

Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft

Band 74

Die Verfassungsbindung der politischen Parteien

Von

Georg König



Duncker & Humblot · Berlin

GEORG KÖNIG

Die Verfassungsbindung der politischen Parteien

Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft

**Herausgegeben im Auftrag der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster durch die Professoren
Dr. Hans-Uwe Erichsen Dr. Helmut Kollhosser Dr. Jürgen Welp**

Band 74

Die Verfassungsbindung der politischen Parteien

Von
Georg König



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

König, Georg:

Die Verfassungsbindung der politischen Parteien /
von Georg König. – Berlin : Duncker und Humblot, 1993
(Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft ; Bd. 74)

Zugl.: Münster (Westfalen), Univ., Diss., 1992

ISBN 3-428-07750-4

NE: GT

D 6

Alle Rechte vorbehalten

© 1993 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-5383

ISBN 3-428-07750-4

Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist im Sommersemester 1992 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Dissertation angenommen worden.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Professor Dr. Walter Krebs, der die Arbeit angeregt und betreut hat. Für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens bin ich Herrn Professor Dr. Ingwer Ebsen sehr verbunden. Ferner danke ich Herrn Professor Dr. Hans-Uwe Erichsen und den Mitherausgebern für die Aufnahme der Arbeit in die Reihe "Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft".

Ich widme die Arbeit meinen Eltern zum Dank für ihre Förderung und Unterstützung.

Warendorf, im Dezember 1992

Georg König

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	13
I. Die Verfassungsbindung der politischen Parteien als verfassungsdogmatisches Problem	13
II. Mögliche Bindungsgrade	14
III. Bedeutung der Verfassungsbindung für die politischen Parteien	15
B. Globale Verfassungsbindung der politischen Parteien – Art. 20 III GG	17
I. Zuordnung der Parteien zu Staat oder Gesellschaft als Ausgangspunkt der Beantwortung der Frage nach der Verfassungsbindung der politischen Parteien	17
II. Die politischen Parteien als außerhalb der organisierten Staatlichkeit stehende Gruppierungen	21
C. Einzelnormanalyse	26
I. Grundrechtsbindung	26
1. Parteien und mittelbare Drittwirkung der Grundrechte	26
2. Durch Art. 21 I 3 GG vermittelte Einwirkung der Grundrechte auf das Handeln der Parteien	31
a) Repräsentation und moderne Massendemokratie	32
b) Instrumentale Hilfe der Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes als notwendige Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit repräsentativer Demokratie	33
c) Notwendigkeit innerparteilicher Demokratie als Folge der unverzichtbaren Mitwirkung der Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes	34
d) Grenzen innerparteilicher Demokratie	37
e) Grundrechte und innerparteiliche Demokratie	38
aa) Meinungsfreiheit	40
(1) Meinungsbildungsfreiheit	41
(2) Meinungsäußerungsfreiheit	42
(a) Ehrverletzende, verfassungsfeindliche und unsachliche Äußerungen	42

Inhaltsverzeichnis

(b)	Zulässigkeit der Beschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit gegenüber der Öffentlichkeit	43
(c)	Grenzen der Meinungsfreiheit jenseits ehrverletzender und unsachlicher Äußerungen	46
bb)	Gleichheitsgebot	49
(1)	Beziehung "Partei – Mitglied" / "Mitglied – Mitglied"	51
(a)	Allgemeiner Gleichheitssatz	51
(b)	Besondere Gleichheitssätze (Art. 3 II, 3 III GG)	53
(aa)	Politische und religiöse Anschauungen, Glaube	53
(bb)	Art. 3 II, 3 III 1. Fall GG	54
α)	Normativer Gehalt der Art. 3 II, 3 III 1. Fall GG	55
αα)	Wortlautauslegung	61
ββ)	Entstehungsgeschichte	63
ΓΓ)	Systematische Auslegung	66
δδ)	Rechtfertigung rechtlicher Ungleichbehandlungen von Männern und Frauen durch das Sozialstaatsprinzip?	69
β)	Anwendung der Art. 3 II, 3 III 1. Fall GG im innerparteilichen Bereich	71
(cc)	Abstammung, Rasse, Sprache, Heimat, Herkunft	73
(2)	Wahlrechtsgleichheit und übrige Wahlrechtsgrundsätze	74
(aa)	Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl	74
α)	Allgemeinheit der Wahl	75
β)	Freiheit der Wahl	76
Γ)	Gleichheit der Wahl	77
(bb)	Unmittelbarkeit der Wahl	78
(cc)	Wahlgeheimnis	79
(3)	Geltung der Gleichheitssätze in der Beziehung Partei – Mitgliedschaftsbewerber	83
cc)	Vereinigungsfreiheit	84
(1)	Internvereinigungen	84
(2)	Externvereinigungen	85
dd)	Versammlungsfreiheit	88
II.	Bindung der Parteien an Verfassungsnormen außerhalb des Grundrechtsteils	89
1.	Art. 21 GG	89
a)	Art. 21 I 1 GG	89
b)	Art. 21 I 2 GG	92

