

Gutachten

zur Frage der rechtlichen Möglichkeiten eines Mitgliederentscheides über die Besetzung der Position der Parteivorsitzenden in der Partei „DIE LINKE“

von

Prof. Dr. Martin Morlok

**Düsseldorf,
den 05. Januar 2012**

Gutachtauftrag

Zu diesem Gutachten hat mich der geschäftsführende Parteivorstand der Partei „DIE LINKE“ beauftragt.

Es soll klären, ob bei bestehender Satzungslage eine – gegebenenfalls nur konsultative – Heranziehung der Mitglieder der Partei „DIE LINKE“ zur Bestimmung der Parteivorsitzenden möglich ist.

Hinweis

Dieses Gutachten wurde nach bestem Wissen und Gewissen erarbeitet. Es setzt sich mit Rechtsfragen der innerparteilichen Willensbildung auseinander, die bislang weder in der Wissenschaft noch in der gerichtlichen Praxis größere Beachtung gefunden haben. Es kann daher keine Gewähr dafür übernommen werden, dass in einer gegebenenfalls geführten gerichtlichen Auseinandersetzung die Gerichte sich den hier vertretenden Positionen anschließen werden.

Inhaltsverzeichnis

I. Gegenwärtige Möglichkeiten einer Urwahl der Parteivorsitzenden	5
1. Gesetzliche Ausgangslage	5
2. Verfassungsrechtliche Vorgaben	5
3. Sperrwirkung des § 9 Abs. 4 PartG gegenüber einer Urwahl der Parteivorsitzenden?	6
4. Ratsamkeit der Einführung einer Urwahl der Parteivorsitzenden de lege lata	8
II. Möglichkeit und Bedingungen einer konsultativen Beteiligung der Mitglieder bei der Bestimmung der Parteivorsitzenden	9
1. Fragestellung	9
2. Organisationsfreiheit der Parteien	9
3. Notwendigkeit satzungsmäßiger Ausgestaltung	10
III. Zulässigkeit einer „konsultativen Wahl“ der Parteivorsitzenden in der Partei „DIE LINKE“ unter der gegebenen Rechtslage	12
1. Bundessatzung	13
2. Ordnung über Mitgliederentscheide	14
3. Wahlordnung der Partei „DIE LINKE“	15
4. Keine satzungsmäßige Grundlage für eine Urwahl der Parteivorsitzenden	16
IV. Besonderheiten einer nur konsultativen Beteiligung der Mitglieder?	16
1. Politische Bindungswirkung einer konsultativen Mitgliederbefragung	17
2. Funktionelle Notwendigkeit einer satzungsmäßigen Regelung	18
V. Ergebnis: Was tun?	19
Zusammenfassung	21

I. Gegenwärtige Möglichkeiten einer Urwahl der Parteivorsitzenden

1. Gesetzliche Ausgangslage

Das Parteiengesetz ist überwiegend orientiert an repräsentativen Formen der innerparteilichen Demokratie. Demgemäß statuiert auch § 9 Abs. 4 PartG, dass der Parteitag den Vorstand und also auch die Vorsitzenden wähle. Der Parteitag ist nach dem durch das Gesetz vorgegebenen Modell das oberste demokratische Beschlussorgan einer Partei. Nicht vorgesehen ist die Bestimmung der Parteivorsitzenden durch die Mitglieder selbst im Wege einer Urwahl.

Angesichts dessen stellt sich die Frage, ob diese einfachgesetzliche Regelung alternativlos ist, ob eine andere Regelung durch den Gesetzgeber möglich ist oder ob gar unter Bezug auf die Verfassung bei unveränderter Gesetzeslage gleichwohl eine Urwahl möglich ist.

2. Verfassungsrechtliche Vorgaben

a) Für die innere Ordnung verpflichtet das Grundgesetz die Parteien in Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG auf die „demokratischen Grundsätze“.¹ Ohne Zweifel stellt die Urwahl durch alle Mitglieder eine demokratische Form der Willensbildung dar. Von daher steht das Verfassungsrecht einer Urwahl der Parteivorsitzenden nicht entgegen. Das Grundgesetz selbst beschränkt sich eben auf die Vorgabe demokratischer „Grundsätze“, gibt damit eben auch Möglichkeiten zur – gegebenenfalls unterschiedlichen – Ausgestaltung durch die Parteien, – auch in Abhängigkeit von deren politischen Überzeugungen. Stärker basisdemokratische oder eher repräsentative Konzepte von Demokratie sind von den Parteien wählbar.²

b) Für diese Ausgestaltungsmöglichkeiten streitet auch die verfassungsrechtliche Freiheit der Parteien. Die in Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG verankerte Parteienfreiheit geht über die Gründungsfreiheit hinaus und umfasst unter anderem eben auch die Freiheit, die innere Ordnung nach eigenen Vorstellungen zu gestalten.³ Insofern spricht viel dafür, dass kraft ihrer Freiheit die Parteien die Möglichkeit haben, den Vorstand auch im Wege der Urwahl zu bestimmen.

¹ Zur Entfaltung dieses Begriffes s. *H. Trautmann*, Innerparteiliche Demokratie im Parteienstaat, 1975, S. 170 ff.; *H.H. Klein*, in Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 21, Rdnr. 331 ff.; *M. Morlok*, in H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 2. Aufl., 2006, Art. 21, Rdnr. 123 ff.

² *H. Trautmann*, a.a.O., bes. Fn. 176; *D. Tsatsos/M. Morlok*, Parteienrecht, 1982, S. 40 f.; *U. Volkmann*, in Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 21, Rdnr. 69 f.; *J. Ipsen*, in Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 6. Aufl., 2011, Art. 21, Rdnr. 61

³ *H.H. Klein*, a.a.O., Rdnr. 275; *M. Morlok*, a.a.O., Art. 21, hier bes. Rdnr. 59.

Festzuhalten ist mithin: Die Einführung der Urwahl der Parteivorsitzenden stellt eine verfassungsrechtlich zulässige Gestaltungsmöglichkeit der Parteien dar.

