



Sachstand

Fragen zum Parteiausschluss

Fragen zum Parteiausschluss

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 112/21
Abschluss der Arbeit: 4. Juni 2021
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Der erste Teil des Sachstands befasst sich mit der Frage, was die Folge ist, wenn ein auf einen Listenplatz gewählter Kandidat vor der Bundestagswahl aus der Partei austritt bzw. ausgeschlossen wird und welche Möglichkeiten die Partei zur Änderung der Landesliste hat. Im zweiten Teil wird die Frage behandelt, ob ein Parteiausschluss eines Mitglieds in einem Eilverfahren möglich ist, wenn die Satzung ein solches Verfahren nicht vorsieht.

2. Möglichkeit zur Änderung der Landesliste nach Parteiausschluss oder -austritt

Die Aufstellung der Landeslisten für die Bundestagswahl ist in § 27 Bundeswahlgesetz (BWahlG) geregelt. § 27 Abs. 5 BWahlG verweist dafür grundsätzlich auf das Verfahren zur Aufstellung der Kreiswahlvorschläge. Die Reihenfolge der Listenbewerber wird in der Mitgliederversammlung oder Vertreterversammlung nach § 27 Abs. 5 i. V. m. § 21 Abs. 1 BWahlG festgelegt. Bis zum 69. Tag vor der Wahl, 18 Uhr, müssen die Landeslisten beim zuständigen Landeswahlleiter eingereicht sein (§ 19 BWahlG). Die Partei ist dabei grundsätzlich an die festgelegte Reihenfolge der Listenbewerber gebunden.¹

Scheidet ein Listenbewerber aus der Partei aus, so hat dies keine Auswirkung auf die Landesliste, da parteilose Listenkandidaturen zulässig sind.² Die Partei kann daher den ausgeschiedenen Kandidaten auch nicht ohne Weiteres von der Liste streichen. Eine Änderung der Liste durch Bewerberauswechslung oder Änderung der Reihenfolge ist vielmehr grundsätzlich nur über einen neuen Beschluss der Parteiversammlung möglich.³ Das BWahlG sieht zudem bestimmte Verfahren gegenüber dem Landeswahlleiter vor, die jedoch nur dann Anwendung finden, wenn die Landesliste bereits eingereicht wurde. Das BWahlG unterscheidet dabei zwischen der Zurücknahme (§ 27 Abs. 5 i. V. m. § 23 BWahlG) und der Änderung von Landeswahlvorschlägen (§ 27 Abs. 5 i. V. m. § 24 BWahlG).

2.1. Zurücknahme

Eine Zurücknahme der Landesliste ist durch gemeinsame schriftliche Erklärung der Vertrauensperson und der stellvertretenden Vertrauensperson gegenüber dem Landeswahlleiter bis zur Zulassungsentscheidung durch den Landeswahlausschluss nach § 28 Abs. 1 BWahlG am 58. Tag vor der Wahl möglich. Jedoch ist zu beachten, dass § 27 Abs. 5 i. V. m. § 23 BWahlG nur die Zurücknahme des gesamten Wahlvorschlags (also der gesamten Liste) umfasst.⁴ Die „Rücknahme“ lediglich einzelner Bewerber stellt eine Änderung nach § 27 Abs. 5 i. V. m. § 24 BWahlG dar,⁵ welche nur unter den nachfolgenden Voraussetzungen möglich ist.

1 Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 27 Rn. 11.

2 Vgl. Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 21 Rn. 9, 9d.

3 Vgl. Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 27 Rn. 28.

4 VerfGH Sachsen, NVwZ-RR 2019, 1 (2); Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 27 Rn. 27.

5 Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 27 Rn. 27.

2.2. Änderung

Bis zum Ablauf der Einreichungsfrist können eingereichte Landeswahlvorschläge jederzeit und aus jedem Grund (etwa wegen Parteiaustritts oder Parteiausschlusses) geändert werden, § 27 Abs. 5 i. V. m. § 24 BWahlG.⁶ Eine solche Änderung erfolgt durch eine gemeinsame schriftliche Erklärung der Vertrauensperson und der stellvertretenden Vertrauensperson gegenüber dem Landeswahlleiter. Eine Bewerberauswechslung oder eine Änderung der Bewerberreihenfolge bedarf eines neuen Kandidatenaufstellungsverfahrens.⁷ Die Einreichungsfrist endet gemäß § 19 BWahlG am 69. Tage vor der Wahl um 18 Uhr.

