

1 Tatbestand und Gutachtenfragen

§ 20 der am 31. Januar 2015 beschlossenen Bundessatzung der Alternative für Deutschland (AfD) hat folgenden Wortlaut:

„§ 20 Mitgliederentscheid und Mitgliederbefragung

(1) Mitgliederentscheid

Über Fragen der Politik und Organisation der Partei, welche nicht gem. § 9 Abs. 3 PartG der Beschlussfassung des Bundesparteitages unterliegen, kann ein Mitgliederentscheid herbeigeführt werden.

Durch den Mitgliederentscheid kann der Beschluss eines Parteitages der AfD anstelle des Parteitages gefasst, geändert oder aufgehoben werden. Die Abstimmung erfolgt per Brief- und/oder Urnenwahl.

(2) Mitgliederbefragung

Über Fragen der Politik und Organisation der Partei einschließlich des Programms, der Satzung und Satzungsnebenordnungen sowie über Spitzenkandidaturen aus Anlass allgemeiner Wahlen kann auf Bundesebene eine Mitgliederbefragung durchgeführt werden. Die Mitgliederbefragung hat empfehlenden Charakter. Die Abstimmung erfolgt online.

(3) Antrag

Soweit dies in der Satzung vorgesehen ist, finden der Mitgliederentscheid und die Mitgliederbefragung auf Antrag des Bundesvorstandes, im Übrigen auf Antrag

- a) von drei von Hundert der Mitglieder oder
 - b) von 25 Kreisvorständen oder
 - c) von 3 Landesvorständen oder
 - d) des Bundesparteitages oder
 - e) des Konvents
- statt.

(4) Antragsschrift

Die Antragsteller legen durch die Antragsschrift fest,

- a) ob ein Mitgliederentscheid oder eine Mitgliederbefragung beantragt wird,
- b) über welche mit „Ja“ oder „Nein“ zu entscheidende Frage abgestimmt werden soll.

(5) Verfahrensordnung

Die Einzelheiten werden in der Verfahrensordnung für Mitgliederbefragungen und Mitgliederentscheide geregelt, die der Konvent beschließt.“

Auf Initiative eines Mitglieds der AfD ist ein „Richtungs-Mitgliederentscheid“ geplant, für den an die Parteimitglieder ein Formblatt versandt worden ist, das folgenden Wortlaut hat:

„Frage für den Richtungs-Mitgliederentscheid

Ich stimme den nachfolgend genannten Thesen zu und möchte, dass diese für die politische Arbeit der AfD verbindlich sind.

Ja

Nein“

Hiernach folgen „politische Festlegungen der AfD“, u. a. ein Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung, ein Bekenntnis zur parlamentarischen Demokratie, und ein Bekenntnis zu sachorientierter Politik. Zu den Sachgebieten „Asyl und Einwanderung“ bzw. „Religionsfreiheit und Islam“ finden sich ebenso Ausführungen wie zu den Themen „Deutschland in Europa und der Welt“ und „Marktwirtschaft und TTIP“. Die Ausführungen zu den einzelnen Sachbereichen werden stets durch inhaltliche Positionen oder Willensbekundungen eingeleitet. So heißt es im Abschnitt „Asyl und Einwanderung“:

„Wir stehen uneingeschränkt zum Recht auf politisches Asyl, wenden uns aber entschieden gegen dessen weitverbreiteten Missbrauch. Vorhandene Gesetze und ergangene Urteile sind strikt und unverzüglich umzusetzen.“

Zur „Religionsfreiheit und Islam“ heißt es:

„Wir setzen uns ein für die Werte der Aufklärung. Dazu zählt die Religionsfreiheit, die auch das Recht beinhaltet, sich in öffentlichen Gotteshäusern friedlich zum Gebet zu versammeln. Prediger müssen das Grundgesetz achten. Sie sollen aktiv gegen Extremisten Stellung beziehen.“

Der Abschnitt „Deutschland in Europa und der Welt“ wird durch die Worte eingeleitet:

„Wir bejahen die Mitgliedschaft Deutschlands in der NATO und in der EU. Wir treten allen Versuchen entgegen, die sich daraus ergebenden Souveränitätseinschränkungen Deutschlands zum Anlass zu nehmen, offen oder verdeckt den Austritt Deutschlands aus der NATO oder aus der EU zu fordern.“

Der Abschnitt „Marktwirtschaft und TTIP“ hat folgenden Wortlaut:

„Wir bejahen die Soziale Marktwirtschaft und den freien Handel. Handelsabkommen wie TTIP sind für uns nur dann akzeptabel, wenn unsere Sozial-, Umwelt- und Verbraucherschutzstandards gewahrt bleiben und wenn das Recht des Staates, dem Allgemeinwohl dienende Gesetze zu erlassen, nicht vor Schiedsgerichten angefochten werden kann.“

Im Bundesvorstand der AfD wird gegenwärtig diskutiert, ob ein Antrag auf Einleitung eines Mitgliederentscheids mit dem Wortlaut, der dem Unterstützungsschreiben angefügt ist, rechtlich zulässig wäre.

Der Vorstand der Alternative für Deutschland hat den Unterzeichnenden deshalb gebeten, ein Rechtsgutachten zu den folgenden Fragen zu erstellen:

1. Entspricht der beantragte Mitgliederentscheid den Anforderungen des § 20 Abs. 1 der AfD-Bundessatzung?
2. Erlaubt die Regelung des § 20 Abs. 1 der AfD-Bundessatzung einen Mitgliederentscheid über programmatische Aussagen, welche nicht gemäß § 9 Abs. 3 PartG als Beschluss über das Parteiprogramm dem Parteitag vorbehalten sind?