3. Sperrwirkung des § 9 Abs. 4 PartG gegenüber einer Urwahl der Parteivorsitzenden?

a) Damit stellt sich die Frage, ob trotz dieser verfassungsrechtlichen Möglichkeit die geltende Regelung in § 9 Abs. 4 PartG der Einführung einer Urwahl der Parteivorsitzenden entgegensteht. Die dort getroffene Regelung ist eindeutig. Das Gesetz installiert einen *Parteitagsvorbehalt* für die Wahl der Vorsitzenden (und weiterer wichtiger Funktionsträger). Die Rechtfertigung für diese Vorgabe liegt im Gesetzgebungsauftrag und der Gestaltungsermächtigung an den Bundesgesetzgeber durch Art. 21 Abs. 3 GG. Der Gesetzgeber hat, so könnte man argumentieren, die für die Parteien geltende Form der demokratischen Bestimmung der Vorsitzenden damit zwingend geregelt.

b) Demgegenüber kann freilich auf mehreres verwiesen werden. Der Gesetzgeber hat sich 1967 wenig Gedanken um die Möglichkeit direktdemokratischer Willensbildungsformen in den Parteien gemacht und sich an den vorfindlichen repräsentativen Mustern der Entscheidungsfindung orientiert. Die Möglichkeit direktdemokratischer Formen, die dem Demokratiegebot des Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG fraglos entsprechen, hat er nicht in den Blick genommen und durch die getroffene Regelung ausgeschlossen – und damit die Gestaltungsfreiheit der Parteien über Gebühr eingeschränkt. Die Organisationsfreiheit der Parteien kann eben nur eingeengt werden durch die Notwendigkeiten der innerparteilichen Demokratie. Insofern kann man gut vertreten, § 9 Abs. 4 PartG enge die Gestaltungsfreiheit der Parteien bei der Bestimmung ihrer Führungspersonales übermäßig und damit verfassungswidrig ein.

Vertritt man diese Rechtsauffassung, so liegt es nahe, einen Angriff gegen diese Restriktion der Handlungsmöglichkeiten der Parteien zu führen. Allerdings sind die möglichen Anfechtungsfristen schon längst verstrichen. Möglich ist nur mehr allein ein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, daneben ist an rechtspolitische Initiativen zur Änderung des Parteiengesetzes zu denken. Im hier gegebenen Problemzusammenhang brauchen diese Möglichkeiten aber nicht weiter verfolgt zu werden.

c) Zu denken ist aber an eine *verfassungskonforme Auslegung* von § 9 Abs. 4 PartG dahingehend, dass auch eine Urwahl der Parteivorsitzenden erlaubt ist. Kommt man zu der Auffassung, die bestehende Regelung sei wegen übermäßiger Einschränkung der Gestaltungsfreiheit der Parteien verfassungswidrig, so ist der gebotene erste Schritt der, nach den Möglichkeiten einer verfassungskonformen Auslegung der für verfassungswidrig gehaltenen Norm zu suchen.

Zwar ist zuzugestehen, dass der Wortlaut eine Auslegung des PartG, die auch eine Urwahl zulässig macht, nicht eben naheliegt. Andererseits ist der Sinn der in § 9 PartG statuierten Parteitagsvorbehalte offensichtlich der, für wichtige Entscheidungen die durch Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG gebotene demokratische Legitimation sicherzustellen. Der Parteitagsvorbehalt ist so betrachtet kein Selbstzweck, sondern ein Mittel zur Sicherung der innerparteilichen Demokratie.⁴ Innerparteiliche Demokratie kann aber auch direktdemokratisch ausgestaltet sein.⁵ Im Übrigen wird bei genauer Betrachtung des PartG auch deutlich, dass dieses zwar überwiegend repräsentative Formen der Entscheidungsfindung vorsieht, aber basisdemokratische Gestaltungen der innerparteilichen Willensbildung nicht ausschließt. Das wird zum einen daran deutlich, dass nach § 9 Abs. 1 eine (basisdemokratische) Mitgliederversammlung einer (repräsentativ-demokratischen) Vertreterversammlung gleichgestellt ist. „Parteitag“ im Sinne des Gesetzes kann also auch eine Mitgliederversammlung sein. Insofern enthält das Gesetz selbst keine Abweisung direktdemokratischer Willensbildungsformen. Die Dominanz eines Repräsentativorgans als Parteitag ist auf Bundesebene lediglich praktischen Zwängen geschuldet, mehrere Zehntausend Mitglieder können nicht in einer Versammlung vernünftig agieren und entscheiden. Hier stelle eine Urwahl das direktdemokratische Instrument, zu dem man greifen könnte, dar.

Außerdem ist auf § 6 Abs. 2 Nr. 11 PartG hinzuweisen, wo das Gesetz selbst eine Urabstimmung der Mitglieder für den Fall der Auflösung oder der Fusion der Partei mit anderen Parteien vorsieht.

d) Das Parteiengesetz regelt die internen Rechtsverhältnisse der Parteien nicht vollständig. Es enthält nur ausgewählte Regelungen, die das grundsätzlich

⁴ S. die Begründung des Gesetzentwurfes zum PartG, BT-Drs. 3/1509, S. 20 f. zu § 12 (nach der Zählung des heute geltenden Gesetzes § 9).

⁵ S. oben bei und in Fn. 2.

geltende Vereinsrecht des BGB modifizieren. Deswegen ist auch ein Blick in das BGB geboten, um die Möglichkeiten der Einführung der Urwahl zu klären.

Auch das BGB statuiert die grundsätzliche Zuständigkeit eines basisdemokratischen Organes: der Mitgliederversammlung, § 32 Abs. 1. Nach § 32 Abs. 2 BGB kann ein Beschluss auch im Wege der Urabstimmung getroffen werden. Insgesamt lässt das BGB den Vereinen und damit auch den Parteien einen erheblichen Spielraum für die Ausformung des inneren Bereiches. Jedenfalls steht auch das BGB der Einführung einer Urwahl der Parteivorsitzenden nicht entgegen.

e) Insgesamt ist damit festzustellen:

Die bestehende Rechtslage steht nach dem Wortlaut von § 9 Abs. 4 PartG der Durchführung einer Urwahl der Parteivorsitzenden entgegen.

Dieser Befund ist allerdings erheblichen verfassungsrechtlichen Zweifeln ausgesetzt. Es gibt gute Gründe, die Einführung einer Urwahl der Parteivorsitzenden durch eine Partei durch eine verfassungskonforme Interpretation des Parteiengesetzes für möglich zu erachten.