Eine Änderung der Landeswahlvorschläge nach Ablauf der Einreichungsfrist ist nur in bestimmten Fällen möglich. Die Landeswahlvorschläge können durch gemeinsame schriftliche Erklärung der Vertrauensperson und der stellvertretenden Vertrauensperson gegenüber dem Landeswahlleiter nur noch dann geändert werden, wenn ein Bewerber gestorben ist oder die Wählbarkeit verloren hat, § 27 Abs. 5 i. V. m. § 24 S. 1 BWahlG. Wann eine Person wählbar ist, ist in § 15 BWahlG bestimmt. Danach ist grundsätzlich wählbar, wer am Wahltag Deutsche i. S. d. Art. 116 Abs. 1 GG ist und das 18. Lebensjahr vollendet hat. Nicht wählbar ist jedoch, wer nach § 13 BWahlG aufgrund eines Richterspruchs vom Wahlrecht oder von der Wählbarkeit ausgeschlossen ist oder die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter nicht besitzt. Eine Änderung der Landeswahlvorschläge wegen eines Parteiaustritts oder -ausschlusses ist aufgrund des Fehlens einer entsprechenden Regelung nach Ablauf der Einreichungsfrist nicht mehr möglich.⁸ Der Partei verbleibt in diesem Fall nur die Zurücknahme des gesamten Wahlvorschlags.

Nach der Zulassungsentscheidung gemäß § 28 BWahlG ist eine Änderung der Landesliste ausgeschlossen.⁹

3. Möglichkeit zum Parteiausschluss im Eilverfahren?

3.1. Gesetzliche Vorgaben

Die Rechte der Parteien sind maßgeblich im Parteiengesetz (PartG) geregelt. In § 10 Abs. 3 bis 5 PartG werden die Anforderungen an Ordnungsmaßnahmen sowie an den Parteiausschluss konkretisiert. Der Parteiausschluss ist nach § 10 Abs. 4 PartG nur dann zulässig, wenn das Mitglied vorsätzlich gegen die Satzung oder erheblich gegen die Grundsätze oder die Ordnung der Partei verstößt und ihr damit schweren Schaden zufügt. Nach § 10 Abs. 5 S. 1 PartG entscheidet über den Ausschluss das nach der Schiedsgerichtsordnung der Partei zuständige Schiedsgericht. In dringenden und schwerwiegenden Fällen, die sofortiges Einschreiten erfordern, kann der Vorstand einer

6 Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 24 Rn. 2.

7 Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 27 Rn. 28.

8 Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 24 Rn. 3.

9 Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 24 Rn. 4, § 27 Rn. 28. Im Falle des Todes eines Listenbewerbers fällt seine Kandidatur ersatzlos weg.

Partei oder eines Gebietsverbandes ein Mitglied von der Ausübung seiner Rechte bis zur Entscheidung des Schiedsgerichts ausschließen (§ 10 Abs. 5 S. 4 PartG). Der Parteiausschluss im Eilverfahren ist hingegen gesetzlich nicht vorgesehen. Im Folgenden wird auf beide Maßnahmen eingegangen.

3.2. Ausschluss von der Ausübung der Mitgliedschaftsrechte

Unter den Voraussetzungen des § 10 Abs. 5 S. 4 PartG kann ein Parteimitglied von der Ausübung seiner Rechte vorläufig ausgeschlossen werden. Es handelt sich dabei um eine Suspendierung, die bis zur Entscheidung des Schiedsgerichts über den Parteiausschluss verhängt werden kann.¹⁰ Die Maßnahme setzt daher voraus, dass ein Parteiausschlussverfahren bereits eingeleitet ist, gleichzeitig eingeleitet wird oder die Verhängung der Maßnahme nach der Satzung zugleich als Antrag auf Parteiausschluss gilt.¹¹

Der betroffenen Person bleibt ihre Parteimitgliedschaft erhalten. Sie wird aber an den innerparteilichen Mitwirkungsmöglichkeiten gehindert. Zu den umfassten Mitgliedschaftsrechten dürften etwa Stimmrechte (§ 10 Abs. 2 PartG), Antragsrechte und Rederechte gehören.¹² Hingegen wird vertreten, dass das Recht, an der Kandidatenaufstellung für die Bundestagswahl teilzunehmen, nicht vorläufig suspendiert, sondern erst durch den bestandskräftigen Parteiausschluss ausgeschlossen werden kann.¹³ Zur Begründung wird vorgebracht, dass die in § 10 Abs. 5 S. 4 PartG erfassten Rechte sich nicht auf die Teilnahme an staatlichen Wahlen bezögen. Das Partizipationsrecht an der Kandidatenaufstellung sei wesentlicher Bestandteil des parlamentarischen Wahlrechts. Zudem käme ein derartiger Rechtsentzug faktisch bereits einem Parteiausschluss gleich.

