thilo Sarrazin – sind Ausschluss oder Auflösung von ganzen Gebietsverbänden oder die Amtsenthebung ihrer Organe Instrumente, die das Parteiengesetz zwar zulässt, die aber kaum einmal genutzt wurden. Denn gegenüber diesen parteiordnungsrechtlichen *weapons of mass destruction* herrscht eine verständliche Zurückhaltung aus Gründen der innerparteilichen Demokratie (vgl. etwa an dieser Stelle von *Sophie Schönberger*).

Innerparteiliche Demokratie und Kohäsion: Eine spannungsreiche Beziehung

Das Verhältnis von Parteiordnungsmaßnahmen und innerer Demokratie der Parteien ist generell spannungsreich. Ein gewisses Maß an innerer Kohäsion benötigen die Parteien, die untereinander im scharfen Wettbewerb stehen. Sie brauchen eine Grenze, jenseits derer Konflikte nicht mehr intern, sondern durch Abgrenzung verarbeitet werden. Es geht allerdings nicht nur um eine funktionale Notwendigkeit, sondern auch um ein von Art. 21 GG konstitutionell garantiertes Recht der Parteien, ihre spezifischen Wert- und Zielvorstellungen festzulegen und nach außen gegenüber dem Staat zu verteidigen sowie nach innen gegenüber den Mitgliedern durchzusetzen. *Martin Morlok* hat dies auf den Begriff der „Tendenzfreiheit“ der Parteien gebracht (NJW 1991, 1162 (1163)).

Die Bedeutung verbindlicher Grundüberzeugungen und innerer Geschlossenheit reicht über die Parteien hinaus. Sie ist auch wesentlich für das politische System der Bundesrepublik, in dessen Zentrum oberhalb der kommunalen Ebene die Wahlen zu den Parlamenten stehen. Politische Parteien abstrahieren dabei die Wahlentscheidung von den einzelnen, den Wählern meist ohnedies nicht genauer bekannten Kandidaten, indem sie dafür bürgen, dass für ihre Personalvorschläge gewisse politische Grundsätze und Handlungsmaximen verbindlich sind. Parteien sorgen so als „politische Marken“ dafür, die Komplexität von Wahlentscheidungen zu reduzieren und damit die Richtung, in die das Kreuzes auf dem Wahlzettel wirkt, für den Wähler einigermaßen vorhersehbar zu machen. Versagen Parteien an dieser Stelle, geraten sie in eine Krise.

Die Aufgabe, den notwendigen inneren Zusammenhalt herzustellen, stellt die Parteien vor zwei Probleme: Wie ist das Ziel praktisch zu erreichen? Und wie ist andererseits zu verhindern, dass Kohäsion in undemokratische Uniformität umschlägt?

Üblicherweise sorgen die typischen Bindemittel von Parteien für ihre Kohäsion, vor allem gemeinsam geteilte und geäußerte politische Grundüberzeugungen, die oft auf der tieferen Schicht eines gemeinsamen Welt- und Menschenbildes ruhen. Dazu tritt die

stabilisierende Abgrenzung nach außen gegenüber Gruppen mit gegensätzlichen Überzeugungen. Und schließlich macht nichts so erfolgreich wie der Erfolg: Die Befriedigung, die eine als wirksam empfundene parteipolitische Betätigung auslöst, verstärkt die Bindungen an die eigene Gruppierung.

Weil Parteien gegenüber ihren Mitgliedern, die regelmäßig nicht direkt von der Partei entlohnt werden und freiwillig mitarbeiten, nur eine geringe Fähigkeit zur Verhaltenssteuerung haben, verschärft sich das Kohäsionsproblem für die Parteien erheblich, sobald die skizzierten Kohäsionsmechanismen versagen. Wenn dies geschieht, kommen Parteiordnungsmaßnahmen ins Spiel. Sie wirken insofern steuernd auf das Verhalten der Mitglieder ein, als sie für innerparteiliche Auseinandersetzungen Spielräume markieren, außerhalb derer der nötige Grundkonsens der Partei bedroht wird.