4. Ratsamkeit der Einführung einer Urwahl der Parteivorsitzenden de lege lata

Die vorgestellte Argumentationsführung ist in akademischen Zusammenhängen gut vertretbar. Ob sich im Streitfall Gerichte dieser verfassungskonformen Aufweichung des Parteitagsvorbehaltes anschließen oder nicht, ist nicht prognostizierbar.

Angesichts dieser Ungewissheit ist es für eine Partei nicht ratsam, diesen riskanten Weg zur Besetzung der Vorsitzendenpositionen einzuschlagen. Er ist von den rechtlichen Risiken abgesehen auch damit behaftet, dass ein solches Wagnis ein kritisches Echo in der Publizistik finden könnte, etwa der Art, dass die Gesetzeswidrigkeit des Vorgehens der Partei hervorgehoben wird.

Angesichts dessen kann nicht empfohlen werden, dass die Positionen der Vorsitzenden der Partei durch eine rechtsverbindliche Urwahl besetzt werden.

Entsprechend dieser Einschätzung, dass es nicht ratsam sei, entgegen dem Wortlaut des geltenden § 9 Abs. 4 PartG eine Urwahl der Parteivorsitzenden mit dem Anspruch auf Rechtsgültigkeit ins Werk zu setzen, wird im Weiteren in diesem Gutachten diese Möglichkeit nicht mehr angesprochen und die Option einer verfassungskonformen Auslegung außerhalb der Betrachtung gelassen.

II. Möglichkeit und Bedingungen einer konsultativen Beteiligung der Mitglieder bei der Bestimmung der Parteivorsitzenden

1. Fragestellung

Scheidet eine Urwahl der Parteivorsitzenden aus, so konzentriert sich das Interesse darauf, ob und unter welchen Voraussetzungen die Mitglieder an der Bestimmung der Parteivorsitzenden beteiligt werden können. Zu erörtern ist insbesondere, ob die gegenwärtige Rechtslage eine nur konsultative Beteiligung der Parteimitglieder an der Auswahl des Spitzenpersonals zulässt. Es geht also um die Möglichkeiten, auch unterhalb verbindlicher Entscheidungen die Parteimitglieder basisdemokratisch am innerparteilichen Willensbildungsprozess zu beteiligen. An solche Formen der *konsultativen* Befragung der Mitglieder wird man insbesondere dann denken, wenn das geltende Recht einer verbindlichen Entscheidung der Mitglieder eine unüberwindliche oder für unüberwindlich gehaltene Hürde entgegensetzt. Diese Frage nach der Möglichkeit solcher Mitgliederbefragungen zu Sach- wie Personalentscheidungen soll hier zunächst grundsätzlich untersucht werden, das heißt ungeachtet der besonderen satzungsrechtlichen Bestimmungen in den verschiedenen Parteien.

2. Organisationsfreiheit der Parteien

Für die Ausformung des innerparteilichen Geschehens ist wie gezeigt (I. 2. b.) die verfassungsrechtlich gewährleistete Freiheit der Parteien zentral. Diese Freiheit zur Ausgestaltung nach eigenen Vorstellungen erfasst auch die Organisation der politischen Willensbildung in der Partei. Eingeschränkt wird diese Organisationsfreiheit lediglich durch die Verpflichtungen, die sich aus dem Gebot zur innerparteilichen Demokratie in Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG ergeben. Diese beiden verfassungsrechtlichen Vorgaben beschränken sich wechselseitig in dem Sinne, dass die Parteienfreiheit den Parteien einen Raum zur eigenständigen Ausformung der von ihr gepflegten Form der innerparteilichen Demokratie verbleibt, so wie umgekehrt, zwingende Erfordernisse der Demokratie die Gestaltungsmöglichkeiten der Parteien begrenzen.⁶ An dieser Stelle ist auch noch einmal daran zu erinnern, dass die Grundsätze der Demokratie, die das Grundgesetz den Parteien für den Binnenbereich aufgibt, rechtstheoretisch betrachtet den Status von Prinzipien⁷ haben – und eben nicht von Detailregelungen. Angesichts dessen ist es im Ansatz unbedenklich, wenn

⁶ S. M. Morlok/Th. Streit, Mitgliederentscheid und Mitgliederbefragung, ZRP 1996, 447 (449).

⁷ Zur Entgegensetzung von Prinzipien und Regeln insb. R. Alexy, Theorie der Grundrechte, 1985 S. 71 ff.

die Parteien kraft ihrer Satzungsautonomie den vom Parteiengesetz gelassenen Rahmen durchaus auch kreativ ausnutzen. Dies gilt für verbindliche wie auch für unverbindliche Entscheidungen durch die Parteimitglieder in Gestalt einer auf die Erhebung des Meinungsstandes der Mitglieder beschränkten Befragung.

3. Notwendigkeit satzungsrechtlicher Ausgestaltung

a) Mitwirkungsmöglichkeiten der Mitglieder in einer politischen Partei bedürfen allerdings der Regulierung – und zwar in der Form von Rechtssätzen. Die wesentlichen Fragen der innerparteilichen Willensbildung müssen deswegen durch Satzungen geregelt werden.

Der Begriff der *Satzung* wird dabei materiell verstanden. Er meint nicht nur das Hauptregelwerk, das die in § 6 PartG aufgezählten inhaltlichen Vorgaben enthält, sondern versteht darunter alle wesentlichen Regelwerke, etwa Wahlordnungen, Finanzordnungen, Schiedsgerichtsordnungen, Beitragsordnungen und Ähnliches. In formaler Hinsicht tritt hinzu, dass diese Regelwerke vom Parteitag zu beschließen sind, sie sind also von einem Parteitagsvorbehalt erfasst.⁸ Falls man sich zur Anerkennung direktdemokratischen Alternativen zu Parteitagsbeschlüssen versteht, können solche Satzungen auch im Wege der Urabstimmung der Mitglieder beschlossen werden.