2 Gutachten

2.1 Mitgliederentscheid und Mitgliederbefragung

§ 20 der Bundessatzung der Alternative für Deutschland regelt zwar die Zulässigkeit von Mitgliederentscheiden (Abs. 1) und Mitgliederbefragungen (Abs. 2), enthält jedoch keine nähere Definition dieser beiden Institute. Auch im Parteiengesetz findet sich keine allgemeine Regelung direktdemokratischer Einrichtungen. Lediglich in § 6 Abs. 2 Nr. 11 PartG ist vorgeschrieben, dass ein Parteitagsbeschluss über die Auflösung der Partei oder die Verschmelzung mit anderen Parteien der „Urabstimmung der Mitglieder“ bedarf. Der Beschluss gilt nach dem Ergebnis der Urabstimmung als bestätigt, geändert oder aufgehoben (§ 6 Abs. 2 Nr. 11 Satz 2 PartG). Aus diesem gesetzlich geregelten Fall eines – obligatorischen – Mitgliederentscheids lässt sich schließen, dass ein solcher stets auf eine verbindliche Rechtsfolge gerichtet sein muss. Die rechtliche Verbindlichkeit äußert sich darin, dass das Ergebnis von Mitgliederentscheidungen bisher getroffene Beschlüsse von Parteiorganen derogiert und diese für die Zukunft bindet, folglich ein Abweichungsverbot enthält. Im Sonderfall des § 6 Abs. 2 Nr. 11 PartG geht dies bereits aus dem Wortlaut hervor, weil der Parteitagsbeschluss *bestätigt, geändert oder aufgehoben* werden kann.

Die *Mitgliederbefragung* (§ 20 Abs. 2 AfD-Satzung) hat demgegenüber keine Rechtsfolgen, sondern dient allein dazu, ein Meinungsbild innerhalb der Partei festzustellen. Zwar mag es für die Parteiorgane – insbesondere den Vorstand – geboten sein, dem Ergebnis einer Mitgliederbefragung nicht zuwider zu handeln; eine rechtliche Bindung der Parteiorgane besteht demgegenüber nicht.

2.2 Anwendungsbereich des Mitgliederentscheids und Parteitagsvorbehalt

Nach § 20 Abs. 1 AfD-Satzung kann ein Mitgliederentscheid über Fragen der Politik und Organisation der Partei herbeigeführt werden, welche nicht gemäß § 9 Abs. 3 PartG der Beschlussfassung des Bundesparteitages unterliegen. Im Gegensatz zu § 13 Abs. 1 der AfD-Satzung vom 14.04.2013, der eine Urabstimmung über „alle Fragen der Politik der Partei, insbesondere auch des Programms“ für zulässig erklärte, sind nach der geltenden Fassung die Gegenstände nach § 9 Abs. 3 PartG ausgenommen. § 9 Abs. 3 PartG hat folgenden Wortlaut:

„Der Parteitag beschließt im Rahmen der Zuständigkeiten des Gebietsverbandes innerhalb der Partei über die Parteiprogramme, die Satzung, die Beitragsordnung, die Schiedsgerichtsordnung, die Auflösung sowie die Verschmelzung mit anderen Parteien.“

In der Literatur wird für die in § 9 Abs. 3 PartG aufgeführten Beschlusskompetenzen der Begriff des „Parteitagsvorbehalts“ verwandt.

So *M. Morlok*, Parteiengesetz, § 9 Rdnr. 7 (beck-online); *S. Augsberg*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht. Kommentar, 2009, § 9 Rdnr. 18.

Nach einhelliger Meinung handelt es sich um Zuständigkeiten, die der Mitglieder- oder Vertreterversammlung unentziehbar zugewiesen sind.

So *J. Ipsen*, in: Ipsen (Hrsg.), ParteienG. Kommentar, 2008, § 10 Rdnr. 13; ähnlich *C. Lenski*, Parteiengesetz, 2011, § 9 Rdnr. 26.

Steffen Augsberg führt hierzu im Einzelnen aus:

„Ausdruck des Parteitagsvorbehalts ist auch, dass die zwingenden Regelungen des § 9 Abs. 3 bis 5 nicht durch anders geartete direktdemokratische Elemente ersetzt werden können. Die Vorschrift beinhaltet insoweit eine Garantie gerade für die Willensbildung in Mitglieder- oder Vertreterversammlungen. Der allein hier mögliche direkte persönliche Austausch von Positionen in Rede und Gegenrede kann allenfalls durch andere, gleichwertige Möglichkeiten des binnendemokratischen Kurses ersetzt werden. Weder Urabstimmungen ohne Versammlungscharakter, noch gar Telefonkonferenzen, virtuelle Versammlungen, o.Ä. sind adäquate Surrogate für eine tatsächliche Zusammenkunft.“

So *S. Augsberg*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), Parteiengesetz, § 9 Rdnr. 19.