c) Art. 21 I 3 GG	94
d) Art. 21 I 4 GG	97
e) Art. 21 II 1 GG	97
2. Art. 26 I GG	100
3. Art. 38 I 1 GG	100
4. Art. 38 I 2 GG	104
a) Verbotscharakter des Art. 38 I 2 GG	105
b) Bindung der Parteien an Art. 38 I 2 GG	107
aa) Wortlaut und Entstehungsgeschichte	107
bb) Systematische Auslegung	108
5. Art. 39 I 1 GG	111
6. Art. 48 I, II GG	114
7. Art. 65 GG	116
D. Schlußbetrachtung	119
I. Fehlen einer eine Globalbindung der politischen Parteien anordnenden Verfassungsbestimmung	119
II. Grundrechtsbindung	119
III. Bindung an die Verfassungsvorschriften außerhalb des Grundrechtsteils	122
IV. Bei der Analyse der Verfassungsmäßigkeit von Handlungen der politischen Parteien zu unterscheidende Untersuchungsebenen	124
V. Bindung der Parteien an die Verfassung	124
Literaturverzeichnis	127

Abkürzungsverzeichnis

AcP	Archiv für die civilistische Praxis
AfP	Archiv für Presserecht
AK-GG	Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Reihe Alternativkommentare
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAGE	Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BWahlR	Bundeswahlrecht
BWG	Bundeswahlgesetz
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DuR	Demokratie und Recht
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EWiR	Entscheidungen zum Wirtschaftsrecht
GG	Grundgesetz
HA	Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates
Hamb.VerfG	Hamburgisches Verfassungsgericht
HdbDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts
HdbStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HdbVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HessStGH	Hessischer Staatsgerichtshof
JA	Juristische Arbeitsblätter
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart

JR	Juristische Rundschau
Jura	Jura, Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
MittHV	Mitteilungen des Hochschulverbandes
Nds.StGH	Niedersächsischer Staatsgerichtshof
Nds.Verf.	Vorläufige Niedersächsische Verfassung v. 13.4.1951
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBL	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg
ParlR	Parlamentarischer Rat
ParteiG	Gesetz über die politischen Parteien
PVS	Politische Vierteljahresschrift
SRP	Sozialistische Reichspartei
VerwArch.	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WPrüfG	Wahlprüfungsgericht
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
ZIAS	Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZTR	Zeitschrift für Tarifrecht

A. Einleitung

I. Die Verfassungsbindung der politischen Parteien als verfassungsdogmatisches Problem

Das Handeln der politischen Parteien wurde in der Vergangenheit zum wiederholten Male an der Verfassung gemessen. Den Gegenstand der Erörterungen bildete dabei nicht nur die Verfassungswidrigkeit parteipolitischen Wirkens in seiner Gesamtheit (Art. 21 II 1 GG), sondern es wurden auch einzelne Maßnahmen, in erster Linie Parteitagsbeschlüsse, auf ihre Vereinbarkeit mit den Bestimmungen des Grundgesetzes hin überprüft, ohne daß man gleichzeitig die Verfassungsmäßigkeit der jeweils betroffenen Partei als solcher in Zweifel zog. So standen in den sechziger Jahren etwa Koalitionsvereinbarungen in der verfassungsrechtlichen Diskussion¹, während es in jüngster Zeit vor allem sogenannte Rotationsbeschlüsse² und Quotierungsregelungen³ waren.

Die sich verstärkende Tendenz, parteipolitisches Wirken unmittelbar an der Verfassung zu messen, gibt dazu Anlaß und läßt es als sinnvoll und lohnenswert erscheinen, sich mit der Frage auseinanderzusetzen, inwieweit die Verfassung generell verbindliche Maßstäbe für die Parteien setzen kann, inwieweit diese an die Verfassung gebunden sind.

Eine Bindung an die Verfassung – in ihrer Gesamtheit – ist im Grundgesetz nur an einer Stelle ausdrücklich normiert, und zwar in Art. 20 III GG: Danach ist die Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung und die vollziehende

¹ Vgl. dazu die Nachweise bei *Stern* I, § 13 IV 3 Fn. 142 u. § 22 III 2 Fn. 199 f. sowie unten S. 116 Fn. 498 ff. Zum Begriff der Koalitionsvereinbarung vgl. unten S. 116 Fn. 496.

² Zum Begriff vgl. unten S. 101 Fn. 414.
Zur „Rotationsdiskussion“ vgl. die umfangreichen Nachweise bei *Schreiber*, § 46 Rdnr. 11 Fn. 52 sowie *Dehne*, Rotation und Verfassungsrecht, passim.