Die schriftliche Fixierung der für den innerparteilichen politischen Prozess entspricht der Erkenntnis, dass eine demokratische Ordnung der rechtlichen Absicherung durch Organisations- und Verfahrensnormen bedarf. Die für die Willensbildung einschlägigen Vorgaben sind kraft Schriftlichkeit in ihrem Textbestand gesichert und außer Zweifel gestellt, sie sind erkennbar und auch als Kontrollmaßstab verfügbar. Nicht zuletzt ist die Fixierung der Regel für die Einrichtung von Parteigremien und Entscheidungsprozeduren eine generelle, die vor und unabhängig von einer konkreten Einzelentscheidung beschlossen werden sollten. Strukturen wie Verfahrensregelungen betreffen Machtfragen und sollten deswegen nicht selbst in den je aktuellen politischen Kampf verwickelt werden, sondern diesem verpflichtende Orientierung geben. Die schriftlich Fixierung von Art und Umfang der Mitwirkungsmöglichkeiten der Mitglieder bei der Willensbildung der Partei dient also der Streitvermeidung, sie wirkt Manipulationsmöglichkeiten entgegen und erlaubt eine nachträgliche Kontrolle des praktizierten Vorgehens. Kurz: Der Vorbehalt einer satzungsmäßigen

⁸ M. Morlok, Das Deutsche Bundesrecht, Kommentar zum PartG, 2007, § 9, Rn. 7.

Fixierung der maßgeblichen Entscheidungsstrukturen stellt die rechtsstaatliche Komponente der innerparteilichen Demokratie dar.

b) Die Notwendigkeit von Satzungsregelungen für die Mitbestimmung der Parteimitglieder ergibt sich auch sachlogisch: Es gibt einen ganz erheblichen Regelungsbedarf, der befriedigt werden muss. Chancengleiche und manipulationsfeste Entscheidungen können nicht getroffen werden, ohne dass eine ganze Reihe von Problemen einer Regelung zugeführt werden. Hierzu zählen:

- Eine Benennung der Gegenstände der Mitwirkung der Mitglieder, sowohl bei Sachfragen wie bei Personalentscheidungen. Es muss geregelt sein, worüber die Mitglieder zu befinden haben. Sach- und Personalfragen erfahren zweckmäßigerweise eine je eigene Regelung.
- Die Initiativrechte müssen geklärt werden: Wer kann unter welchen Voraussetzungen einen Mitgliederentscheid beantragen, wie ist die Nominierung der Kandidaten für eine Wahl zu regeln? Und ähnliche Fragen.
- Es bedarf weiter einer Beantwortung der Beteiligungsfrage: Wer kann an einer Sachentscheidung oder einer Urwahl teilnehmen. Angesichts der entbrannten Diskussion um Mitwirkungsrechte von Nichtmitgliedern in einer Partei ist diese Frage keineswegs trivial. Auch sollte ein Stichtag festgelegt werden, an welchem die Mitgliedschaft bestehen muss, um zur Abstimmung beziehungsweise Wahl berechtigt zu sein.
- Der Entscheidungsgang muss zeitlich strukturiert werden: Ab wann können Vorschläge gemacht werden, bis wann können Vorschläge für Sachanträge oder Personalvorschläge eingereicht werden, welcher Zeitraum wird zur Stimmabgabe zur Verfügung gestellt?
- Die Form der Stimmabgabe muss geregelt werden, ist eine geheime Abstimmung notwendig? Wie viele Stimmen haben die Mitglieder für die verschiedenen möglichen Abstimmungsgegenstände oder bei Wahlen?
- Weiter müssen die Erfolgskriterien festgelegt werden. Dazu zählen Mindestbeteiligungs- oder auch Zustimmungsquorren, bei Wahlen ist festzulegen, ob bei mehreren Kandidaten die absolute oder die relative Mehrheit für einen Erfolg erforderlich ist. Komplikationen, die

zusätzlichen Regelungsaufwand fordern, ergeben sich aus Geschlechterquotierungen.

- Wegen der Chancengleichheit der Parteimitglieder bedarf es der Regelungen über die Zurückhaltung derjenigen Parteimitglieder, die aktuell Führungspositionen innehaben. Es geht also um ein innerparteiliches Äquivalent zur gebotenen Neutralität der Amtsinhaber bei staatlichen Wahlen.
- Angesichts der hierarchischen Gliederung der Parteien bedarf es der Aussagen über der Verhältnis der verschiedenen Ebenen und der Willensbildungsprozesse auf diesen Ebenen zueinander.
- Schließlich müssen direktdemokratische Entscheidungsformen vereinbar gehalten werden mit der repräsentativen Struktur von Parteitagsentscheidungen. Sollen widersprüchliche Entscheidungen vermieden werden? Welche Entscheidung genießt bei einem Widerspruch Vorrang? Gibt es eine Bindungswirkung der direktdemokratischen Entscheidungen, gegebenenfalls für welche Zeit?

Alles in allem: Die von einer Partei ihren Mitgliedern eingeräumten Mitwirkungsmöglichkeiten bedürfen der satzungsrechtlichen Ausgestaltung und Fixierung. Ein Entscheidungsverfahren sollte nicht ad hoc für eine konkret anstehende Entscheidung gewählt werden, sondern im Vorhinein für alle Entscheidungen der jeweiligen Art festgelegt werden.

III. Zulässigkeit einer „konsultativen Wahl“ der Parteivorsitzenden in der Partei „DIE LINKE“ unter der gegebenen Rechtslage

Das Ergebnis der bisherigen Betrachtung geht dahin, dass es einer satzungsrechtlichen Regelung für alle organisierten Formen der mitgliedschaftlichen Partizipation in einer Partei bedarf. Im Hinblick hierauf ist im Weiteren zu untersuchen, ob das Regelwerk der Partei „DIE LINKE“ eine solche Regelung für eine Urwahl der Parteivorsitzenden - auch ohne rechtliche Verbindlichkeit des Ergebnisses - enthält. Zu betrachten sind die Bundessatzung (1.), die „Ordnung über Mitgliederentscheide“ (2.) und die „Wahlordnung“ (3.). Jedenfalls darf eine solche Urwahl nicht einer bestehenden Satzungsregelung widersprechen (4.).

