

Rechtsfragen der CDU-Mitgliederbefragung zur Teufel-Nachfolge

Von Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht Dr. Christofer Lenz, Stuttgart¹

Am 21. April 2005 wählt der Landtag von Baden-Württemberg einen neuen Ministerpräsidenten. Gewählt werden wird der Abgeordnete Oettinger, der Sieger der „Mitgliederbefragung der CDU Baden-Württemberg für den Spitzenkandidaten für die Landtagswahlen 2006“². Mitgliederbefragungen sind zwar parteirechtlich nichts völlig Neues. Die CDU hat in Nordrhein-Westfalen (1995) und Rheinland-Pfalz (2004) auf diese Weise ihren Spitzenkandidaten für eine Landtagswahl bestimmt, die Landes-SPD ihre Spitzenkandidatin für die Landtagswahl 2001 und die Bundes-SPD den Bundesvorsitzenden Scharping, der 1994 dann auch Kanzlerkandidat war³. All diese Mitgliederbefragungen wurden von Oppositionsparteien durchgeführt. Kein so ermittelter Spitzenkandidat hat bislang das angestrebte Amt eines Ministerpräsidenten oder Bundeskanzlers erreichen können. Die CDU ist im Land dagegen Regierungspartei. Deshalb war die Ausgangslage bei ihrer im November und Dezember 2004 durchgeführten Mitgliederbefragung völlig anders. Sie ist als eine faktische Wahl des Ministerpräsidenten durch die Mitglieder der CDU verstanden worden. Dafür sprachen die Gesetzmäßigkeiten politischer Abläufe und die Erklärungen beider Kandidaten, ihren Anspruch im Fall der Niederlage nicht weiterzuverfolgen. Es durfte erwartet werden, dass die Mitglieder der Fraktionen von CDU und FDP den Sieger der Mitgliederbefragung nach dem vom scheidenden Ministerpräsident Teufel verkündeten Zeitplan schon vor der Landtagswahl 2006 zu seinem Nachfolger wählen werden. All das hat gerade aus dem Kreis der sich dadurch gebunden fühlenden Landtagsabgeordneten auch Fragen nach der (verfassungs-)rechtlichen Zulässigkeit einer solchen Mitgliederbefragung laut werden lassen. Ausgestaltung und Durchführung der Mitgliederbefragung im Einzelnen werfen ebenfalls eine Reihe von Rechtsfragen auf. Der Beitrag behandelt beide Komplexe auf der Basis der Erfahrungen bei der CDU-Mitgliederbefragung und gibt einen kurzen Ausblick.

I. Zulässigkeit einer Mitgliederbefragung

Mitgliederbefragungen politischer Parteien zur Bestimmung von Spitzenkandidaten für staatliche Wahlen müssen sich in den Rechtsrahmen einfügen. Er besteht – von unten nach oben – aus dem autonomen Satzungsrecht der jeweiligen Partei, dem Parteien- und jeweiligen Wahlgesetz sowie aus der Verfassung der betroffenen politischen Ebene (Grundgesetz und/oder Landesverfassung).

1. Mitgliederbefragung und Mitgliederentscheid

Zunächst bedarf der Klärung, was unter einer Mitgliederbefragung im Rechtssinne zu verstehen ist. Eine Mitgliederbefragung ist kein Mitgliederentscheid. Denn ein Mitgliederentscheid wäre, wie der Bürgerentscheid nach § 21 Abs. 1 GemO, eine unmittelbare Entscheidung durch die Mitglieder. Ein Entscheid hätte dieselbe Wirkung wie ein Beschluss der satzungsmäßig (primär) zuständigen Organe⁴. Anders die Befragung. Ihr Ergebnis ist „rechtlich unverbindlich“⁵. Die Befragung ersetzt nicht die Entscheidung des zuständigen Organs und bindet dieses rechtlich auch nicht. An diese in der Staatslehre gefestigte Unterscheidung zwischen Entscheid und Befragung⁶ können Parteien anknüpfen, die Mitgliederbefragungen durchführen wollen.