2.3 Formeller oder materieller Begriff des „Parteiprogramms“

Im Unterschied zu § 13 Abs. 1 AfD-Satzung 2013, der offenkundig § 9 Abs. 3 PartG widersprach, werden in § 20 Abs. 1 AfD-Satzung 2015 die dem Parteitagsvorbehalt unterliegenden Sachentscheidungen ausgenommen. Insofern würde ein Antrag auf Mitgliederentscheid, der auf ein Parteiprogramm gerichtet wäre, nicht nur § 9 Abs. 3 PartG, sondern auch § 20 Abs. 1 AfD-Satzung 2015 widersprechen. Allerdings bezieht sich die hier zu beurteilende Unterstützungsanfrage nicht ausdrücklich auf ein „Parteiprogramm“, sondern enthält im ersten Teil „Bekanntnisse“ und sachliche Positionen zu Grundfragen der Politik. Die entscheidende Frage ist mithin, ob in § 9 Abs. 3 PartG – und implizit in § 20 Abs. 1 AfD-Satzung – ein *formeller* oder ein *materieller* Begriff des Parteiprogramms zugrunde zu legen ist.

Im ersteren Fall wäre nur die Entscheidung über das Parteiprogramm insgesamt von dem Mitgliederentscheid ausgenommen. Politische Festlegungen anderer Art (Richtlinien, Leitlinien, Plattformen, Grundsatzpapiere usw.), die auch programmatischen Charakter haben

können, aber nicht notwendiger Bestandteil des Parteiprogramms sind, wären hiernach auch der Willensbildung durch eine Mitgliederentscheidung zugänglich. Würde demgegenüber ein *materieller* Begriff des Parteiprogramms vorausgesetzt, müssten derartige Festlegungen notwendig Eingang in Parteiprogramme finden und wären folgerichtig Gegenstand des Parteitagsvorbehalts nach § 9 Abs. 3 PartG.

2.3.1 Gesetzliche Regelungen

Nach § 1 Abs. 3 PartG legen die Parteien ihre Ziele in politischen Programmen nieder. Das Parteiengesetz bestimmt in § 6 Abs. 1 lediglich, dass die Partei ein schriftliches Programm haben muss. Der Vorstand hat dem Bundeswahlleiter das Programm der Partei mitzuteilen (§ 6 Abs. 3 Satz 1 PartG). Änderungen sind bis zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres anzuzeigen (§ 6 Abs. 3 Satz 2 PartG). Die Unterlagen können beim Bundeswahlleiter von jedermann eingesehen werden; Abschriften dieser Unterlagen sind auf Anforderung gebührenfrei zu erteilen (§ 6 Abs. 3 Satz 3, 4 PartG).

Die gesetzlichen Regelungen ließen den Schluss zu, dass das Parteiengesetz von einem *formalen* Parteibegriff ausgeht, unter dem „Parteiprogramm“ eben jenes Schriftstück zu verstehen ist, das vom Parteitag nach § 9 Abs. 3 PartG *als* Parteiprogramm beschlossen worden ist.

2.3.2 Inhalt des Parteiprogramms

Der Begriff des *Programms* in §§ 1 Abs. 3, 6 Abs. 1 Satz 1 und 9 Abs. 3 PartG schließt die Verpflichtung der Parteien ein, die Ziele, zu deren Erreichung sie an der politischen Willensbildung teilnehmen und sich an Wahlen beteiligen wollen, durch eine entsprechende Beschlussfassung der zuständigen Gremien zu fixieren. Nicht gefordert ist ein „Vollprogramm“ mit Aussagen und Positionen zu allen denkbaren Politikfeldern. An das Programm einer Partei sind daher keine übersteigerten Anforderungen zu stellen. Ausreichend ist, dass eine Partei zu erkennen gibt, mit welcher Zielsetzung sie in den Wettbewerb der Parteien eintritt und was sie zu unternehmen beabsichtigt, wenn sie durch Wahlen in die Lage versetzt wird, gestaltend auf den politischen Prozess Einfluss zu nehmen.

So *J. Ipsen*, in: Ipsen (Hrsg.), ParteienG, § 6 Rdnr. 3.

Über den Inhalt eines solchen Programms sind somit weder Mindestinhalte vorgeschrieben, wie etwa das Vorhandensein inhaltlicher Aussagen zu bestimmten zentralen Politikfeldern, noch findet irgendeine Form der Qualitätskontrolle statt.

So C. Lenski, Parteiengesetz, § 6 Rdnr. 8.; ähnlich S. Augsberg, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), Parteiengesetz, § 6 Rdnr. 13 („keinerlei inhaltliche Verpflichtungen“).

Auch die im Schrifttum einhellig vertretene Auffassung, dass an Parteiprogramme von Gesetzes wegen keine besonderen *inhaltlichen* Anforderungen zu stellen sind, spricht für ein *formales* Verständnis des Programmbegriffs.

2.3.3 Formen innerparteilicher Willensbildung

Ein *formaler* Programmbegriff würde zur Konsequenz haben, dass das Parteiprogramm durch eine andere Form innerparteilicher Willensbildung – nämlich durch einen Mitgliederentscheid – zwar nicht *ersetzt*, aber *ergänzt* werden kann. Fraglich ist, ob dieser gewissermaßen *zweigleisigen* Willensbildung grundlegende Bedenken – möglicherweise verfassungsrechtlicher Natur – entgegenstehen.