1. Bundessatzung

Die Bundessatzung sieht keine Urwahl in irgendwelche Ämter vor, auch nicht in der Form einer lediglich befragenden Erhebung der Mitglieder ohne rechtliche Wirksamkeit. Im Gegenteil, die Satzung statuiert ausdrücklich – insofern in Wiederholung der gesetzlichen Regelung – die Wahl des Parteivorstandes durch den Parteitag, § 15 Abs. 2 f, Abs. 7 a Bundessatzung. In die Debatte ist nun der Vorschlag gebracht worden, sich des Instrumentes des Mitgliederentscheids nach § 8 zu bedienen, um die Parteivorsitzenden von den Mitgliedern wählen zu lassen. Dieser Vorschlag löst jedenfalls durch die Bestimmungen in § 8 Abs. 1 Satz 2 Bundessatzung das Problem des Parteitagsvorbehaltes nach § 9 Abs. 4 PartG und § 15 Abs. 2 f, Abs. 7 a Bundessatzung: Für die Materien, die das Gesetz dem Parteitag zuweist, soll der Mitgliederentscheid nur empfehlenden Charakter haben. Damit ist die Frage aufgeworfen, ob die Mitgliederentscheide nach § 8 (und in der Folge auch die dazu ergangene Ordnung über die Mitgliederentscheide) auch Wahlen, hier zum Parteivorstand, erfassen.

Das Gesamtbild der Satzungsregelungen über den Mitgliederentscheid zwingt dazu, diese Frage negativ zu beantworten. Rein terminologisch bezieht sich die Regelung darauf, wer „stimmberechtigt“ ist, nicht aber wer „wahlberechtigt“ ist; konsequenterweise benutzt die Wahlordnung denn auch den Terminus „wahlberechtigt“, § 15 Abs. 3 b Wahlordnung. Auch die Bundessatzung selbst differenziert in § 4 Abs. 3 zwischen „Stimmrecht“ und „Wahlrecht“, so dass damit die Vermutung begründet wird, dass die Stimmberechtigung in § 8 in der Tat sich nur auf Sachentscheidungen bezieht. Demgemäß wird der Gegenstand eines Mitgliederentscheids in § 8 Abs. 4 Bundessatzung auch als „Angelegenheit“ bezeichnet, ein Ausdruck, welcher kaum für Wahlen benutzt werden dürfte.

Die gegebenen Beispiele in § 8 Abs. 5 Bundessatzung betreffen dann auch in der Tat nur Sachentscheidungen. Auch passt die Vorschrift in § 8 Abs. 4 Bundessatzung nicht zu Vorstandswahlen, hiernach kann über dieselbe Angelegenheit nach frühestens zwei Jahren erneut ein Mitgliederentscheid stattfinden, demgegenüber muss der Parteivorstand, mithin auch die Parteivorsitzenden, „mindestens in jedem 2. Kalenderjahr gewählt“ werden, § 11 Abs. 1 Satz 1 PartG und § 19 Abs. 2 Bundessatzung. Auch das Erfolgskriterium einer einfachen Mehrheit (bei Beteiligung von mindestens einem Viertel der Mitglieder) in § 8 Abs. 3 Bundessatzung passt nicht unproblematisch auf Wahlen, wenn dort mehrere Kandidaten antreten, zumal wenn eine größere Reihe von Kandidaten an der Wahl teilnimmt: In einer solchen Situation kann

man mit einem relativ kleinen Stimmenanteil eine „relative Mehrheit“ erreichen, das besagt aber, dass eine ggfls. große Mehrheit der Stimmen auf andere Bewerber entfiele. Das ist mindestens eine Regel, die die Legitimation des nach dieser Regel Gewählten nicht fraglos sichert; man denke etwa an einen Kandidaten, der zwar mit 28 % der Stimmen obsiegt, aber gleichwohl mehr als 2/3 der Stimmen gegen sich hätte. Eine vernünftige Ordnung von Wahlvorgängen vermeidet solche Resultate.

Die Bundessatzung gibt also starke Hinweise darauf, dass sie keine Wahlen in ihren Bestimmungen über Mitgliederentscheide regeln wollte.

2. Ordnung über Mitgliederentscheide

Dieser Befund wird eindeutig, wenn man die in § 8 Abs. 6 Satz 1 Bundessatzung in Bezug genommene „Ordnung über Mitgliederentscheide“ heranzieht. Diese Ordnung macht an zahlreichen Stellen deutlich, dass sie sich auf Sachentscheidungen bezieht und nicht auf Wahlen gemünzt ist.

So ist wiederum auch in ihr von Stimmberechtigung und nicht von Wahlberechtigung die Rede (§ 1 Abs. 3 Satz 1). Wie bereits in der Satzung findet sich auch hier eine zeitliche Struktur von Mitgliederentscheiden, die mit den Vorgaben für die Wahl des Parteivorstandes in Gesetz und Bundessatzung nicht vereinbar sind. Der Vorstand muss in jedem zweiten Jahr gewählt werden (§ 11 Abs. 1 Satz 1 PartG, § 19 Abs. 2 Bundessatzung). Mitgliederentscheide dürfen über dieselbe Angelegenheit „frühestens nach Ablauf von zwei Jahren“ durchgeführt werden, so § 1 Abs. 4 der Ordnung über Mitgliederentscheide. Auf längere Sicht kann unter dieser Regelung die gesetzliche Verpflichtung nicht eingehalten werden; es ist aber nicht anzunehmen, dass diese Ordnung als rechtswidrige gemeint ist. Daraus drängt sich der Schluss auf, dass Mitgliederentscheide nicht anwendbar sind auf die Wahl der Parteivorsitzenden.

Wie bereits die Bundessatzung so lässt auch diese Ordnung durch die von ihr benannten Gegenstände erkennen, dass sie sich nur auf Sachentscheidungen bezieht, siehe einerseits § 1 Abs. 5 und dann insbes. auch die Aufzählung der Gegenstände, die einem Parteitagsvorbehalt unterliegen (§ 2 Abs. 8) – diese sparen gerade die Wahl des Parteivorstandes (und die der Mitglieder der Bundesschiedskommission und der Finanzrevisionskommission, siehe § 15 Abs. 7 Bundessatzung) aus. Dies ist nur so zu lesen, dass eben diese Wahlen nicht unter die Regelungen über den Mitgliederentscheid fallen. Auch die unzulässigen Antragsgegenstände gemäß § 2 Abs. 6 lassen sich nur so verstehen.