2. Satzungsrecht

Alle Parteien verfügen zur Ausgestaltung ihrer inneren Ordnung über eine Satzung, deren Inhalt und Aussagen teilweise gesetzlich bestimmt sind⁷. Die Satzung der CDU Baden-Württemberg

kennt sowohl den Mitgliederentscheid wie die Mitgliederbefragung. Einen Mitgliederentscheid sieht sie in Umsetzung von § 6 Abs. 2 Nr. 11 PartG allerdings nur für den Fall der vom Landesparteitag beschlossenen Auflösung der Partei vor. Dort hat die Urabstimmung der Mitglieder konstitutive Bedeutung⁸. Mitgliederbefragungen regelt die Landessatzung nicht selbst, sondern durch – dynamischen – Verweis auf das Satzungsrecht der Bundespartei. Nach § 2 Landessatzung gelten für den Erwerb und Verlust der Mitgliedschaft in der CDU und für die allgemeinen Rechte und Pflichten der Mitglieder die Vorschriften der §§ 4 bis 14 des Statuts der CDU Deutschlands (Bundesstatut) entsprechend⁹. Nach § 6 a Bundesstatut ist auf den Ebenen der Bundespartei, der Landesverbände oder der Kreisverbände eine Mitgliederbefragung zulässig, und zwar sowohl in Sach- wie in Personalfragen. Die Mitgliederbefragung nach § 6 a Bundesstatut ist rein konsultativ und hat keine rechtliche Bindungswirkung. Das ergibt sich aus Wortlaut, Systematik und Entstehungsgeschichte. Die CDU hat bewusst an den gefestigten Begriff der bloßen Befragung angeknüpft. Das Bundesstatut ordnet nicht an, dass die Mitgliederbefragung einen Beschluss eines Organs ersetzt. Einer Bindungswirkung erteilt es eine Absage, indem es an den Ausgang der Mitgliederbefragung überhaupt keine Rechtsfolge knüpft. Es formuliert noch nicht einmal die Erwartung, dass die zuständigen Organe der Partei das Ergebnis der Mitgliederbefragung in ihre Überlegungen bei der Beschlussfassung mit einbeziehen.

Eine Mitgliederbefragung über den „Spitzenkandidaten für die Landtagswahl“ ist nach dem Satzungsrecht der CDU eindeutig zulässig. Bei der Bestimmung des Spitzenkandidaten für die Landtagswahl handelt es sich nicht nur materiell um eine Personalfrage, sondern diese fällt auch in die alleinige Zuständigkeit des Landesverbandes und wird in der Landessatzung sogar ausdrücklich angesprochen¹⁰. Die Wahl eines „Spitzenkandidaten für die Landtagswahl“ obliegt nach § 7 Buchst. b) Landessatzung

1 Der Autor ist Sozius der Kanzlei OPPENLÄNDER Rechtsanwälte und war Vorsitzender des Wahlvorstands für die Durchführung der Mitgliederbefragung der CDU Baden-Württemberg.

2 So die offizielle Bezeichnung der Mitgliederbefragung.

3 Im Bereich der SPD handelt es sich allerdings nicht um Mitgliederbefragungen, sondern um Mitgliederentscheide (§ 39 a Organisationsstatut). Zur Unterscheidung von Mitgliederbefragung und Mitgliederentscheid siehe unten unter I. 1.

4 Vgl. § 21 Abs. 7 S. 1 GemO, wonach der Bürgerentscheid die Wirkung eines endgültigen Beschlusses des Gemeinderats hat. Siehe auch die Regelungen in Art. 60 LVerf über den Beschluss von Gesetzen im Wege von Volksabstimmungen. Für den Bereich der Parteien vgl. die Regelung des Mitgliederentscheids in § 39 a Abs. 1 und 6 Organisationsstatut der SPD.

5 So das BVerfGE 8, 104 (112) zu Volksbefragungen in den Ländern.

6 Vgl. Dreier, in: ders., Grundgesetz, 1998, RdNr. 101 f. zu Art. 20 (Demokratie) GG; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 7. Aufl. 2004, RdNr. 7 zu Art. 20 GG.

7 Vgl. § 6 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 PartG.

8 Vgl. § 61 Landessatzung und § 6 Abs. 2 Nr. 11 Satz 2 PartG. Diese Urabstimmung findet nicht in einer landesweiten Versammlung oder im Wege einer landesweiten Briefwahl statt, sondern in besonders einzu-berufenden Versammlungen und der Gliederungen (Stadt/Gemeindeverbände).

9 Gäbe es § 2 Landessatzung nicht, würde über den Vorrang des Bundesstatuts, der aus § 6 Abs. 2 PartG i. V. mit § 50 Bundesstatut folgt, im Ergebnis dasselbe gelten.