Der naheliegende Einwand, bei einem auch programmatische Aussagen enthaltenen Mitgliederentscheid würde die gesetzliche Zuständigkeit des Parteitags nach § 9 Abs. 3 PartG beeinträchtigt, erweist sich als offensichtliche *petitio principii*. Die Unterscheidung zwischen einem formellen und materiellen Programmbegriff würde das Ziel verfolgen, die Zuständigkeiten des Parteitags zu präzisieren. Einer derartigen – dogmatisch nach allgemeinen Regeln zulässigen – Differenzierung kann nicht entgegengehalten werden, § 9 Abs. 3 PartG setze einen *materiellen* Programmbegriff voraus, weil diese Frage ja gerade zur Klärung ansteht.

Ein weiterer Einwand könnte darin bestehen, bei Bejahung eines *formellen* Programmbegriffs würde es zu einer Doppelung der Zuständigkeiten kommen, weil die Programmatik der Partei nicht ausschließlich dem Parteiprogramm zu entnehmen wäre, sondern überdies programmatische Mitgliederentscheide herangezogen werden müssten.

Auch dieser Einwand tendiert zu einer *petitio principii*, weil er voraussetzt, dass ein Parteiprogramm im Sinne der §§ 1 Abs. 3, 6 Abs. 1 Satz 1, 9 Abs. 3 PartG hinsichtlich der politischen Programmatik vollständig und – wie hinzuzufügen ist – *abschließend* sein müsste. Diese Prämisse lässt sich indes nicht auf die genannten gesetzlichen Bestimmungen stützen, weil bestimmte inhaltliche Anforderungen an Parteiprogramme nicht zu stellen sind, noch ihre Vollständigkeit verlangt – oder gar überprüft – werden kann.

Vgl. J. Ipsen, in: Ipsen (Hrsg.), ParteienG, § 6 Rdnr. 3; S. Augsberg, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), Parteiengesetz, § 6 Rdnr. 13; C. Lenski, Parteiengesetz, § 6 Rdnr. 8.

Schwerer würde der Einwand wiegen, dass der Parteitag gemäß § 9 Abs. 1 Satz 1 PartG das „oberste Organ“ des jeweiligen Gebietsverbandes ist und in dieser Stellung durch Mitgliederentscheide beeinträchtigt werden könnte. Auch einem solchen Einwand wohnt eine Tendenz zur *petitio principii* inne. Die Zuständigkeit des Parteitags für das Parteiprogramm ist gesetzlich festgelegt; die hier zu beantwortende Frage lautet vielmehr, ob sich die Zuständigkeit nach § 9 Abs. 3 PartG auf das *formelle* Parteiprogramm beschränkt oder jedwede programmatische Festlegung einschließt.

Zur Klärung dieser Frage muss auf den verfassungsrechtlichen Status der politischen Parteien zurückgegriffen werden.

Nach Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG wirken die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre innere Ordnung muss demokratischen Grundsätzen entsprechen (Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG). Als „demokratische Grundsätze“ lassen sich aus Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG folgende Grundsätze ableiten:

- Parteiämter können nur aufgrund von Wahlen vergeben werden; in Anlehnung an Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG muss grundsätzlich eine demokratische Legitimation der Parteiorgane bestehen.
- In Zusammenhang mit dem Erfordernis demokratischer Wahlen steht das Vorschlagsrecht für Wahlkandidaten, sei es für Parteiämter oder Parlamentsmandate. Der Grundsatz demokratischer Wahlen wirkt auf das Wahlvorschlagsrecht insoweit zurück, als die Wahlversammlung selbst die Möglichkeit haben muss, Wahlvorschläge zu machen.
- Die Wahlämter dürfen nur auf Zeit vergeben werden, weil es zu den demokratischen Grundsätzen gehört, dass periodische Wahlen stattfinden und die durch sie legitimierte Amtsausübung zeitlich begrenzt ist.
- Zu den demokratischen Grundsätzen gehören ebenfalls das Mehrheitsprinzip und der Minderheitenschutz. Da in der Demokratie Machtausübung nur auf Zeit legitimiert ist und nach Ablauf des Zeitraums wiederum Wahlen stattfinden, muss die unterlegene Gruppe in der Lage sein, überhaupt am Wettbewerb teilzunehmen.
- Demokratische Grundsätze verlangen auch eine vertikale Gliederung politischer Parteien mit jeweils eigenen Organen und eigenen Zuständigkeiten. Um eine Willensbildung „von unten nach oben“ zu erreichen, muss das einzelne Parteimitglied auf einer bestimmten Ebene reale Partizipationschancen haben.

So *J. Ipsen*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 21, Rdnr. 55 ff.

Zu den „demokratischen Grundsätzen“ des Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG gehört nicht das Prinzip der *repräsentativen* Demokratie, durch das das Regierungssystem der Bundesrepublik gekennzeichnet ist. Parteien sind deshalb – gewissermaßen selbstverständlich – frei, in ihren

Satzungen direktdemokratische Institute – wie Mitgliederentscheide und Mitgliederbefragungen – vorzusehen und haben von dieser Möglichkeit zunehmend Gebrauch gemacht.