Als verfassungsrechtliches Gegengewicht zur Tendenzfreiheit der Parteien fungiert ihre Verpflichtung aus Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG, intern nach demokratischen Grundsätzen zu operieren. Dies bedeutet zweierlei, nämlich dass die Grundüberzeugungen in demokratischer Weise gebildet werden müssen, aber auch, dass sie in demokratischer Weise geändert werden können. Weil die innerparteiliche Demokratie eine Demokratie der Parteimitglieder ist, ist die Frage der mitgliedschaftlichen Rechte und besonders der Mitgliedschaft selbst demokratisch äußerst sensibel: Parteiordnungsmaßnahmen dürfen nicht zu Waffen degenerieren, die dazu dienen, innerparteiliche Auseinandersetzungen autoritativ zu entscheiden. Vielmehr sollen nur qualifizierte Abweichungen von dem, was nach Façon der jeweiligen Partei den wahren Glauben ausmacht, parteiinterne Sanktionen nach sich ziehen können, die dazu dienen, den inhaltlichen Konsens innerhalb der Partei, die Wiedererkennbarkeit ihrer Identität nach außen und letztlich ihre politischen Erfolgschancen zu schützen.

Ausgleich im Parteiengesetz

Die Antwort des Parteienrechts auf das offensichtliche Spannungsverhältnis zwischen innerparteilicher Demokratie und Tendenzfreiheit ist mehrschichtig.

Sicherungen der demokratischen Mitwirkungsrechte liegen vor allem auf formaler und prozeduraler Ebene: Die Parteisatzungen müssen Ordnungsmaßnahmen nach Tatbestand und Rechtsfolge hinreichend genau regeln und Verfahren und Zuständigkeiten ihrer Verhängung bestimmen, §§ 10 Abs. 3; 16 Abs. 1 S. 2 PartG. Zu diesem kombinierten Bestimmtheitsge- und Rückwirkungsverbot gesellt sich die Garantie, dass Parteiordnungsmaßnahmen durch unabhängige Parteischiedsgerichte geprüft werden oder überprüft werden können (§§ 14 Abs. 1 S. 1; 10 Abs. 5; 16 Abs. 3 PartG), wobei sich parteischiedsgerichtliche Verfahren an rechtsstaatlichen Grundsätzen orientieren müssen (§ 14 Abs. 4 PartG). Gegen die schiedsgerichtliche Entscheidung wiederum können staatliche Gerichte angerufen werden.

Hinzu tritt das Verhältnismäßigkeitsprinzip, das auch zwischen Parteien und Mitgliedern gilt. Dies wird teilweise mit einer nicht leicht erklärbaren mittelbaren Drittwirkung der Grundrechte innerhalb der Parteien begründet. Dieser Figur bedarf es aber nicht. Denn Parteiordnungsmaßnahmen betreffen das Verhältnis von verfassungsrechtlichen Positionen, die Art. 21 GG unmittelbar den Parteien und ihren Mitgliedern zuordnet, nämlich der Parteienfreiheit in ihrer Ausprägung als Tendenzfreiheit und den demokratischen Partizipationsrechten der Mitglieder. Dieses Verhältnis lässt sich im Konfliktfall nur mit Hilfe des Verhältnismäßigkeitsgebotes klären.

Wenn auch die Grundlagen einigermaßen geklärt sind, wirft die Vorschrift des § 16 PartG im einzelnen viele Fragen auf, die noch nicht praktisch geklärt sind, weil die Norm, von wenigen Ausnahmen abgesehen, die die NPD und die AfD betreffen (LG Berlin 21 O 98/02 sowie 21 O 474/01 und der von *Sophie Schönberger* hier diskutierte Fall), soweit ersichtlich bisher nicht angewandt wurde. Auf einige dieser Fragen soll hier eingegangen werden.