Ebenfalls macht § 2 Abs. 2 der Ordnung unmissverständlich klar, dass es sich nicht um eine Personalwahl handeln kann. Einer Personenwahl kann eben nicht ein „Antragstext“ zugrundegelegt werden, über den „mit Ja oder Nein abgestimmt“ werden kann. Eine Ja/Nein-Entscheidung gibt es nur dann bei einer Wahl, wenn lediglich *ein* Wahlvorschlag vorgelegt wird. Bei Wahlen zum Parteivorstand können aber durchaus auch mehrere konkurrierende Kandidaten antreten. Wahlen sind ihrer Natur nach eben nicht auf die Alternative Akklamation oder Ablehnung angelegt, demokratische Wahlen können mehrere Kandidaturen zum Gegenstand haben. Diese für Wahlen ungeeignete duale Struktur der bei Mitgliederentscheiden vorausgesetzten Entscheidungsalternative kommt auch in der Gestaltung des Stimmzettels gemäß § 4 Abs. 6 zum Ausdruck.

Endlich sieht die Mitgliedsentscheidungsordnung vor, dass der Parteivorstand eine Stellungnahme zum Antragstext erarbeitet, die den Abstimmungsunterlagen beizufügen ist, §§ 3 Abs. 3, 4 Abs. 6 Satz 2. Dieses Vorgehen scheidet bei der Wahl gerade zum Parteivorstand augenscheinlich aus: Das Satzungsrecht der Partei kann nicht vorsehen, dass die gebotene Neutralität eines amtierenden Vorstandes für die Neuwahl verletzt werden muss, zumal die Beifügung weiterer Stellungnahmen, man könnte an die weiteren Kandidaten denken, für unzulässig erklärt wird, § 4 Abs. 6 Satz 3.

Nach allem liegt auf der Hand, dass die Ordnung über Mitgliederentscheide nur für Sachentscheidungen gilt und nicht auf Wahlen anzuwenden ist.

3. Wahlordnung der Partei „DIE LINKE“

Diese Erkenntnis wird in schöner Weise durch die Wahlordnung dadurch gestützt, dass in ihr sichtbar wird, welche Inhalte eine Satzung haben sollte, die sich auf Wahlen bezieht. Die allermeisten der hier geregelten Fragen bleiben in der Ordnung über die Mitgliederentscheide eben offen.

Die Wahlordnung selbst ist allerdings nicht auf Urwahlen anzuwenden. In zahlreichen Vorschriften ist zu sehen, dass sich die Wahlordnung nur auf Wahlen in *Versammlungen* bezieht, siehe etwa § 1 Abs. 2, § 2 Abs. 2, 3, 4, § 4 Abs. 1, § 5 Abs. 1 Satz 2, § 6 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3, Abs. 4, § 7 Abs. 1, 3, auch § 7 Abs. 5 belegt dies dadurch, dass hier von „Redezeit“ gesprochen wird.

Auch die Wahlordnung ist also kein Regelwerk, das einer Urwahl der Parteivorsitzenden zugrunde gelegt werden kann.

4. Keine satzungsmäßige Grundlage für eine Urwahl der Parteivorsitzenden

Die Durchmusterung der einschlägigen Regelwerke der Partei ergibt, dass es keine Satzung gibt, die eine Urwahl der Parteivorsitzenden regelte, einer solchen Regelung bedarf es aber.

Satzung wie Gesetz sehen vor, dass der Parteivorstand durch den Parteitag gewählt wird. Eine Änderung dieser Lage ist nur durch den Parteitag selbst möglich (die Frage der gesetzlichen Festschreibung des Parteitages als Wahlorgan einmal ausgeklammert) oder durch einen Mitgliederentscheid, der die Satzung ändert. Die Änderung in einer so zentralen Frage der innerparteilichen Willensbildung muss explizit erfolgen.

Falls die Möglichkeit einer Urwahl der Parteivorsitzenden eingeführt werden soll, bedarf es auch einer Entscheidung, ob die Parteivorsitzenden immer auf diesem Wege zu wählen sind oder ob auch weiterhin die Wahl durch den Parteitag zulässig sein soll. Falls man sich für letzteres entscheidet, bedarf es einer Prozedur, um zwischen den beiden möglichen Wahlmodi zu entscheiden. Die Ordnung über Mitgliederentscheide kann für die Beantwortung dieser Frage nicht herangezogen werden, weil der Antrag auf Mitgliederentscheid notwendigerweise (siehe § 15 Abs. 3 PartG) von einer Minderheit gestellt werden kann, die Entscheidung, wie die Vorsitzenden zu wählen sind, kann aber nicht in die Hand einer Minderheit gegeben werden, zumal immer mehrere Minderheiten denkbar sind.

Das bestehende Regelwerk der Partei enthält keine Regelung über die Bestimmung der Parteivorsitzenden durch Urwahl der Mitglieder. Einer solchen bedarf es aber, und zwar auch, wenn die Wahl „nur konsultativen Charakter“ haben soll (siehe sogleich IV.).

IV. Besonderheiten einer nur konsultativen Beteiligung der Mitglieder?

Der bisherige Befund erbrachte die Unzulässigkeit einer Urwahl der Parteivorsitzenden ohne spezifische satzungsrechtliche Regelungen für diesen Akt innerparteilicher Partizipation der Mitglieder. Angesichts des in Rede stehenden Vorschlages, die „Wahl“ durch die Basis als rechtlich unverbindliche durchzuführen und die förmliche Wahl nach wie vor durch den Parteitag durchführen zu lassen, fragt sich, ob die Strenge beim Bestehen auf satzungsrechtliche Regelungen auch für diese Vorgehensweise gilt.

Um das Ergebnis vorwegzunehmen: Die rechtliche Einschätzung ändert sich nicht durch die intendierte und proklamierte rechtliche Folgenlosigkeit dieser Form der „Wahl“. Für die Notwendigkeit spezifischer satzungsrechtlicher Regelungen sprechen zwei Gründe, solche rechtlicher Art (1.) und solche tatsächlicher Art (2.).