- Das Statut der CDU sieht in § 6 a eine Mitgliederbefragung vor, die auf der Ebene der Bundespartei, der Landes- oder Kreisverbände in Sach- und Personalfragen zulässig ist (§ 6 a Abs. 1). Sie ist durchzuführen, wenn sie von einem Drittel der jeweils nachgeordneten Gebietsverbände beantragt wird und der Vorstand der übergeordneten Organisationsstufe die Durchführung mit der absoluten Mehrheit seiner stimmberechtigten Mitglieder beschließt (§ 6 a Abs. 2). Eine nahezu wortgleiche Regelung findet sich in § 7 der Satzung der CSU.
- Das Organisationsstatut der SPD sieht in § 13 einen Mitgliederentscheid vor. Ein Mitgliederentscheid kann den Beschluss eines Organs ändern, aufheben oder einen solchen Beschluss anstelle eines Organs fassen. Der Kanzlerkandidat oder die Kanzlerkandidatin der SPD kann durch Mitgliederentscheid bestimmt werden (§ 13 Abs. 1). Gegenstand eines Entscheids können nur solche Beschlüsse sein, die nicht durch Parteiengesetz oder durch andere Gesetze ausschließlich einem Organ vorbehalten sind (§ 13 Abs. 2 Satz 1). Ein Mitgliederentscheid findet aufgrund eines Mitgliederbegehrens statt. Das Mitgliederbegehren muss einen konkreten Entscheidungsvorschlag enthalten und mit Gründen versehen sein. Es kommt zustande, wenn es binnen einer Frist von drei Monaten von 10 % der Mitglieder unterstützt wird (§ 13 Abs. 3). Durch den Mitgliederentscheid wird eine verbindliche Entscheidung gegenüber dem Organ getroffen, an das der Mitgliederentscheid gerichtet ist. Der Entscheid ist wirksam, wenn die Mehrheit der Abstimmenden zugestimmt hat und mindestens ein Fünftel der Stimmberechtigten sich an der Abstimmung beteiligt hat. Innerhalb von zwei Jahren nach dem Mitgliederentscheid kann der Parteitag mit 2/3-Mehrheit eine andere Entscheidung treffen, danach genügt die einfache Mehrheit (§ 13 Abs. 6).
- Nach § 24 der Bundessatzung der Partei Bündnis90/Die Grünen können über alle Fragen der Politik, insbesondere der Programme, des Grundkonsenses und der Satzung urabgestimmt werden (Abs. 1). Die Urabstimmung findet auf Antrag von fünf vom Hundert der Mitglieder bzw. eines bestimmten Quorums der Untergliederungen statt (§ 24 Abs. 2). Ein einmal urabgestimmter Inhalt kann erst nach Ablauf von zwei Jahren erneut Gegenstand eines Urabstimmungsverfahrens sein (§ 24 Abs. 6).
- Nach § 8 Abs. 1 der Bundessatzung der Partei Die Linke kann zu allen politischen Fragen in der Partei, einschließlich herausgehobenen Personalfragen, ein Mitgliederentscheid (Urabstimmung) stattfinden. Das Ergebnis des Mitgliederentscheides hat den Rang eines Parteitagsbeschlusses. Soweit das Parteiengesetz eine Aufgabe zwingend dem Parteitag zuweist, hat der Mitgliederentscheid empfehlenden bzw. bestätigenden Charakter für die Entscheidung des Parteitages (§ 8 Abs. 1 Satz 2, 3). Der Mitgliederentscheid findet u.a. auf Antrag von 5 % der Parteimitglieder statt (§ 8 Abs. 2 c). Der dem Mitgliederentscheid zugrundeliegende Antrag ist beschlossen, wenn ihm bei einer Beteiligung von mindestens einem Viertel der Mitglieder eine einfache Mehrheit zustimmt (§ 8 Abs. 3 Satz 2).

- Nach § 21 Abs. 1 Satz 1 der Bundessatzung der FDP kann über wichtige politische Fragen ein Mitgliederentscheid stattfinden. Dieser ist u.a. auf Antrag von 5 % der Mitglieder der FDP durchzuführen (§ 21 Abs. 1 Satz 2). Haben sich mindestens ein Drittel der Mitglieder an dem Mitgliederentscheid beteiligt, so ist dessen Ergebnis die politische Beschlusslage der FDP und steht einer Entscheidung des Bundesparteitages gleich (§ 21 Abs. 3 Satz 1). Wird das Quorum nicht erreicht, wird das Ergebnis lediglich als Mitgliederbefragung bewertet (§ 21 Abs. 3 Satz 2).

Die unterschiedlichen Bestimmungen der Parteisatzungen über Mitgliederentscheide und –befragungen geben reiche Anschauung dafür, dass die Ausgestaltung der „inneren Ordnung“ im Sinne des Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG zwar demokratischen Grundsätzen entsprechen muss, im Einzelnen aber der verfassungsrechtlich ebenfalls gewährleisteten Satzungsautonomie der politischen Parteien überlassen ist. Die Einführung und Ausgestaltung direktdemokratischer Verfahren ist somit eine Angelegenheit der Parteien selbst. Ihre Gestaltungsfreiheit wird nicht dadurch eingeschränkt, dass dem Parteitag nach § 9 Abs. 1 Satz 1 PartG die Stellung eines „obersten Organs“ zukommt. Mit dieser Feststellung wird allein Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG konkretisiert und damit ausgeschlossen, dass der Parteivorstand – oder gar der Parteivorsitzende – die Stellung als oberstes Organ der Partei beanspruchen kann. Es wäre abwegig, würde man hieraus eine Einschränkung für die Parteien ableiten, direktdemokratische Verfahren einzuführen. Ausgeschlossen werden kann damit, dass die Zugrundelegung eines formellen Programmbegriffs in § 9 Abs. 3 PartG den in Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG genannten „demokratischen Grundsätzen“ widersprechen würde.

