

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Postfach 130473 • 20104 Hamburg

Michael Günther *
Hans-Gerd Heidel * (bis 30.06.2020)
Dr. Ulrich Wollenteit *¹
Martin Hack LL.M. (Stockholm) *¹
Clara Goldmann LL.M. (Sydney) *
Dr. Michéle John *
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) *
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) *
Dr. Davina Bruhn *
André Horenburg
John Peters

¹ Fachanwalt für Verwaltungsrecht
* Partner der Partnerschaft
AG Hamburg PR 582

Mittelweg 150
20148 Hamburg
Tel.: 040-278494-0
Fax: 040-278494-99
www.rae-guenther.de

04.01.2022
00562/21 /R /AH
Mitarbeiterin: Jule Drzewiecki
Durchwahl: 040-278494-11
Email: drzewiecki@rae-guenther.de

Kurzgutachten

im Auftrag von

LobbyControl - Initiative für Transparenz und Demokratie e. V.
Am Justizzentrum 7
50939 Köln

zur Rechtmäßigkeit der dauerhaften Teilnahme der Präsidentin des Wirtschaftsrats der CDU e.V. an den Sitzungen des Bundesvorstandes der CDU

erstellt von

Dr. Roda Verheyen und André Horenburg
Rechtsanwälte Günther – Partnerschaft
Mittelweg 150
20148 Hamburg

Buslinie 19, Haltestelle Böttgerstraße • Fern- und S-Bahnhof Dammtor • Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00
BIC DRESDEFF200

GLS Bank
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00
BIC GENODEM1GLS

I. Sachverhalt

Der Wirtschaftsrat der CDU e.V. ist ein als Berufsverband organisierter Lobbyverband. Er vertritt nach eigener Aussage die Interessen der Wirtschaft „gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit“. Anders als sein Name vermuten lässt, ist er keine Parteigliederung der CDU.

Die Präsidentin bzw. Präsidenten des Wirtschaftsrats der CDU e.V. sind keine gewählten Mitglieder des Bundesvorstands der CDU. Sie dürfen aber seit Jahren als „ständiger Gast“ ohne Stimmrecht, aber mit Rederecht an den Sitzungen des Bundesvorstands der CDU teilnehmen.

<https://www.sueddeutsche.de/politik/cdu-wirtschaftsrat-lobbyismus-astrid-hamker-1.5237678> (03.01.2022)

Auf Anfrage von LobbyControl hat ein Sprecher der CDU am 10.12.2020 erklärt

„Die Präsidentin des Wirtschaftsrates, Astrid Hamker, ist qua Amt ständiger Gast im Bundesvorstand der CDU Deutschlands, so wie ihre Vorgänger auch.“

Am 10.6.2021 erklärte ein Sprecher der CDU, der Bundesvorstand lade seit jeher ihm nahestehende Gäste ein, an seinen Sitzungen teilzunehmen. Über diese sogenannten „ständigen Gäste“ entscheide der Bundesvorstand in der Regel alle zwei Jahre neu in seiner konstituierenden Sitzung.

Auf der Internetseite der CDU wurde die Präsidentin und frühere Präsidenten des Wirtschaftsrats jahrelang als „beratende Teilnehmer des Bundesvorstands“ geführt. Ein Unterschied zu anderen beratenden Mitgliedern aus Parteiorganisationen war dort nicht erkennbar.

vgl. Internetseite der CDU zum Bundesvorstand vom 13.4.2020 und zu früheren Daten, verfügbar unter <https://web.archive.org/web/20200413094600/https://www.cdu.de/partei/vorstand>; sowie die Profilseite von Astrid Hamker zum Bundesvorstand (seit 2021 ins Archiv verschoben): <https://archiv.cdu.de/vorstand/astrid-hamker> (03.01.2022).

Den folgenden rechtlichen Ausführungen zugrunde gelegt haben wir die Studie von LobbyControl e.V. „Der ‚Wirtschaftsrat der CDU‘: mächtiges Lobbyforum

und Klimaschutz-Bremser“ vom April 2021 und den Artikel „Weitere Kritik am Wirtschaftsrat der CDU: ‚Verunreinigung der parteiinternen Willensbildung‘ vom 17. Juni 2021.