10 Auf der Ebene der Bundes-CDU fehlen für die Bestimmung eines gemeinsamen Kanzlerkandidaten von CDU und CSU diese beiden Elemente. Anders die SPD, die nach § 39 b Organisationsstatut den Kanzlerkandidaten durch Urwahl bestimmen kann.

dem Landesparteitag. Die dem Parteitag abverlangte Personalentscheidung kann deshalb Gegenstand einer vorherigen, konsultativen Mitgliederbefragung sein.

Über die Zweckmäßigkeit einer Mitgliederbefragung entscheidet allein der jeweilige Vorstand¹¹. Die nachgeordneten Gebietsverbände können dem Vorstand eine Mitgliederbefragung nicht aufzwingen. Ein Drittel der jeweils nachgeordneten Gebietsverbände kann zwar eine Mitgliederbefragung beantragen, sie ist aber nur durchzuführen, wenn dies der jeweilige Vorstand mit absoluter Mehrheit seiner stimmberechtigten Mitglieder beschließt¹².

3. Parteiengesetz

Ausdrückliche Regelungen über Mitgliederbefragungen enthält das Parteiengesetz nicht. § 10 Abs. 2 S. 1 PartG bestimmt lediglich, dass alle Mitglieder der Partei gleiches Stimmrecht haben. Auszuüben ist dieses Stimmrecht in erster Linie in der Mitgliederversammlung.¹³ Das Parteiengesetz geht davon aus, dass auch auf Bundes- oder Landesebene die so genannten „Parteitage“ als Versammlung aller Mitglieder durchgeführt werden. Das verwundert, weil die größeren Parteien durchweg Delegierten-Parteitage abhalten. Sie können dies nur deshalb, weil sie von der als Ausnahme ausgestalteten Option des § 8 Abs. 1 S. 2 bis 4 PartG Gebrauch gemacht haben, für überörtliche und große örtliche Verbände Vertreterversammlungen an die Stelle von Versammlungen aller Mitglieder treten zu lassen. An diesem Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen Mitgliederversammlung und Delegierten-Versammlung hat der Parteiengesetzgeber ungeachtet der ganz gegenteiligen Praxis seit 1967 beharrlich festgehalten. Daraus folgt ein starkes Argument für die Zulässigkeit von Mitgliederbefragungen. Wenn eine Partei die Regelform der Entscheidungsfindung in für alle Mitglieder offenen Versammlungen nicht zugunsten von Delegierten-Parteitag (Vertreterversammlungen) aufzugeben braucht, dann kann sie auch ein Zwischenmodell wählen, in dem den nur aus Gründen der Praktikabilität eingerichteten Delegierten-Parteitag bei der innerparteilichen Willensbildung rechtlich unverbindliche Mitgliederbefragungen vorgeschaltet werden können, soweit dafür im Einzelfall Bedarf gesehen wird.

Ein Verbot von Mitgliederbefragungen dürfte sich aus dem Parteiengesetz im Übrigen auch deshalb nicht ableiten lassen, weil § 6 Abs. 2 Nr. 11 PartG für die Fälle der Auflösung oder der Verschmelzung ausdrücklich sogar Mitgliederentscheide vorsieht.

Auch Mitgliederbefragungen zur Aufstellung von Spitzenkandidaten für staatliche Wahlen verbietet das Parteiengesetz nicht. Denn für die Kandidatenaufstellung verweist § 17 Abs. 2 PartG auf die Satzungen der Parteien und vor allem auf die staatlichen Wahlgesetze.

4. Landtagswahlgesetz

Der Blick in das konkret einschlägige Wahlgesetz zeigt, dass es die Figur eines „Spitzenkandidaten für die Landtagswahl“ wahlrechtlich gar nicht gibt. Denn Baden-Württemberg praktiziert ein ausgeprägtes Persönlichkeitswahlrecht, welches nur Bewerber in Wahlkreisen kennt, aber keine Listen. Der „Spitzenkandidat für die Landtagswahl“ ist deshalb wahlrechtlich ein Nullum und eine rein politische Kunstfigur. Schon deshalb macht das Landeswahlgesetz den Parteien für seine Bestimmung auch keinerlei Vorgaben¹⁴. Auch § 24 LWG steht einer Mitgliederbefragung über den Spitzenkandidaten nicht entgegen. Hier wie im Parteiengesetz steht die Mitgliederversammlung (Versammlung der wahlberechtigten Mitglieder einer Partei) der Vertreterversammlung mindestens gleich. Deshalb lässt sich auch wahlrechtlich nicht argumentieren, den Parteien stünde nur die Bestimmung durch einen Parteitag offen. Wahlbewerber müssen zwar nach § 24 Abs. 1 S. 1 LWG in wahlkreisbezogenen Versammlun-

gen und in den letzten 15 Monaten vor Ablauf der Wahlperiode aufgestellt werden. Beides kann aber für die politische Figur des „Spitzenkandidaten“ nicht gelten, weil sie rechtlich nicht existiert und das Landeswahlgesetz deshalb keine Anforderungen an ihre Bestimmung stellen kann¹⁵.