2.4 Grenzen programmatischer Ergänzungen durch Mitgliederentscheide

Wenn im Vorigen deutlich geworden ist, dass grundsätzliche Bedenken – auch verfassungsrechtlicher Natur – gegen die Auslegung des § 9 Abs. 3 PartG im Sinne eines formellen Begriffs des Parteiprogramms nicht zu erheben sind, muss dies nicht bedeuten, dass Mitgliederentscheide mit programmatischen Aussagen *unbegrenzt* zulässig sind. Das Parteiprogramm soll Auskunft über die politischen Ziele der Partei geben (§ 1 Abs. 3 PartG). Durch die Hinterlegungspflicht beim Bundeswahlleiter (§ 6 Abs. 3 Satz 3 PartG) und die Möglichkeit, Satzung und Programm gebührenfrei anzufordern (§ 6 Abs. 3 Satz 4 PartG), weist der Gesetzgeber dem Parteiprogramm eine *Öffentlichkeitsfunktion* zu. Könnten bei Zugrundelegung eines formellen Programmbegriffs durch Mitgliederentscheide unbegrenzt programmatische Aussagen beschlossen werden, würde das Parteiprogramm notwendig seine Publizitätsfunktion einbüßen. Der Wähler wäre nicht mehr in der Lage, sich von der Programmatik der Partei allein anhand des Programms ein zutreffendes Bild zu verschaffen, sondern müsste die – nicht in gleicher Weise zugänglichen – Ergebnisse der Mitgliederentscheide hinzuziehen.

Ein weiterer Umstand kommt hinzu, der mit dem Stichwort „Missbrauchsgefahr“ zu bezeichnen ist. Da auch das *Mehrheitsprinzip* zu den Grundsätzen gehört, denen die innere Ordnung der Parteien genügen muss,

Vgl. J. Ipsen, in: Sachs (Hrsg.), GG, Art. 21 Rdnr. 59.

muss gewährleistet sein, dass *Minderheiten* nicht die Möglichkeit eingeräumt wird, Mehrheitsbeschlüsse auf Parteitag durch Mitgliederentscheide zu konterkarieren. Eine solche Möglichkeit ist bei mitgliederstarken Parteien, bei denen für die Zulässigkeit eines Mitgliederentscheids bereits ein Quorum von mehreren Tausend oder Zehntausend Mitgliedern erreicht sein muss, weniger wahrscheinlich als bei mitgliederschwachen Parteien. Nach jüngsten Pressemeldungen hat die AfD gegenwärtig etwas mehr als 20.000 Mitglieder. Da nach § 20 Abs. 3 a AfD-Satzung ein Mitgliederentscheid auf Antrag von 3 % der Mitglieder zustande kommen kann, wäre ein solcher Entscheid zulässig, wenn rund 600 Unterschriften eingingen. Die AfD-Satzung sieht – im Unterschied zu anderen Parteisatzungen – für den Erfolg eines Mitgliederentscheids kein weiteres Quorum vor, sodass der Antrag schon dann erfolgreich wäre, wenn die Mehrheit der abgegebenen Stimmen auf „Ja“ lauten würde. Bei geringer Beteiligung an der Abstimmung könnten dies wenige Hundert Stimmen sein, die dann einen *bindenden* Mitgliederentscheid bewirken könnten. Auch aus dieser Erwägung heraus bedarf es einer *inhaltlichen* Begrenzung von Mitgliederentscheiden, wenn diese programmatische Aussagen enthalten.

Die Grenzen inhaltlich zulässiger Mitgliederentscheide mögen im Einzelfall nicht leicht zu ziehen sein; Ausgangspunkt muss indessen der schon oben genannte Grundsatz sein, dass Mitgliederentscheide das Parteiprogramm zwar *ergänzen*, nicht aber *ersetzen* dürfen. Dies bedeutet, dass sie inhaltlich dem vom Parteitag beschlossenen und beim Bundeswahlleiter hinterlegten Parteiprogramm nicht *widersprechen* dürfen. Sofern nämlich ein Widerspruch bestünde, würde ein Mitgliederentscheid insoweit das beschlossene Parteiprogramm *ersetzen* und damit in die unentziehbare Beschlusskompetenz des Parteitags eingreifen. Das Gleiche gilt selbstverständlich für die Parteisatzung, sofern diese programmatische Aussagen enthält.

2.5 Zwischenergebnis

Der Begriff des „Parteiprogramms“ in § 9 Abs. 3 PartG ist formal zu verstehen; Parteiprogramm ist mithin das vom Parteitag beschlossene und beim Bundeswahlleiter hinterlegte politische Programm der Partei.

Aufgrund des formalen Programmbegriffs sind programmatische Aussagen in Mitgliederentscheiden der Partei nicht ausgeschlossen. Sie können allerdings das

Parteiprogramm nur *ergänzen*, nicht aber *ersetzen*. Letzteres wäre der Fall, wenn sie dem Parteiprogramm widersprechen würden.

2.6 „Richtungsmitgliederentscheid“ als Parteiprogramm?