<https://www.lobbycontrol.de/2021/03/neue-studie-die-klimabremser-lobby-im-machtzentrum-der-cdu/> ;
<https://www.lobbycontrol.de/2021/06/weitere-kritik-am-wirtschaftsrat-der-cdu/> (03.01.2022)

sowie die Satzung der CDU (CDU-Statut) und die weiteren Parteivorschriften nach der Statutenbroschüre der CDU, Stand Februar 2019.

https://archiv.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/statutenbroschuere_cdu_verlinkt.pdf?file=1 (03.01.2022)

II. Gutachtenfrage

Zu untersuchen ist vor o.g. Hintergrund, ob bzw. unter welchen Umständen der „ständige Gaststatus“ der Präsidentin des Wirtschaftsrats bei den Sitzungen des CDU-Bundesvorstands und ihr damit einhergehendes Teilnahme- und Rederecht mit den Vorschriften des Parteiengesetzes und des CDU-Statuts vereinbar sind.

III. Rechtsausführungen

1. Vereinbarkeit mit dem Parteiengesetz

a)

Die innere Ordnung von Parteien muss demokratischen Grundsätzen entsprechen, Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG. Verlangt wird daher, dass zwischen den Mitgliedern und den Inhabern einer Parteifunktion eine ununterbrochene Legitimationskette besteht.

Dürig/Herzog/Scholz/Klein, 95. EL Juli 2021, GG Art. 21 Rn. 340

Die Anforderungen des Grundgesetzes konkretisiert das Parteiengesetz (PartG). Um demokratischen Grundsätzen zu entsprechen, sind die Mitglieder des Vorstandes im Grundsatz vom Parteitag zu wählen, § 9 Abs. 4 PartG. Daneben ist es allerdings zulässig, dass dem Parteivorstand Abgeordnete und andere Persönlich-

keiten *aus der Partei kraft Satzung* angehören, wenn sie ihr Amt oder ihr Mandat aus einer Wahl erhalten haben, § 11 Abs. 2 Satz 1 PartG. Voraussetzung ist, dass das jeweilige Amt oder Mandat in der Satzung bezeichnet wird.

Ipsen ParteienG/Ipsen, 2. Aufl. 2018, ParteiG § 11 Rn. 13

Den Anforderungen an eine Mitgliedschaft kraft Satzung genügt es nicht, wenn die Satzung den Vorstand ermächtigt zu entscheiden, welche Personen dem Vorstand weiter angehören sollen. Die Anforderungen an die demokratische Struktur der Willensbildung innerhalb der Partei erfordern es, dass die Parteimitglieder durch eine Satzungsbestimmung darüber entscheiden, welche Ämter eine Mitgliedschaft im Vorstand bewirken.

Ipsen ParteienG/Ipsen, 2. Aufl. 2018, ParteiG § 11 Rn. 14

Von der Ermächtigung in § 11 Abs. 2 Satz 1 PartG macht § 33 Abs. 4 Satz 1 CDU-Statut Gebrauch. Danach nehmen u.a. die Vorsitzenden der Bundesvereinigungen der Partei (§ 38 CDU Statut) kraft Amtes, also ohne Wahl durch den Parteitag, beratend an den Sitzungen des Bundesvorstands teil.

Der Wirtschaftsrat gehört jedoch nicht zu den Bundesvereinigungen der CDU nach § 38 CDU-Statut. Die Präsidentin des Wirtschaftsrats gehört daher nicht zu den Mitgliedern des Vorstands kraft Satzung im Sinne von § 11 Abs. 2 Satz 1 PartG.

b)

Eine zusätzliche Ernennung von Personen zu Vorstandsmitgliedern durch Kooptation, also durch einfachen Beschluss des Vorstandes schließt das Parteiengesetz aus. Das betrifft nach verbreiteter und überzeugender Auffassung auch lediglich beratende Mitglieder ohne Stimmrecht.