1. Politische Bindungswirkung einer konsultativen Mitgliederbefragung

Im politischen Prozess kommt Umstände ohne Rechtsverbindlichkeit oft erhebliche Bedeutung zu, so auch hier. Das rechtlich Gebotene oder auch Verbotene ist für die politische Willensbildung oft nur ein Grund unter anderen, oft nur eine lästige Randbedingung. Das Politische erschöpft sich bei weitem nicht im Nachvollzug des rechtlich Gewollten – und soll dies auch nicht! Das Recht hat eben der Politik einen erheblichen Spielraum zu lassen, damit die Überzeugungen und Interessen der Bevölkerung zum Ausdruck kommen können und nach Realisierungsmöglichkeiten für diese Anliegen gesucht werden kann.

Die Durchführung einer offiziell von der Partei organisierten „Wahl“ der Parteivorsitzenden hat auch bei proklamierter rechtlicher Unverbindlichkeit eine erhebliche tatsächliche politische Bindungswirkung. Das leugnen zu wollen durch den Verweis auf die rechtliche Unverbindlichkeit wäre törichte Naivität oder bewusstes Dummstellen. Am Votum für bestimmte Personen, das in der organisierten „Wahl“ abgegeben wird, kommt der nachfolgend mit der rechtsverbindlichen Wahl befasste Parteitag kaum vorbei. Eine realistische Einschätzung zeigt: Wenn das Volk, also der Souverän spricht, spricht er verbindlich.⁹ Sollte der Parteitag sich wider Erwarten über das Votum der Parteimitglieder hinwegsetzen, so dürfte das zu erheblichen Konflikten führen. Die Bedeutung einer Satzungsregelung zur Konfliktvermeidung spielt hier also eine erhebliche Rolle.

Auch die Ratio des Vorbehalts einer satzungsmäßigen Regelung kommt bei konsultativen Mitgliederbefragungen zur Geltung. Die Festlegung der Modalitäten der Willensbildung innerhalb der Partei dient der Abwehr von Manipulationsversuchen und der Gewährleistung der Chancengleichheit für alle. Es soll nicht ad hoc ein bestimmtes Verfahren „aus dem Hut gezaubert werden“, das möglicherweise für bestimmte Sachpositionen oder Personalvorschläge besonders günstig ist, das in seinen Einzelheiten und Auswirkungen aber nicht ohne weiteres zu übersehen ist. Dieser Zweck eines Satzungsvorbehaltes gilt bei

⁹ M. Morlok/Th. Streit, Mitgliederentscheid und Mitgliederbefragung, ZRP 1996, 447 (455), zum Problem der konsultativen Mitgliederbefragung 455 f.; M. Morlok, in H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 2. Aufl., 2006, Art. 21, Rdnr. 137: „Mitgliederbefragungen ohne Verankerung in der Satzung sind unzulässig“.

rechtlich nicht bindenden Formen innerparteilicher Mitwirkung grundsätzlich in gleicher Weise. Die rechtlichen Gewährleistungen eines chancengleichen demokratischen politischen Prozesses innerhalb der Partei sollen das erfassen, was für die politische Willensbildung *tatsächlich* wirksam ist.

„Die rechtliche Verbindlichkeit“ spielt demgegenüber eine zweitrangige Rolle; dies auch deswegen, weil parteiinterne Entscheidungen ohnehin nur in begrenztem Maße der „rechtlichen Verbindlichkeit“ teilhaftig werden können. Der Abschluss eines innerparteilichen Willensbildungsprozesses in Sach- oder Personalfragen ist immer nur ein vorläufiger, das gefundene Ergebnis ist möglicher weiterer Diskussion und gegebenenfalls Revision unterworfen: Parteitagsbeschlüsse kann man ändern, gewählte Personen abwählen. Die Bedeutung der Wahl von Parteivorsitzenden liegt auf dem Felde des Rechts in der Außenvertretungsbefugnis vertretungsberechtigter Vorstandsmitglieder. Die politische Wirkung resultiert aber erst aus einer von Loyalitätsgefühlen und gemeinsamen politischen Überzeugungen getragenen Gefolgschaftsbereitschaft, die eben unabhängig von der rechtlichen Qualität der Bestellung des Führungspersonales ist. Damit wird die Kategorie der rechtlichen Verbindlichkeit unscharf und verliert erheblich an Bedeutung. Damit geht auch das besondere an einer „unverbindlichen“ Mitgliederbefragung verloren, die *differentia specifica* verschwindet.

Damit ist festzuhalten: Parteiamtlich organisierte Formen der politischen Willensbildung bedürfen einer satzungsrechtlichen Regelung. Dies gilt zumal dann, wenn die derzeit ins Auge gefasste Bestimmung der Parteivorsitzenden durch Urwahl im Widerspruch zur Regelung in der Satzung der Partei (siehe § 15 Abs. 7 a) und zur gesetzlichen Regelung (§ 9 Abs. 4 PartG) steht. Parallelverfahren zu den von der Satzung vorgesehenen Entscheidungsprozeduren dürfen wegen ihrer politischen Bindungskraft nicht ohne die nötigen rechtlichen Gewährleistungen durchgeführt werden.

Basisinitiativen für bestimmte sachliche Positionen oder Personalvorschläge, für deren Erfolg innerparteilich geworben wird, unterfallen nicht dem Vorbehalt einer satzungsrechtlichen Regelung. Sie sind jederzeit und ohne weiteres möglich.

2. Funktionelle Notwendigkeit einer satzungsrechtlichen Regelung

Über diese rechtlichen Erwägungen hinaus sprechen auch erhebliche sachliche Gründe dafür, eine „Urwahl“ nur durchzuführen, wenn die Details dieser Form der Mitwirkung der Mitglieder durch ein parteieigenes Regelwerk fixiert sind.

Welche Materien einer Regelung bedürfen, wurde im Überblick oben (II. 3. b) dargestellt. Erinnert sei hier nur an die Notwendigkeit von Bestimmungen über die Nominierung von Kandidaten, an die Vorgabe von Fristen für die Anmeldung von Kandidaturen und die Durchführung der Wahl, die Einrichtung von Wahlorganen oder Vorkehrungen, um der von der Partei gewollten und gepflegten Geschlechterparität (siehe insbesondere § 10 Abs. 4, § 19 Abs. 1 S. 2a Bundessatzung) gerecht zu werden. Die – analoge – Heranziehung der „Ordnung über Mitgliederentscheide“ befriedigt diesen Regelungsbedarf wegen der Andersartigkeit der Fragen bei Sachentscheidungen und Personalwahlen bei weitem nicht.