In den Satzungen bzw. Schiedsgerichtsordnungen der meisten Parteien ist eine (ergänzende) Regelung zur Suspendierung enthalten. Fraglich ist, ob der Ausschluss von der Ausübung der Mitgliedschaftsrechte auch ohne eine solche parteiinterne Regelung angeordnet werden kann. Soweit ersichtlich, ist dies nicht gerichtlich geklärt. Eine rechtssichere Beantwortung dieser Frage ist daher nicht möglich.

Die überwiegende Ansicht in der Literatur scheint vom Erfordernis einer Satzungsregelung auszugehen. Nach § 6 Abs. 2 PartG muss die Parteisatzung Regelungen über „zulässige Ordnungsmaßnahmen gegen Mitglieder und ihren Ausschluss (§ 10 Abs. 3 bis 5)“ aufweisen. § 6 Abs. 2 Nr. 4 PartG wird zwar so verstanden, dass keine unbedingte Pflicht zur Normierung von Ordnungsmaßnahmen besteht.¹⁴ Ein Fehlen entsprechender Regelungen soll somit nicht zur Nichtigkeit der Satzung führen. Jedoch soll die Zulässigkeit der jeweiligen Ordnungsmaßnahmen nach dieser Ansicht

10 Vgl. Morlok, in: derselbe, PartG, 2. Aufl. 2013, § 10 Rn. 16.

11 Vgl. Risse, Der Parteiausschluss, 1. Aufl. 1985, S. 260.

12 Vgl. Morlok, in: derselbe, PartG, 2. Aufl. 2013, § 10 Rn. 8.

13 Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 21 Rn. 5; siehe dort auch zum Folgenden.

14 Ipsen, in: derselbe, PartG, 2. Aufl. 2018, § 10 Rn. 19.

von einer entsprechenden Satzungsregelung abhängen.¹⁵ Bei der Suspendierung von Mitgliedschaftsrechten wird angenommen, dass diese eine eigenständige Ordnungsmaßnahme i. S. d. § 10 Abs. 3 PartG darstellt.¹⁶ Dies hätte nach dieser Auffassung zur Folge, dass eine solche Maßnahme nicht möglich ist, wenn sie in der Satzung nicht geregelt ist.¹⁷ Für diese Ansicht wird zudem angeführt, dass die Suspendierung ohne eine ausfüllende Satzungsregelung nur schwer durchführbar sein dürfte.¹⁸ Die gesetzliche Regelung sei wegen fehlender Vorgaben zum Verfahren ergänzungsbedürftig. Da beispielsweise nach § 10 Abs. 5 S. 4 PartG sowohl der Vorstand der Partei als auch der Vorstand eines Gebietsverbandes zur Suspendierung berechtigt sei, müsse in der Satzung festgehalten sein, welcher Vorstand tatsächlich befugt sein solle.¹⁹

Gegen das Erfordernis einer Satzungsregelung lässt sich insbesondere vorbringen, dass an die Stelle einer fehlenden Satzungsregelung grundsätzlich die bestehenden gesetzlichen Bestimmungen treten.²⁰ Dies folge bereits aus dem Vorrang der übergeordneten gesetzlichen Normen.²¹ Da § 10 Abs. 5 S. 4 PartG die Suspendierung der Mitgliedschaftsrechte bereits gesetzlich vorsieht, wäre demnach keine Regelung in der Satzung notwendig. Für diese Ansicht lässt sich auch argumentieren, dass eine Satzung nicht gegen das höherrangige Recht des PartG verstoßen darf.²² Eine satzungsrechtliche Regelung, die die Möglichkeit der Suspendierung der Mitgliedschaftsrechte generell ausschließt, würde einen Verstoß gegen § 10 Abs. 5 S. 4 PartG darstellen und wäre damit nichtig. Dies lässt sich so interpretieren, dass es auch für die Zulässigkeit der Maßnahme keiner Satzungsregelung bedarf. Problematisch bleiben dabei allerdings fehlende Verfahrensregelungen. Eine Vornahme der Maßnahme ohne entsprechende Regelung in der Satzung dürfte in jedem Fall voraussetzen, dass sich aus den Regelungen der Partei (eventuell in Verbindung mit dem PartG oder dem allgemeinen Vereinsrecht) oder aus allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätzen ableiten lässt, auf welche Weise das Verfahren durchzuführen ist. So besteht beispielsweise das Recht auf rechtliches Gehör unabhängig von einer Satzungsregelung,²³ da es sich um einen Grundsatz des Rechtsstaats handelt (Art. 103 Abs. 1 GG).