Nomos-BR/Morlok ParteiG/Martin Morlok, 2. Aufl. 2013, ParteiG § 11 Rn. 3 unter Verweis auf Seifert, Die Politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 241; Wolfrum, Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz, 1974, S. 116f.; Merten/Franken/Goldkamp, MIP 2000, 34, 36, 39; a.A. Ipsen ParteienG/Ipsen, 2. Aufl. 2018, ParteiG § 11 Rn. 15

Dies wird gestützt durch die Gesetzesbegründung:

Um eine demokratische Willensbildung im Parteivorstand zu schützen, muss der Einfluss der nicht vom Parteitag gewählten Mitglieder begrenzt werden. Dementsprechend verlangt § 11 Abs. 2 Satz 2 PartG, dass der Anteil der nicht durch den Parteitag gewählten Vorstandsmitglieder (Mitglieder kraft Satzung) ein Fünftel der Gesamtzahl der Vorstandsmitglieder nicht übersteigen darf. Hierzu führt die Gesetzesbegründung aus:

„Die Zahl der kraft Satzung ‚geborenen Mitglieder‘ des Vorstands darf höchstens ein Fünftel der Gesamtzahl der Vorstandsmitglieder betragen. Kooptationen durch den Vorstand sind dagegen völlig ausgeschlossen. Unberührt bleibt das Recht des Vorstandes für bestimmte Sachfragen Gäste mit beratender Stimme einzuladen. Solche Gäste werden dadurch jedoch nicht Vorstandsmitglieder.“

(BT-Drucksache 05/1918 vom 27.06.1967, Schriftlicher Bericht Innenausschuss, zu § 11).

In systematischer Hinsicht folgt das Verbot, weitere Vorstandsmitglieder zu kooptieren auch aus einem Umkehrschluss aus § 12 Abs. 2 Satz 2 2. Halbsatz PartG. Die Erweiterung von Parteiausschüssen ist dort ausdrücklich zugelassen, so dass das Schweigen des Gesetzgebers im Hinblick auf den Vorstand als beredtes Schweigen gedeutet werden muss.

Merten/Franken/Goldkamp, MIP 2000, 34, 36, 39

§ 11 Abs. 2 Satz 2 PartG hat daher auch den Zweck, zur Aufrechterhaltung der demokratischen Legitimation die Anzahl der nichtstimmberechtigten Mitglieder kraft Satzung zu begrenzen.

Merten/Franken/Goldkamp, MIP 2000, 34, 39, unter Verweis auf Wolfrum, Die innerparteilich demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz, 1974, S. 115

Denn bereits die beratende Einflussnahme eines aufgrund eines Mandates oder Amtes herausgehobenen Vorstandsmitglieds kraft Satzung und die dadurch gestärkte Autorität seines Auftretens wirkt sich unmittelbar auf die Willensbildung im Vorstand aus und muss begrenzt werden.

Merten/Franken/Goldkamp, MIP 2000, 34, 39, mit Verweis auf Wolfrum, Die innerparteilich demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz, 1974, S. 116 f.; a.A. Ipsen ParteienG/Ipsen, 2. Aufl. 2018, ParteiG § 11 Rn. 15 der eine Begrenzung nur in Bezug auf die Mitgliedschaft mit Sitz und Stimme für erforderlich hält

Auch nach der Rechtsprechung des CDU-Bundesparteigericht wirken auch Personen mit lediglich beratender Funktion an Gremienentscheidung mit, da diese auf das Abstimmungsverhalten der stimmberechtigten Mitglieder einwirken. Auch die nur beratende Stimme habe daher rechtliche Relevanz und könne nicht als rechtlich unbeachtlich gelten.

Beschluss des CDU-Bundesparteigerichts vom 22.01.2002, Az.: CDU-BPG 4/2001, S. 8; Beschluss des CDU-Bundesparteigerichts vom 04.02.1986, Az.: CDU-BPG 6/83 (R), S. 11

Dem ist zuzustimmen. Angesichts des ausdrücklichen Willens des Gesetzgebers und des tatsächlichen Einflusses auch nur beratender Vorstandsmitglieder sprechen die überwiegenden Gründe dafür, dass der Vorstand ohne satzungsmäßige Grundlage nicht allein durch Beschluss weitere Vorstandsmitglieder kooptieren darf, ohne dass es darauf ankommt, ob diese stimmberechtigt sind oder nur beratend teilnehmen.