Auflösung, Ausschluss und Amtsenthebung: Das Arsenal in § 16 PartG

Unklarheiten betreffen zunächst den Inhalt der Maßnahmen. Nach § 16 Abs. 1 PartG sind „Auflösung und der Ausschluß nachgeordneter Gebietsverbände

sowie die Amtsenthebung ganzer Organe derselben“ „nur wegen schwerwiegender Verstöße gegen die Grundsätze oder die Ordnung der Partei zulässig“. Die Amtsenthebung bedeutet, anders als der Wortlaut es auch zuließe, nicht etwa die Auflösung des Organs an sich, sondern lediglich den Amtsverlust aller Mitglieder des Organs, welches dann neu zu besetzen ist.

Mit der Auflösung eines Gebietsverbandes wird Letzterer als Teilverein der Gesamtpartei organisatorisch beseitigt. Der Effekt der Auflösung besteht also darin, die besonderen, mit der aufgelösten Organisation verbundenen Gefahren abzuwehren, indem jener die Möglichkeit genommen wird, weiter an der politischen Willensbildung innerhalb der Gesamtpartei teilzunehmen und indem interne Beschlüsse, Satzung oder programmatische Festlegungen des aufgelösten Verbandes, die eventuell in Widerspruch mit Festlegungen der Partei stehen, gegenstandslos werden. Allerdings kann aus Gründen der Satzung oder der gesetzlichen vorgeschriebenen Gliederungstiefe gemäß § 7 Abs. 1 S. 2 PartG die Pflicht bestehen, den aufgelösten Gebietsverband alsbald neu zu gründen.

Der Ausschluss hingegen lässt den Verband bestehen, sondert ihn aber aus der Gesamtpartei aus, so dass er zu einem eigenständigen Verein wird, was für die parteiinterne Willensbildung die gleichen Wirkungen wie eine Auflösung nach sich zieht und auch eine Pflicht zur Gründung eines Ersatz-Gebietsverbandes auslösen kann.

Was aber wird in den beiden Fällen mit den Mitgliedern des Gebietsverbandes? Bei Auflösung eines nachgeordneten Gebietsverbandes bleibt die Mitgliedschaft in der Gesamtpartei und in den übrigen örtlich zuständigen Gebietsverbänden bestehen, da mit dem Beitritt die Mitgliedschaft in der Partei in allen für das Mitglied örtlich zuständigen Verbänden entsteht, also von der Gesamtpartei bis hinab zum jeweiligen Kreis- oder Ortsverband.

Umstritten ist dagegen, was beim Ausschluss eines Gebietsverbandes geschieht: Während teilweise angenommen wird, es bestehe zumindest vorübergehend eine Mitgliedschaft in der Partei wie in dem durch den Ausschluss neu entstandenen Verein (*Ipsen*, PartG § 16 Rn. 7, 2. Aufl. 2018; *Wißmann*, in Kersten/Rixen, PartG § 16 Rn. 17), geht eine andere Ansicht davon aus, mit dem Ausschluss des Gebietsverbandes ende auch die Mitgliedschaft seiner Mitglieder in der Partei (etwa *Morlok*, PartG § 16 Rn. 2, 2. Aufl. 2013; *Lenski*, PartG § 16 Rn. 7). Für die erste Ansicht spricht, dass so die individuellen Mitgliedschaften weiterhin differenziert nach § 10 Abs. 4 PartG geschützt bleiben. Allerdings ist dann kaum erklärlich, weshalb das Parteiengesetz mit Ausschluss und Auflösung von Verbänden zwei Maßnahmen vorsieht, die identische Tatbestandsvoraussetzungen und – zumindest aus Sicht der Partei – auch nahezu gleiche Rechtsfolgen haben.