Damit besteht auch für rechtlich unverbindliche Formen der von der Partei organisierten direkten Mitwirkung der Mitglieder an der politischen Willensbildung die Notwendigkeit einer satzungsrechtlichen Grundlage.

V. Ergebnis: Was tun?

Es ist gegenwärtig nicht möglich, eine Urwahl der Parteivorsitzenden durch alle Mitglieder durchführen zu lassen, und zwar auch nicht in der Form einer nur konsultativen Aktivierung der Mitglieder. Dies scheitert am Fehlen einer satzungsrechtlichen Grundlage im Regelwerk der Partei. Eine so wesentliche und auch praktisch wirksame Form der innerparteilichen Willensbildung darf nicht wildwüchsig ergriffen werden, sie bedarf der rechtlichen Strukturierung, um Manipulationen im Vorhinein abzuwehren und um Streitigkeiten zu vermeiden. Personalentscheidungen werfen eine ganze Reihe von delikaten Regelungsfragen auf, die beantwortet werden müssen (siehe oben II. 3. b). Ohne eine einschlägige Satzung bestehen erhebliche Regelungsdefizite.

Das Vorgehen über einen Mitgliederentscheid kommt für eine Befragung der Mitglieder über die personelle Besetzung bei den Vorsitzendenpositionen nicht in Betracht. Das Instrument des Mitgliederentscheides ist allein auf Sachentscheidungen bezogen, nicht auf die Wahl von Personen. Vorliegende Anträge auf Mitgliederentscheid über die Personen der Parteivorsitzenden sind als unzulässig zurückzuweisen, § 2 Abs. 1 Satz 2. Ergänzend kann auch auf § 2 Abs. 6 d verwiesen werden, ohne satzungsrechtliche Grundlage verstößt die Durchführung eines Mitgliederentscheides über Personalfragen gegen die Satzung und auch gegen das Parteiengesetz.

Will die Partei in Zukunft die Parteivorsitzenden durch Urwahl durch die Mitglieder bestimmen lassen, so muss dafür eine Grundlage im Binnenrecht der Partei geschaffen werden. Ein solches Vorhaben hat sich freilich mit einigen Komplikationen auseinandersetzen, die sich u.a. aus der Institutionalisierung einer Doppelspitze und der Geschlechterquotierung ergeben. Die Wahl muss offen für mehrere Kandidaten sein. Aus einem mehrköpfigen Bewerberfeld mit Mehrheit eine quotierte Doppelspitze zu bilden, kann schwierig sein, zumal dann, wenn man vernünftigerweise auch möchte, dass die beiden Vorsitzenden auch ein persönlich erträgliches Verhältnis zueinander haben. Diesen Schwierigkeiten, passende Personenkombinationen zu finden, kann man in dem starren Verfahren einer Urwahl weitaus weniger gerecht werden als in dem viel flexibleren Verfahren einer Wahl auf einem Parteitag, wo etwa nach einer gescheiterten Wahl man sehr viel schneller und leichter neue Kandidatenpaarungen zusammenstellen und dem Wahlkörper präsentieren kann. Darüber hinaus gilt es zu erwägen, ob man gerade in Personalfragen sich vom Versammlungsprinzip lösen möchte.

Düsseldorf, den 05.01.2011



Prof. Dr. Martin Morlok

Zusammenfassung

1.

Das Parteiengesetz steht gegenwärtig einer Urwahl des Parteivorstandes oder einzelner Mitglieder des Parteivorstandes entgegen. Der Parteivorstand muss vom Parteitag gewählt werden, § 9 Abs. 4 PartG.

2.

Ob diese Einschränkung der Gestaltungsfreiheit der Parteien verfassungsmäßig ist, kann bezweifelt werden. Hier besteht eine Möglichkeit für rechtspolitische Initiativen.

3.

Ob eine verfassungskonforme Auslegung des geltenden Gesetzes dazu führt, eine Urwahl der Parteivorsitzenden für erlaubt zu halten, kann kontrovers diskutiert werden. Für Schritte der praktischen Politik ist ein solch riskanter Weg aber nicht ratsam.

4.

Damit kommt eine Beteiligung der Mitglieder mit lediglich konsultativer Bedeutung ins Blickfeld. Solche konsultativen Formen der Mitgliederpartizipation sind von der Organisationsfreiheit und der Satzungsautonomie der Parteien gedeckt.

5.

Organisierte Mitwirkungsmöglichkeiten der Mitglieder bedürfen einer Grundlage in den Parteisatzungen. Es gilt insofern ein Satzungsvorbehalt. Damit werden einerseits Manipulationen der innerparteilichen Willensbildung abgewehrt, zum anderen wird Orientierungssicherheit gegeben und schließlich dienen solche Regelungen der präventiven Streitvermeidung.

6.

Wegen der faktischen Bindungswirkung nur konsultativ intendierter Mitgliederbefragungen gilt der Satzungsvorbehalt auch für diese.

7.

Das Regelwerk der Partei enthält gegenwärtig keine Rechtsgrundlage für die Durchführung einer auch nur konsultativen Heranziehung der Mitglieder für die Bestimmung der Parteivorsitzenden. Die Bundessatzung sieht als Wahlkörper nur den Bundesparteitag vor, das Instrument des Mitgliederentscheides ist nach Bundessatzung und nach der Ausgestaltung in der Ordnung über die Mitgliederentscheide nur für *Sachfragen* vorgesehen, nicht für Personalentscheidungen. Dem Satzungsvorbehalt ist damit nicht Genüge getan.

8.

Die vorliegenden Anträge auf Durchführung eines Mitgliederentscheides über die Person der Parteivorsitzenden sind als unzulässig abzuweisen.

9.

Die innerparteiliche Gestaltungsoption, satzungsrechtliche Vorstandswahlen in die Hände der Mitglieder zu legen, besteht. Wegen der diffizilen Zusammensetzung des Vorstandes, wobei regelmäßig mehrere Gesichtspunkte berücksichtigt werden, ist eine Urwahl durch die Mitglieder aber eine problematische Vorgehensweise.