Daher ist die Ernennung der Präsidentin des Wirtschaftsrats zu einem beratenden Vorstandsmitglied ohne satzungsmäßige Grundlage allein durch Kooptierungsbeschluss des Bundesvorstands nicht zulässig.

Schließlich darf auch die durch § 11 Abs. 2 Satz 2 gezogene Grenze von einem Fünftel der Gesamtzahl der Vorstandsmitglieder auch durch außerordentliche Mitgliedschaften in lediglich beratender Funktion nicht überschritten werden.

Nomos-BR/Morlok ParteiG/Martin Morlok, 2. Aufl. 2013, ParteiG § 11 Rn. 3

Ob dies hier der Fall ist, ist uns nicht bekannt.

c)

Nach dem Willen des Gesetzgebers bleibt das Recht des Vorstandes „für bestimmte Sachfragen“ Gäste mit beratender Stimme einzuladen unberührt.

BT-Drucksache 05/1918zu vom 27.06.1967, Schriftlicher Bericht Innenausschuss, zu § 11.

Der Parteivorstand darf daher grundsätzlich zu bestimmten Sachfragen Gäste einladen.

Hierdurch dürfen aber nicht die Anforderungen von § 11 Abs. 2 Satz 1 PartG und das Verbot, den Vorstand durch Kooptationsbeschluss zu erweitern, umgangen bzw. durchbrochen werden.

Anhand welcher Kriterien zwischen zulässiger Einladung als Gast für bestimmte Sachfragen und unzulässiger Umgehung der Anforderungen von § 11 Abs. 2 Satz 1 PartG und des Kooptierungsverbots abzugrenzen ist, ist nicht endgültig geklärt.

Die Abgrenzung hat die mindestens rechtlich geschützten Interessen zu berücksichtigen. Das Recht des Vorstands sich für bestimmte Sachfragen Gäste einzuladen, schützt das Informationsrecht des Vorstands. Gleichzeitig soll nach dem Parteiengesetz – nicht zuletzt im Interesse der einzelnen Parteimitglieder – ein nicht durch Wahlen des Parteitages legitimierter Einfluss auf die Entscheidungen des Bundesvorstands begrenzt werden.

Die Teilnahme von sachverständigen Gästen zu Informationszwecken muss daher im Informationsinteresse des Vorstands erfolgen. Sie darf nicht dem Interesse der Gäste dienen, Einfluss auf die Entscheidungen des Vorstands zu nehmen oder sich über den Meinungs- und Diskussionsstand im CDU-Bundesvorstand zu informieren.

Die Teilnahme von sachverständigen Gästen zu Informationszwecken ist daher auf dasjenige zu begrenzen, das zur Erfüllung des Informationsinteresses erforderlich ist. Dem entspricht eine punktuelle Teilnahme an Teilen von einzelnen Sitzungen, die einen konkreten Bezug zu denjenigen Sachthemen aufweisen, zu denen die eingeladene Person sachkundig ist.

Gewährt ein „Gaststatus“ allerdings ein dauerhaftes Teilnahme- und Rederecht des Gastes, das völlig unabhängig von einem konkreten Informationsinteresse des

Vorstandes ist, verschafft dieser Status dem Gast Rechte in einem Umfang, der weit über dasjenige hinausgeht, das zur Information des Vorstandes über einzelne Sachthemen erforderlich ist. Dann dient der „Gaststatus“ in unzulässiger Weise auch der Einflussnahme und Information des Gastes beziehungsweise der von ihm repräsentierten Organisation.

Dementsprechend sehen auch Merten/Franken/Goldkamp einen ständigen Gaststatus als nicht mit § 11 Abs. 2 Satz 1 PartG vereinbar an. Die Regelung von § 11 Abs. 2 Satz 1 PartG soll auch schon eine übermäßige Einflussnahme an den Beratungen verhindern oder jedenfalls beschränken.

Merten/Franken/Goldkamp, MIP 2000, 34, 40

Zudem ist ein Gast mit einem ständigen Teilnahme- und Rederecht nicht hinreichend zu unterscheiden von einem nichtstimmberechtigten Vorstandsmitglied kraft Satzung, das unmittelbar § 11 Abs. 2 Satz 1 PartG unterfällt.