Ein weiteres Problem stellt sich, wenn man nach den möglichen Adressaten einer Maßnahme nach § 16 Abs. 1 PartG sucht. Zur Erinnerung: Dort ist von *nachgeordneten* Gebietsverbänden die Rede. *Sophie Schönberger* argumentiert, damit seien nur Gebietsverbände dritter Stufe, also solche gemeint, die noch wenigstens zwei Gliederungsstufen über sich haben (*Lenski*, PartG § 16 Rn. 4). Dies ergebe sich aus der Systematik des Gesetzes und die Notwendigkeit von Gebietsverbänden zweiter Stufe folge aus dem Gebot der gebietlichen Gliederung von Parteien nach § 7 PartG. Diese Gründe überzeugen nicht: § 7 Abs. 1 S. 3 PartG fordert eine angemessen feine Gliederung einer Partei auf *allen* Ebenen. D.h., auch wenn ein Kreisverband durch eine Ordnungsmaßnahme nach § 16 PartG wegfällt, kann dies zu einer Lücke führen, die gegen das Gliederungsgebot verstößt. Die Antwort auf dieses Problem ist nicht, den Anwendungsbereich von § 16 Abs. 1 PartG einzuengen, sondern § 7 PartG in der Weise zu entsprechen, dass die Partei einen neuen Gebietsverband zu gründen hat. Auch das systematische Argument greift nicht durch: § 16 PartG lässt sich zwanglos auch so verstehen, dass alle Gebietsverbände, die dem obersten Verband nachgegliedert sind, aufgelöst oder ausgeschlossen werden können. Vor allem aber ließe die entgegengesetzte Lesart eine Partei ausgerechnet dann ohne die Möglichkeit, sich mit Maßnahmen nach § 16 Abs. 1 PartG zu verteidigen, wenn die Gefahren besonders groß sind, weil sie von einem Verband der zweithöchsten Stufe rühren.

Wenn - dann. Vom Tatbestand des § 16 PartG

Die Grundsätze und die Ordnung der Partei fungieren als Schutzgüter nach § 16 Abs. 1 S. 1 PartG: Nur ein „schwerwiegender", also etwa durch Art, Intensität, Dauer oder den ausgelösten Schaden qualifizierter Verstoß gegen Normen aus dem Bereich von Grundsätzen oder Ordnung kann entsprechende Ordnungsmaßnahmen auslösen.

Grundsätze sind dabei Verhaltensgebote, die sich aus den parteispezifischen Grundüberzeugungen ableiten lassen (eingehend dazu *Roßner*, Parteiausschluss, Parteiordnungsmaßnahmen und innerparteiliche Demokratie (2014), S. 98 ff.). So leiteten die Organe der SPD aus der im Godesberger Programm von 1959 geäußerten Überzeugung, der Kommunismus strebe die Diktatur einer Partei an, das Gebot ab, sich jeder Zusammenarbeit mit kommunistischen Gruppierungen zu enthalten. Unter dieses Verhaltensgebot subsumierten die sozialdemokratischen Schiedsgerichte dann in einer Vielzahl von Parteiordnungsverfahren.

Die Ordnung umfasst dagegen die für den Bestand und den Erfolg einer Partei als Organisation wesentlichen Verhaltenspflichten der Parteimitglieder und -organe untereinander, gegenüber der Partei und nach außen (vgl. BGH, NJW 1994, 2610 (2612); ausführlich dazu *Roßner*, Parteiausschluss, Parteiordnungsmaßnahmen und innerparteiliche Demokratie (2014), S. 118 ff.). Es geht also um Fragen des Umgangs miteinander, des Auftritts nach außen oder der Solidarität mit der Partei und ihren Bestandteilen.