Zu prüfen bleibt, ob die mit dem Antrag auf Durchführung eines „Richtungsmitgliederentscheids“ zur Abstimmung gestellten „Thesen“ nach den oben erarbeiteten Grundsätzen als Gegenstand eines Mitgliederentscheids gemäß § 20 Abs. 1 AfD-Satzung zulässig sind. Diese Prüfung setzt jedenfalls in Umrissen einen *materiellen* Programmbegriff voraus, weil offensichtlich ist, dass die zur Abstimmung stehenden Thesen jedenfalls kein *formelles* Parteiprogramm im Sinne der §§ 6 Abs. 1 Satz 1, 9 Abs. 3 PartG darstellen. Hierzu bedarf es eines Rückgriffs auf § 1 Abs. 3 PartG, nach dem die Parteien ihre Ziele in politischen Programmen niederlegen. Zwar ist oben dargelegt worden, dass an die Parteiprogramme keine übersteigerten inhaltlichen Anforderungen zu stellen sind und insbesondere kein „Vollprogramm“ erforderlich ist.

Vgl. oben S. 6; s. auch *J. Ipsen*, in: Ipsen (Hrsg.), PartG, § 1 Rdnr. 16.

Dies schließt aber nicht aus, dass den gesetzlichen Bestimmungen eine Art „Bild“ eines Parteiprogramms zugrunde liegt, dem die politischen Parteien regelmäßig entsprechen und entsprechen müssen, wenn sie Wahlerfolge erzielen wollen. Einen Ansatzpunkt für einen *materiellen* Programmbegriff bieten die nach § 1 Abs. 3 PartG in den politischen Programmen niederzulegenden „Ziele“. Ohne dass dies weiter ausgeführt werden bräuchte, konkurrieren die Parteien – insbesondere bei Wahlen, aber auch in der täglichen politischen Auseinandersetzung – mit unterschiedlichen Gemeinwohntwürfen, die in den Parteiprogrammen niedergelegt sind.

So *J. Ipsen*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 21 Rdnr. 26.

Diese Entwürfe bedingen eine auf sie gerichtete Politik, sind also keine Beschreibung eines Zustands, sondern deuten in die *Zukunft*, was in dem Begriff „Ziele“ fraglos zum Ausdruck gelangt. Auf eine Kurzformel gebracht zielen Parteiprogramme auf etwas ab, was in Zukunft verwirklicht werden soll und was zu verwirklichen sie versprechen, sollten sie einen entsprechenden Wahlerfolg erzielen. Der „Richtungsmitgliederentscheid“ ist folglich daraufhin zu untersuchen, inwieweit er derartige *programmatische* Aussagen enthält.

Die zur Abstimmung zu stellenden „Thesen“ bestehen zunächst aus drei „Bekanntnissen“. Als „Bekanntnis“ ist eine Äußerung zu verstehen, mit der sich der Bekennende vorgegebenen Grundsätzen oder Glaubenssätzen verpflichtet zu sein erklärt. Das Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung darf hier als beispielhaft angesehen werden, weil diese

einerseits vorgegeben und der Verfassungsänderung entzogen ist (Art. 79 Abs. 3 GG), ein solches Bekenntnis aber andererseits ausschließt, dass eine Partei ihrer Programmatik wegen in den Anwendungsbereich des Art. 21 Abs. 2 GG geraten könnte.

Das Bekenntnis zur parlamentarischen Demokratie bezieht sich ebenfalls auf etwas Vorgegebenes; allerdings hat die Forderung nach Volksabstimmungen auf Bundesebene programmatischen Charakter. Da eine Volksabstimmung im Grundgesetz nur in Art. 29 vorgesehen ist, zielt diese Forderung auf eine Änderung des Grundgesetzes, die Gegenstand lebhafter Diskussion ist. Zu bemerken ist, dass sämtliche Bundesländer in ihren Verfassungen plebiszitäre Institute vorsehen.

Vgl. J. Ipsen, Staatsrecht I, 26. Aufl. 2014, Rdnr. 132 ff.

Das Bekenntnis zu sachorientierter Politik ist demgegenüber kein politisches „Ziel“, sondern ein Versprechen künftigen Verhaltens. Hierzu zählt auch die Ablehnung der Zusammenarbeit mit ausländischen Parteien, die europa- oder ausländerfeindliche Positionen vertreten. Auch die knappen Thesen zu „Asyl und Einwanderung“ können als „Bekennnisse“ gewertet werden, weil das in Art. 16 a GG niedergelegte Asylrecht in seinem Bestand nicht in Frage gestellt wird, sondern allein eine strikte Anwendung der Gesetze und Gerichtsurteile gefordert wird. Eher programmatischen Charakter haben die Ausführungen zur Einwanderung, deren Voraussetzungen auch Gegenstand der Diskussion in anderen politischen Parteien sind.

Den Ausführungen zur Religionsfreiheit und insbesondere dem Islam fehlt demgegenüber der programmatische Charakter. Dass das Grundgesetz mit seinem Grundrechtskatalog eine – wenn auch späte – Frucht der Aufklärung des 18. Jahrhunderts ist, bedarf keines weiteren Nachweises. Nach herrschender Meinung in der Literatur unterliegt die Religionsfreiheit sowohl ausdrücklichen als auch immanenten Schranken. Das sogenannte „Kopftuch-Verbot“ ist in mehreren Bundesländern geltendes Recht, das erst jüngst durch das Bundesverfassungsgericht in Frage gestellt worden ist. Die Unterscheidung zwischen dem Islam als Religion und dem „Islamismus“ als gewalttätiger politischer Bewegung entspricht allgemeiner Meinung und darf ebenfalls als Bekenntnis ohne programmatischen Charakter bewertet werden.