Merten/Franken/Goldkamp, MIP 2000, 34, 40

Diese Auffassung vertritt auch das CDU-Bundesparteigericht. Weil Gäste mit Rederecht auf das Abstimmungsverhalten der Mitglieder des Vorstandes einwirken können, seien sie Sitzungsteilnehmern mit beratender Stimme gleichzustellen.

Beschluss des CDU-Bundesparteigerichts vom 22.01.2002, Az.: CDU-BPG 4/2001, S. 8

Den vorstehenden Überlegungen entspricht es im Ergebnis, wenn *Morlok* eine Teilnahme der Präsidentin des Wirtschaftsrats an den Sitzungen des CDU-Bundesvorstandes dann für rechtlich problematisch hält, wenn sie „institutionalisiert“ ist.

<https://www.lobbycontrol.de/2021/06/weitere-kritik-am-wirtschaftsrat-der-cdu/>

Folglich sind punktuelle Einladungen von sachverständigen Gästen zu Teilen von Vorstandssitzungen zulässig, wenn es einen Bezug zwischen konkret behandelten Sachthemen und der Sachkunde der eingeladenen Person gibt. Ein dauerhaftes Teilnahme- und Rederecht ist unzulässig.

d)

Vorliegend ist die Präsidentin des Wirtschaftsrats nach Angaben eines Sprechers der CDU „qua Amt ständiger Gast“ des Bundesvorstands. Sie hat ein ständiges Teilnahme- und Rederecht. Zudem entscheide der Bundesvorstand über die sogenannten „ständigen Gäste“ in der Regel alle zwei Jahre in seiner konstituierenden Sitzung.

Schon das dauerhafte und von einem konkreten Informationsinteresse des Vorstands gelöste Einräumen des Teilnahme- und Rederechts spricht für eine Umgehung des Kooptationsverbots. Auch die Bezeichnung als „ständiger Gast qua Amt“ durch die CDU zeigt, dass es gerade nicht um die Einladung eines Gastes „für bestimmte Sachfragen“ geht, sondern vielmehr um eine Repräsentation des Wirtschaftsrats und der durch ihn vertretenen unternehmerischen Berufsinteressen im Bundesvorstand. Sie verdeutlicht den von einem konkreten Informationsinteresse des Bundesvorstands völlig losgelösten Beteiligungsautomatismus und damit die Institutionalisierung der Teilnahme. Für die Institutionalisierung spricht weiter, dass die Entscheidung in der konstituierenden Sitzung des Bundesvorstands pauschal für zwei Jahre und damit für die gesamte Wahlperiode des Bundesvorstands (§ 11 Abs. 1 Satz PartG) getroffen wird. Auch die frühere den Teilnehmenden kraft Satzung gleichgestellte Nennung der Präsidentin des Wirtschaftsrats auf der Internetseite des Bundesvorstands offenbart ein Verständnis, nach dem die Präsidentin nicht nur Gast im Informationsinteresse des Vorstands ist, sondern ein Teilnahme- und Rederecht im Interesse des Wirtschaftsrats der CDU e.V. wahrnimmt. Es ist nicht ersichtlich, dass ihre Stellung als „ständiger Gast“ sich von der Stellung eines beratenden Teilnehmers nach § 33 Abs. 2 und 4 CDU-Statut unterscheidet.

Damit verstößt die Ernennung der Präsidentin des Wirtschaftsrats als „ständiger Gast“ des Bundesvorstands gegen das aus § 11 Abs. 2 Satz 1 und § 12 Abs. 2 Satz 2 2. Halbsatz PartG abzuleitende Kooptierungsverbot.