Eine wesentliche Frage bei Auflösung oder Ausschluss eines Verbandes ist, wann dem Verband ein Fehlverhalten zuzurechnen ist. Unbestritten kann das Verhalten einzelner Mitglieder, seien sie auch prominent, dem Verband nicht im Rahmen von § 16 PartG zugerechnet werden. Dafür müssen vielmehr Organe handeln, die berufen sind, den Verband zu vertreten oder seinen politischen Willen zu formulieren. In Frage kommen demnach Vorstand sowie Parteitag oder Hauptversammlung. Weil einem schwerwiegenden Fehlverhalten des Vorstandes aber begegnet werden kann, indem dieser seines Amtes enthoben wird, dürfte es regelmäßig unverhältnismäßig sein, den Verband aufzulösen oder auszuschließen. Praktisch betrachtet dürften daher nur Verstöße durch die Basis oder den Parteitag eines Verbandes zu Ausschluss oder Auflösung führen. Aber auch Organe ihres Amtes zu entheben, greift bereits tief in die demokratische Selbstbestimmung des Verbandes ein. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit wird vor einer Amtsenthebung daher zu prüfen sein, ob der betroffene Verband sich nicht innerhalb einer angemessenen Zeit selbst zu helfen vermag, etwa durch die Abwahl des fraglichen Organs.

Den großen Spannungen, in denen Ordnungsmaßnahmen nach § 16 PartG zur innerparteilichen Demokratie stehen, versucht das Gesetz auch auf der Verfahrensebene zu begegnen: Wie sich aus § 16 Abs. 2 PartG ergibt, müssen Maßnahmen nach Abs. 1 entweder direkt durch den Parteitag des zuständigen Verbandes getroffen oder von ihm bestätigt werden. So wird die besondere demokratische Legitimation des Parteitages in Anspruch genommen, um den Eingriff in die innerparteiliche Demokratie zu legitimieren. Indem der Parteitag eine solche Maßnahme verhandelt, wird sie auch in den sachlich angemessenen Rang eines Politikums erhoben.

Die „Amputation" als Ultima Ratio

Der Streit um den zukünftigen Umgang von Christ- und Freidemokraten mit der AfD – und wohl auch mit der Linken – dürfte vor allem in Ostdeutschland Zukunft haben, denn realistische Machtoptionen außerhalb einer Kooperation mit einer der beiden Flügelparteien scheinen derzeit zu schwinden; Konflikte der Landesverbände mit den Bundesverbänden werden so wahrscheinlicher.

Das Phänomen ist auch nicht auf die östlichen Bundesländer begrenzt: Wahrscheinlich ist die AfD gekommen, um deutschlandweit zu bleiben. Stimmt diese Prognose, stehen wir vor einer Neuausrichtung des Parteiensystems, die anspruchsvolle Anpassungsprozesse innerhalb der Parteien auslösen wird. Um diese zu bewältigen, werden voraussichtlich auch Mittel des Parteiordnungsrechts gebraucht werden. Aber angesichts des tiefen Schnitts in das eigene Fleisch, den Auflösung oder Ausschluss von Gebiets-

verbänden für eine Partei bedeuten, steht nicht zu erwarten, dass sie, selbst vor dem Hintergrund sich verschärfender innerparteilicher Auseinandersetzungen, in Zukunft häufig eingesetzt werden. Amputationen führt man eben nur durch, wenn der Wundbrand ansonsten das Leben kosten könnte. Dass – um im Bild zu bleiben – gerade FDP und CDU die parteiordnungsrechtliche Knochensäge nicht parat, d.h. nicht in ihren Satzungen geregelt haben, was aber gemäß § 16 Abs. 1 S. 2 PartG notwendig wäre, macht Forderungen nach einem Ausschluss der thüringischen Verbände ohnehin gegenstandslos.

AUTOR*IN

Sebastian Roßner

Dr. Sebastian Roßner arbeitet für die Kanzlei LLR-Rechtsanwälte in Köln. Zuvor war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Rechtstheorie und Rechtssoziologie an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

EMPFOHLENE ZITATION

Roßner, Sebastian: Der parteiordnungsrechtliche Schnitt ins eigene Fleisch: Von der Kohäsion politischer Parteien und den Ordnungsmaßnahmen gegen gebietliche Gliederungen, Verfassungsblog, 20.02.2020, doi: 10.17176/20200220-163708-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20200220-163708-0.