5. Landesverfassung und Grundgesetz

Aus der Landesverfassung ergeben sich keine Vorgaben dafür, wie die politischen Parteien Personalentscheidungen im Allgemeinen oder die Aufstellung von „Spitzenkandidaten zur Landtagswahl“ vorzunehmen haben. Für die Befragung der CDU-Mitglieder im November und Dezember 2004 könnte allenfalls deshalb anderes gelten, weil hier der amtierende Ministerpräsident Teufel angekündigt hatte, Mitte April 2005 aus dem Amt zu scheiden und alle Beteiligten davon ausgingen, dass der Spitzenkandidat für die künftige Landtagswahl schon vorher als Nachfolger von Teufel zum Ministerpräsidenten gewählt werden solle. Deshalb könnten dieser konkreten Mitgliederbefragung die Regelungen der Landesverfassung über die Bestimmung des Ministerpräsidenten und über das freie Mandat des Abgeordneten entgegenstehen.

Nach Art. 46 S. 1 LVerf wird der Ministerpräsident vom Landtag mit der Mehrheit seiner Mitglieder ohne Aussprache in geheimer Abstimmung gewählt. Bei dieser Abstimmung sind alle Abgeordneten in ihrer Entscheidung rechtlich frei, mögen sie sich auch selbst oder durch das Zusammenwirken mit anderen Abgeordneten oder Dritten politisch festgelegt oder gebunden haben. Auch für die „Regierungsartikel“ der Landesverfassung gilt die Feststellung *Roman Herzogs* zu den „Regierungsartikeln“ des Grundgesetzes, wonach diese vom Sinngehalt des Parteienartikels Art. 21 Abs. 1 GG „in ihrer vollen Breite überlagert und ergänzt“ werden¹⁷. Landesverfassung wie Grundgesetz nehmen die Vorbereitung und Vorstrukturierung der rechtlich weiter allein vom Parlament zu treffenden Wahlentscheidung letztlich „billigend zur Kenntnis“ (*Herzog*). Das betrifft Koalitionsvereinbarungen zwischen Parteien ebenso wie Klärungsprozesse in den einzelnen Parteien selbst. All das ist im Grunde weitgehend unbestritten und wurde nicht in Frage gestellt, solange diese Vorentscheidungen durch Parteitage getroffen wurden. So leben die Landtagsabgeordneten der CDU seit Jahren damit, dass nicht nur die Wahl eines Spitzenkandidaten für die Landtagswahl, sondern auch der Abschluss von Koalitionsvereinbarungen nicht ihnen (also der Fraktion) obliegt, sondern nach § 7 Buchst. a) und b) Landessatzung dem CDU-Landesparteitag. Wenn dem Landesparteitag vor solchen Entscheidungen eine Mitgliederbefragung vorgeschaltet wird, kann dies nicht mehr in „politische Befugnisse“ der Abgeordneten eingreifen, weil sie diese „politischen Befugnisse“ ohnehin schon an ein Parteigremium (Landesparteitag) verloren haben. Soweit ein Landtagsabgeordneter seinen persönlichen Einfluss auf die Entscheidung über den Spitzenkandidaten/Kandidaten für die Neuwahl des Ministerpräsidenten

11 Mangels anderer Regelung mit einfacher Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen, § 41 S. 1 Bundesstatut.

12 Vgl. § 6 a Abs. 2 Bundesstatut.

13 § 9 Abs. 1 S. 1 PartG.

14 §§ 1 Abs. 1, Abs. 2, 24 und 25 LWG.

15 Auch bei Bundestagswahlen gibt es keine bundesweiten Spitzenkandidaten oder gar Kanzlerkandidaten im Rechtssinne, sondern nur Spitzenkandidaten der Landeslisten einer Partei. Statt über Bundeslisten, die dann einen echten Spitzenbewerber aufweisen könnten, wird der Bundestag nach Landeslisten gewählt, die lediglich kraft Gesetzes als verbunden gelten (§ 7 Abs. 1 BWG).