2. Vereinbarkeit mit dem CDU-Statut

a)

Das CDU-Statut sieht in seinem § 33 Abs. 2 und 4 vor, dass der Bundesgeschäftsführer, die Ministerpräsidenten der Länder und der Vorsitzende des Evangelischen Arbeitskreises der CDU/CSU, soweit sie der CDU angehören, sowie die Vorsitzenden der Landesverbände und die Vorsitzenden der Bundesvereinigungen der Partei kraft Amtes an den Sitzungen des Bundesvorstandes beratend teil-

nehmen. Die beratende Teilnahme anderer Personen ist im CDU-Statut nicht vorgesehen. Gäste werden nicht erwähnt. Die Regelung in § 33 Abs. 2 und 4 CDU-Statuts ist eine abschließende Regelung der Personen mit regelmäßigem Teilnahme- und Rederecht an den Sitzungen des CDU-Bundesvorstands.

Eine sinnvolle Abgrenzung zwischen beratenden Teilnehmern mit Teilnahme- und Rederecht und einem „ständigen Gast“ mit Teilnahme- und Rederecht ist nicht möglich. Beide können auf das Abstimmungsverhalten der Mitglieder des Vorstandes einwirken und sind daher gleichzustellen.

Beschluss des CDU-Bundesparteigerichts vom 22.01.2002, Az.: CDU-BPG 4/2001, S. 8

Daher verstößt auch die Einräumung eines Status als „ständiger Gast“ für in § 33 CDU-Statut nicht vorgesehene Personen gegen diese Vorschrift.

b)

Hiervon unabhängig bedarf die Einräumung eines dauerhaften Teilnahme- und Rederechts im CDU-Bundesvorstand einer satzungsmäßigen Grundlage.

Das CDU-Bundesparteigericht hat mit Entschluss vom 22.01.2002 die Ernennung einer Person zum Ehrenvorsitzenden eines CDU-Stadtverbands mit Teilnahme- und Rederecht für unwirksam erklärt, da es hierfür in der insoweit maßgeblichen Satzung des Kreisverbands an einer satzungsmäßigen Grundlage fehlte.

Beschluss des CDU-Bundesparteigerichts vom 22.01.2002, Az.: CDU-BPG 4/2001, S. 7 f.

Da auch Gäste mit Rederecht auf das Abstimmungsverhalten der Mitglieder des Vorstandes einwirken können, seien sie Sitzungsteilnehmern mit beratender Stimme gleichzustellen.

Beschluss des CDU-Bundesparteigerichts vom 22.01.2002, Az.: CDU-BPG 4/2001, S. 8

Schon in einer früheren Entscheidung hatte das Gericht ausgeführt, dass auch Personen mit nur beratender Stimme an Wahlentscheidungen mitwirken, da auch die beratende Stimme Einfluss auf den Ausgang einer Wahl nimmt. Sie zähle zwar beim Abstimmungsergebnis nicht mit, könne aber auf das Abstimmungs-

verhalten der stimmberechtigten Mitglieder einwirken. Auch die nur beratende Stimme habe daher rechtliche Relevanz und könne nicht als rechtlich unbeachtlich gelten.

Beschluss des CDU-Bundesparteigerichts vom 04.02.1986, Az.: CDU-BPG 6/83 (R), S. 11

Dem ist zuzustimmen.

Eine satzungsmäßige Grundlage für die Einräumung eines dauerhaften Teilnahme- und Rederecht der jeweiligen Vorsitzenden des Wirtschaftsrats durch Vorstandsbeschluss fehlt aber. Auf die Bezeichnung als „ständiger Gast“ kommt es dabei nach der zutreffenden Rechtsprechung des CDU-Bundesparteigerichts nicht an. Eine sinnvolle Abgrenzung zwischen beratenden Teilnehmern mit Teilnahme- und Rederecht und einem „ständigen Gast“ mit Teilnahme- und Rederecht ist nicht möglich.

Der Status als „ständiger Gast“ der Präsidentin des Wirtschaftsrats verstößt daher auch gegen das CDU-Statut.

IV. Ergebnis

Mangels satzungsmäßiger Grundlage verstößt der ständige Gaststatus der Präsidentin des Wirtschaftsrats mit Teilnahme- und Rederecht an den Sitzungen des Bundesvorstands der CDU sowohl gegen das Parteiengesetz, als auch gegen die Satzung der CDU.

Hamburg, 03.01.2022.

Dr. Roda Verheyen
Rechtsanwältin

André Horenburg
Rechtsanwalt