15 Ipsen, in: derselbe, PartG, 2. Aufl. 2018, § 10 Rn. 19; Ossege, Das Parteienrechtsverhältnis, 1. Aufl. 2012, S. 252.

16 Wagner, in: Reichert/Schimke/Dauernheim (Hrsg.), Handbuch Vereins- und Verbandsrecht, 14. Aufl. 2018, Kapitel 2 Rn. 6180; Ossege, Das Parteienrechtsverhältnis, 1. Aufl. 2012, S. 291.

17 So etwa Ossege, Das Parteienrechtsverhältnis, 1. Aufl. 2012, S. 291; im Ergebnis ebenso Risse, Der Parteiausschluss, 1. Aufl. 1985, S. 259

18 Risse, Der Parteiausschluss, 1. Aufl. 1985, S. 260.

19 Risse, Der Parteiausschluss, 1. Aufl. 1985, S. 260.

20 Vgl. Augsberg, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 1. Aufl. 2009, § 6 Rn. 25.

21 Augsberg, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 1. Aufl. 2009, § 6 Rn. 24 Fn. 58.

22 Augsberg, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 1. Aufl. 2009, § 6 Rn. 24.

23 Wagner, in: Reichert/Schimke/Dauernheim (Hrsg.), Handbuch Vereins- und Verbandsrecht, 14. Aufl. 2018, Kapitel 2 Rn. 6180.

3.3. Parteiausschluss

Im Gegensatz zur vorläufigen Suspendierung der Mitgliedschaftsrechte ist die Möglichkeit eines Eilverfahrens über den Parteiausschluss nicht gesetzlich geregelt. Die Möglichkeit der Suspendierung der Mitgliedschaftsrechte geht gerade darauf zurück, dass ein Ausschlussverfahren längere Zeit in Anspruch nehmen kann.²⁴ Zwar steht es nicht im Ermessen der Beteiligten, das Ausschlussverfahren beliebig lange zu betreiben, da es zu einem gerechten Verfahren gehört, dass innerhalb einer angemessenen Frist entschieden wird (sog. Beschleunigungsgebot).²⁵ Daraus folgt aber keine Pflicht, das Verfahren innerhalb einer bestimmten Zeitspanne durchzuführen.

Das PartG macht generell keine Vorgaben über das Verfahren des Parteiausschlusses. In § 14 Abs. 4 PartG ist vielmehr geregelt, dass die Parteien eine Schiedsgerichtsordnung erlassen müssen, die den Beteiligten rechtliches Gehör, ein gerechtes Verfahren und die Ablehnung eines Mitglieds des Schiedsgerichts wegen Befangenheit gewährleistet. Die Einzelheiten des Verfahrens richten sich somit nach der jeweiligen Schiedsgerichtsordnung. Ist dort ein Eilverfahren für den Parteiausschluss vorgesehen, so dürfte dies trotz fehlender gesetzlicher Regelung zulässig sein, sofern das Verfahren nach rechtsstaatlichen Maßstäben verläuft.²⁶ Dazu gehört beispielsweise, dass dem Betroffenen rechtliches Gehör gewährt wird und eine Tatsachenfeststellung durch Beweismittelerhebung erfolgt.²⁷

Sieht eine Parteisatzung kein Eilverfahren für den Parteiausschluss vor, ist dieses ausgeschlossen. Dies hat den Grund, dass im Gegensatz zur Suspendierung keine gesetzliche Vorschrift existiert, auf die mangels satzungsrechtlicher Regelung zurückgegriffen werden könnte.

24 Vgl. Ipsen, in: derselbe, PartG, 2. Aufl. 2018, § 10 Rn. 34; Risse, Der Parteiausschluss, 1. Aufl. 1985, S. 259.

25 Risse, Der Parteiausschluss, 1. Aufl. 1985, S. 210.

26 Zu den generellen rechtsstaatlichen Anforderungen an ein gerichtliches Verfahren siehe Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20 Rn. 216 ff.

27 Risse, Der Parteiausschluss, 1. Aufl. 1985, S. 211 ff.