16 Andernfalls könnte auch durch einen Parteitag nur eine Person zum Spitzenkandidat für eine Landtagswahl in Baden-Württemberg bestimmt werden, die in „ihrem“ Wahlkreis schon als Bewerber aufgestellt wurde und die Bestimmung zum Spitzenkandidaten könnte frühestens 15 Monate vor Ablauf der Wahlperiode erfolgen.

17 So *Herzog*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, RdNr. 8 zu Art. 63 GG.

bei Bestimmung durch einen Landesparteitag für größer hält als im Fall einer vorangeschalteten Mitgliederbefragung betrifft dieser Einflussverlust „politische Befugnisse“, die sich nicht aus seiner Stellung als Abgeordneter, sondern als Landesparteitagsdelegierter ableiten.

Auch unter dem Gesichtspunkt der Freiheit des Mandats (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG; Art. 27 Abs. 3 S. 2 LVerf) des Abgeordneten ergibt sich nichts anderes. Diese Freiheit ist eine Freiheit von rechtlichen Bindungen. Rechtliche Bindungen werden aber durch die Vorschaltung einer Mitgliederbefragung nicht geschaffen, auch dann nicht, wenn der Sache nach ein Kandidat der Partei für die Neuwahl des Ministerpräsidenten ermittelt wird. Denn auch nach entsprechendem Ausgang der Mitgliederbefragung, konstitutiver Bestimmung des Kandidaten auf dem Landesparteitag und entsprechender Vereinbarung mit dem Koalitionspartner, hier der FDP, bleiben alle Abgeordneten des Landtags in ihrer nach Art. 46 LVerf zu treffenden Entscheidung rechtlich frei. Denn bei Rechtshandlungen, die auch ohne Bindung rechtlich sinnvoll bleiben, wie Beschlüssen von Parteitag oder Mitgliederbefragungen, führt die Freiheit des Abgeordneten dazu, dass sie ihm gegenüber keine Bindungswirkung entfalten¹⁸. Diese Freiheit gibt aber keinem Abgeordneten den Anspruch, dass sich der von ihm favorisierte Bewerber der Wahl zum Ministerpräsidenten stellt, obwohl dieser innerparteilich (mit oder ohne Mitgliederbefragung) oder in der Abstimmung mit dem Koalitionspartner die nötige Unterstützung nicht gefunden hat.

II. Einzelvorgaben

1. Spielraum des Landesvorstandes

Das Satzungsrecht der CDU lässt Mitgliederbefragungen in solchen Personalfragen zu, sieht aber keine ausdrücklichen Regelungen für die Durchführung im Einzelnen vor. Unmittelbar einschlägige gesetzliche Vorgaben fehlen ohnehin. Geschlossen werden können diese Lücken im Wege von Analogien, also der Heranziehung von innerparteilichen oder staatlichen Regelungen zu benachbarten und vergleichbaren Konstellationen, oder durch gestaltende Beschlussfassung des zuständigen Parteivorstandes. Letzteres bietet den Vorteil größerer Rechtsklarheit und stärkerer Offenheit für die Umstände des Einzelfalls, ist aber dem Risiko des Missbrauchs ausgesetzt. Der Gestaltungsspielraum des jeweiligen Vorstandes für die Ausgestaltung einer solchen Mitgliederbefragung endet deshalb dort, wo allgemeine Wahl- und Abstimmungsgrundsätze Gegenteiliges verlangen¹⁹. Auf der Ebene der Zweckmäßigkeit tritt hinzu, dass die einzelne Ausgestaltung der Mitgliederbefragung darauf abzielen muss, die Akzeptanz des Verfahrens und das Vertrauen in seine korrekte Durchführung zu stärken.

2. Organisation der Befragung

Der CDU-Landesvorstand hat sich für eine Briefwahl²⁰ entschieden, obwohl die Landessatzung im Fall der Parteiauflösung Urabstimmungen in örtlichen Mitgliederversammlungen vorsieht. Die reine Briefwahl erweist sich als überlegen, weil die Wahlunterlagen anhand des zentralen Mitgliederverzeichnisses erstellt und zugestellt werden können, die Durchführung und Auswertung der Abstimmung nicht den ehrenamtlichen Verantwortlichen vor Ort übertragen werden muss, der Überwachungsaufwand geringer wird und das Ergebnis zentral ermittelt werden kann. Ausschlaggebend dürfte aber der Umstand sein, dass über die Briefwahl eine höhere Beteiligungsquote erreicht werden kann.