Im Abschnitt „Deutschland in Europa und der Welt“ wird ein Bekenntnis zur Mitgliedschaft Deutschlands in der NATO und in der Europäischen Union abgelegt und Forderungen nach einem Austritt Deutschlands aus diesen Organisationen abgelehnt. Auch hierin liegt ein *Bekenntnis* zu dem *status quo* der Bundesrepublik in die europäische und außereuropäische Völkergemeinschaft.

Programmatischen Charakter hat demgegenüber die Forderung nach Auflösung des Euro-Währungsgebiets und nach einer grundlegenden Reform der Europäischen Union. Das Selbstbestimmungsrecht der Völker ist wiederum Gegenstand eines Bekenntnisses. Dasselbe gilt für das Verhältnis zu Russland und die Erwartung, dass Russland das Völkerrecht achtet und Konflikte friedlich löst. Die Erwartung richtet sich ebenfalls an die USA und alle Bündnispartner.

Dass deutsche Politik nationale Interessen vertreten muss, ein übersteigerter Patriotismus angesichts der deutschen Geschichte aber abgelehnt wird, hat ebenfalls Bekenntnischarakter, ohne dass konkrete Ziele benannt würden, die im Falle eines Wahlerfolgs zu verfolgen wären. Der knappe – abschließende Satz – zur „Marktwirtschaft und TTIP“ benennt die Bedingungen, unter denen das Freihandelsabkommen akzeptiert werden sollte. Dies ist Gegenstand von Verhandlungen, die noch nicht abgeschlossen sind.

Eine genaue Analyse der zum Mitgliederentscheid gestellten „Thesen“ ergibt somit, dass als programmatisch allein die Forderung nach Einführung plebiszitärer Institute und nach Auflösung des Euro-Währungsgebietes ist. Die „Thesen“ könnten zwar Eingang in ein Parteiprogramm finden und haben teilweise ihren Niederschlag sowohl in den „politischen Leitlinien“ der AfD vom 1. Mai 2014 als auch in den unterschiedlichen Wahlprogrammen gefunden. Ihren Inhalt und der vom Initiator des Mitgliederentscheids verfolgten Absicht nach weisen die „Thesen“ einen Parteiprogrammen geradezu entgegengesetzten Charakter auf.

Parteiprogramme wenden sich – im Gegensatz zu den Satzungen oder Statuten der Parteien – in erster Linie nach außen und enthalten in ihren programmatischen Aussagen implizit die Aufforderung an die Bürger, der Partei beizutreten. Die hier zu untersuchenden „Thesen“ sind demgegenüber nach *innen* gewandt und enthalten eine Art Selbstvergewisserung über die bei Gründung der AfD konsentierten Grundsätze. Mit dem „Richtungsmitgliederentscheid“ wird also nicht die Absicht verfolgt, das Parteiprogramm der AfD zu ergänzen oder gar zu ersetzen; vielmehr steht ein Bekenntnis zu den von der Partei bereits in unterschiedlicher Form beschlossenen Grundwerten und Grundsätzen zur Abstimmung. Damit ist weder ein Parteiprogramm im *formellen* Sinne Gegenstand des Mitgliederentscheids, noch würde der Mitgliederentscheid das vom Parteitag beschlossene Parteiprogramm programmatisch ergänzen oder ersetzen.

Angesichts dieses Befundes könnte sich die Frage stellen, ob die „Thesen“, die Gegenstand des Mitgliederentscheids sein sollen, überhaupt einer *Entscheidung* zugänglich sind. Oben wurde der Mitgliederentscheid nach § 20 Abs. 1 AfD-Satzung dahingehend charakterisiert, dass er für die Zukunft ein Abweichungsverbot enthalte.

Gerade dies aber ist mit dem *Richtungsmitgliederentscheid* beabsichtigt: Er dient nicht nur der *Feststellung* geltenden Verfassungsrechts und einzelner – bereits früher beschlossener – politischer Ziele der Partei. Die erneute Bekräftigung der Grundsätze bedeutet – sofern sie im Verfahren des Mitgliederentscheids beschlossen wird – eine bindende Weisung an alle Amtsträger, sich diesen Grundsätzen widersprechender Äußerungen zu enthalten bzw. ein Verbot, ihnen zuwiderlaufende Ziele in Parteigremien zu verfolgen. Die insofern beabsichtigte *Klärung* – und damit Selbstvergewisserung – der der politischen Arbeit der AfD zugrunde liegenden Wertvorstellungen hat schon deshalb Entscheidungscharakter, weil diese im Falle eines erfolgreichen Mitgliederentscheids nicht mehr in Frage gestellt werden können.

3 Ergebnisse des Rechtsgutachtens

1. Die mit dem Antrag auf einen „Richtungsmitgliederentscheid“ vorgelegten Thesen sind kein Parteiprogramm im Sinne des § 9 Abs. 3 PartG. Ihnen kommt auch kein programmersetzender oder –ergänzender Charakter zu. Die Thesen sind somit zulässiger Gegenstand eines Mitgliederentscheids nach § 20 Abs. 1 AfD-Satzung.
2. § 20 Abs. 1 AfD-Bundessatzung erlaubt (auch) programmatische Aussagen in Mitgliederentscheiden der Partei, sofern diese nicht in Widerspruch zu dem beim Bundeswahlleiter hinterlegten Parteiprogramm (§ 6 Abs. 3 Satz 1 PartG) stehen.

Osnabrück, 21. April 2015

(Professor Dr. iur. Jörn Ipsen)