Rechtlich nicht geboten, aber zweckmäßig dürfte sein, Leitung und Auswertung der Abstimmung in „neutrale Hände“ zu geben. Die CDU hat sich für ein Nebeneinander eines Notars (als Eingangsstelle für die Wahlbriefe) und eines Wahlvorstandes aus drei Rechtsanwälten entschieden, von denen zwei von der beiden

Kandidaten und der Vorsitzende vom Generalsekretär vorgeschlagen wurden²¹.

3. Auswertungsmaßstäbe

Diesem Wahlvorstand oblag es schon mangels Regelungen durch den Landesvorstand die Einzelheiten der Auszählung und der Berücksichtigung von Wahlbriefen und Stimmzetteln festzulegen. Der Wahlvorstand hat sich dafür entschieden, die Regelungen des § 39 BWG zur Auswertung der Briefwahlunterlagen bei Bundestagswahlen analog heranzuziehen. Dafür sprach, dass der CDU-Landesvorstand beschlossen hatte, allen Mitgliedern einen „amtlichen“, kopiergeschützten Stimmzettel, einen „amtlichen“ Wahlumschlag und einen Rückbriefumschlag zuzuleiten, wobei auf Letzterem Name, Anschrift und Ordnungsnummer des Mitglieds aufgedruckt waren. Dieser Rückbriefumschlag vereinigte damit die Funktionen des staatlichen Wahlbriefumschlags und des staatlichen Wahlscheins²².

Die damit ermöglichte analoge Anwendung von § 39 BWG führte zu einer Trennung in Zurückweisung von Wahlbriefen und Ungültigkeit von Stimmen. Zurückgewiesen wurden leere Rückbriefumschläge (entsprechend § 39 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BWG), Rückbriefumschläge mit mehreren Wahlumschlägen (Nr. 5), Rückbriefumschläge ohne Originalwahlumschlag (Nr. 7) und Rückbriefumschläge mit unverschlossenen Wahlumschlägen, soweit auch schon der Rückbriefumschlag unverschlossen war (Nr. 4)²³. Ungültig waren dagegen Stimmen, wenn kein Originalstimmzettel benutzt wurde (§ 39 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BWG), der Stimmzettel keine Kennzeichnung enthielt (Nr. 2), der Wille des Abstimmenden nicht zweifelsfrei erkennbar war (Nr. 3)²⁴ und wenn der Stimmzettel Zusätze oder Vorbehalte enthielt (Nr. 4)²⁵.

4. Rechtsschutz

Streitigkeiten über Mitgliederbefragungen können vor den Parteigerichten ausgetragen werden. Für den Bereich der CDU ist dabei die Parteigerichtsordnung des Bundesverbandes (PGO) maßgeblich. Bei Mitgliederbefragungen wie jener über den „Spitzenkandidaten für die Landtagswahl 2006“ besteht dafür eine Zuständigkeit des Landesparteigerichts. Ob sie aus § 13 Abs. 1 Nr. 11 und 12 PGO abgeleitet werden kann, ist zweifelhaft, weil es sich bei der Mitgliederbefragung nicht um eine Wahl im engeren Sinne handelt. Das kann offen bleiben, weil Streitigkeiten über Mitgliederbefragungen jedenfalls rechtliche Auseinandersetzung über Auslegung und Anwendung der Satzung und des sonstigen Rechts des Landesverbandes im Sinne von § 13 Abs. 1 Nr. 6 PGO sind. Als solche unterliegen sie keiner ausdrücklichen Frist. Ob die Fristen für Wahanfechtungen (eine Woche, § 20 Abs. 2 PGO)

18 *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, Grundgesetz, 7. Aufl. 2004, RdNr. 27 zu Art. 38 GG.

19 Davon geht auch § 39 a Abs. 7 Organisationsstatut der SPD aus, wonach der Parteivorstand „im Rahmen des gesetzlich Zulässigen“ eine Verfahrensrichtlinie für den dortigen Mitgliederentscheid beschließt.

20 Wenn im Zusammenhang mit der Mitgliederbefragung im Folgenden von einer Wahl gesprochen wird (Briefwahl; Wahlvorstand etc.) ist damit eine Wahl im weiteren Sinne gemeint.

21 Vorbild war die Praxis der CDU Rheinland-Platz im Herbst 2004, wo der Landesvorsitzende selbst kandidierte, das Bedürfnis nach „Neutralität“ deshalb besonders groß war.

22 Vgl. § 36 Abs. 1 BWG.

23 Vgl. dazu StGH Bad.-Württ., ESVGH Band 15, 129 (134 ff.); *Schreiber*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl. 2002, RdNr. 24 zu § 39 BWG.

24 Beispielsweise bei Doppelstimmabgabe, nicht aber bei einer verstärkten Kennzeichnung eines Kandidaten. Vgl. *Schreiber*, a.a.O., RdNr. 9 f. zu § 39 BWG.

25 Bei der CDU-Mitgliederbefragung über den Spitzenkandidaten für die Landtagswahl 2006 waren bei fast 56 000 Abstimmenden 2 030 Rückbriefumschläge zurückzuweisen und lediglich 536 Stimmen ungültig. Der Anteil der ungültigen Stimmen lag damit unter den Werten bei Bundestagswahlen, vgl. *Schreiber*, a.a.O., RdNr. 4 zu § 39 BWG.

oder für den Widerspruch gegen Ordnungsmaßnahmen (einen Monat, § 20 Abs. 1 PGO) analogiefähig sind, dürfte kaum praktische Bedeutung erlangen. Denn ein Streit über die Mitgliederbefragung wird regelmäßig rasch durch die konstitutive Entscheidung des eigentlich zuständigen Organs überholt. Im konkreten Fall wählte der Landesparteitag den Spitzenkandidaten schon neun Tage nach Feststellung des Ergebnisses der Mitgliederbefragung. Für einen Angriff auf diese Wahl gilt ohnehin die Anfechtungsfrist von einer Woche (§ 20 Abs. 2 PGO).

III. Ausblick

Die Mitgliederbefragung in der CDU von Baden-Württemberg über den Spitzenkandidaten für die Landtagswahl 2006 war ein politischer Erfolg. Die Beteiligungsquote von fast 70 % zeigt, dass in der konkreten Situation für dieses Instrument ein Bedürfnis bestand. Erstmals hat auch eine Regierungspartei von diesem Instrument Gebrauch gemacht. Das mag manchem Appetit auf mehr Mitgliederbeteiligung gemacht haben. Im Gegensatz zur SPD sieht das Satzungsrecht der CDU in Personalangelegenheiten nur Mitgliederbefragungen vor, keine Mitgliederentscheide. Diese Mitgliederbefragungen sind rechtlich zulässig, auch in der hier gegebenen Sonderkonstellation der faktischen Bestimmung

des künftigen Ministerpräsidenten. Parteiengesetz und Landtagswahlgesetz stehen nicht entgegen, sondern setzen ohnehin stärker als die Praxis der Parteien auf Entscheidungen unmittelbar durch Mitglieder. Die von Abgeordneten geäußerten verfassungsrechtlichen Bedenken haben keine Substanz. Sie erweisen sich als Ausdruck der Sorge vor einem Einflussverlust nicht von Abgeordneten, sondern von Parteifunktionären.

Die Einzelheiten der Durchführung kann der zuständige Vorstand oder der von ihm berufene Wahlvorstand festlegen, muss dabei aber die Schranken allgemeiner Wahl- und Abstimmungsgrundsätze wahren. Ob vom rechtlich zulässigen Instrument der Mitgliederbefragung im Einzelfall Gebrauch gemacht wird, ist eine Zweckmäßigkeitsfrage. Die Entscheidung ist heikel, weil eine Mitgliederbefragung zugleich Chancen und Risiken aufweist. In der Opposition befindliche Parteien haben dabei weniger zu verlieren, Regierungsparteien mehr. Das erklärt deren bisherige Zurückhaltung. Anders als Oppositionsparteien verfügen sie im Regelfall über einen geborenen Spitzenkandidaten in Gestalt des Amtsinhabers. Will oder soll dieser aber nicht weitermachen, entsteht auch bei Regierungsparteien die für Oppositionsparteien typische offene Situation. Die Entscheidung, ob dann eine Mitgliederbefragung mehr Chancen als Risiken bietet, ist eine Frage der politischen Führung. Sie ist deshalb beim zuständigen Vorstand richtig angesiedelt.