³ Zu Quotierungsregelungen politischer Parteien vgl. *Ebsen*, S. 1 ff.; *Henke*, in *Bonner Kommentar*, Art. 21 Rdnr. 289; *Heyen*, DÖV 1989, 649 ff.; *Oebbecke*, JZ 1988, 176 (179 ff.); *Lange*, NJW 1988, 1174 ff.; *Maidowski*, S. 184 ff.; v. *Mangoldt / Klein / Acherberg / Schulte*, Art. 38 Rdnr. 147 ff.; *Schreiber*, § 27 Rdnr. 13a.

Zum Begriff der Quotierungsregelung vgl. unten S. 25 bei Fn. 41.

Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden. Der Begriff der verfassungsmäßigen Ordnung bezeichnet hier den Gesamtbestand der Normen des Grundgesetzes⁴. Die „Bindung“ des Gesetzgebers an diesen Normenbestand beinhaltet die Verpflichtung, jedes Gesetz so zu gestalten, daß es mit den Inhalten der Bestimmungen des Grundgesetzes in Einklang steht. Ebenso wie die Gesetzgebung sind auch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung an die Verfassung gebunden, denn die in Art. 20 III GG angeordnete Bindung dieser Zweige der Staatsgewalt an „Gesetz und Recht“ umfaßt auch die an das Grundgesetz⁵. Jegliche Staatstätigkeit hat sich also in dem durch die Verfassung vorgegebenen Rahmen zu bewegen und ist an deren Bestimmungen zu messen⁶.

Für den Bereich der politischen Parteien fehlt es hingegen an einer Art. 20 III GG vergleichbaren Vorschrift, die deren globale Verfassungsbindung entsprechend der staatlichen vorschreibt. Eine die Parteien betreffende Bindung wird zwar möglicherweise durch Art. 21 I 3 GG statuiert. Diese bezieht sich in jedem Falle jedoch nicht auf die Verfassung schlechthin, sondern nur auf die „demokratischen Grundsätze“ und des weiteren auch nicht auf das Handeln der Parteien im allgemeinen, sondern lediglich auf deren „innere Ordnung“. Das Fehlen einer ausdrücklichen Bindungsanordnung schließt indes nicht von vornherein aus, daß auch das Wirken der Parteien in gleicher oder ähnlicher Weise wie staatliches Handeln an der Verfassung zu messen ist. Inwieweit das allerdings tatsächlich der Fall ist, bedarf einer genauen Analyse. Vor deren Vorname ist zunächst ein Blick auf das Spektrum abstrakt denkbarer Bindungsgrade zu werfen und darüber hinaus darzulegen, welche Bedeutung der Verfassungsbindung für die politischen Parteien zukommt.

II. Mögliche Bindungsgrade

Eine umfassendere Bindung an die Verfassung als die durch Art. 20 III GG für den Staat angeordnete ist nicht vorstellbar. Die staatliche Bindung bildet den

⁴ *Herzog*, in *Maunz / Dürig*, Art. 20, VI., Rdnr. 9; *Schnapp*, in v. Münch / Kunig, Art. 20 Rdnr. 35; v. *Mangoldt / Klein*, Art. 20 Anm. VI 4 e; *Jarass*, in *Jarass / Pieroth*, Art. 20 Rdnr. 23; *Stern* I, § 20 IV 1; *Stein*, § 18 III 1; *Seifert*, in *Seifert / Hömig*, Art. 20 Rdnr. 9.

⁵ *Ossenbühl*, HdbStR III, § 61 Rdnr. 27; *Jarass*, in *Jarass / Pieroth*, Art. 20 Rdnr. 26; *Herzog*, in *Maunz / Dürig*, Art. 20, VI., Rdnr. 51; *Schmidt-Aßmann*, HdbStR I, § 24 Rdnr. 24.

⁶ Darüber besteht heute Einigkeit, vgl. – statt aller – *Maunz / Zippelius*, § 12 III 3; *Herzog*, in *Maunz / Dürig*, Art. 20, VI., Rdnr. 24.

Endpunkt eines Spektrums möglicher Bindungsintensität, das seinen Anfang bei der Bindungslosigkeit hat. Irgendwo innerhalb dieses Spektrums sind die politischen Parteien angesiedelt. Es ist einerseits vorstellbar, daß sie einer ähnlich oder genauso umfassenden Bindung unterliegen wie der Staat. Dies hätte zur Folge, daß sie ihr Handeln ausnahmslos an allen Verfassungsbestimmungen auszurichten haben, die ein bestimmtes Verhalten vorschreiben und die denkmöglich an die Parteien adressiert sein können. Eine Bindung an Bestimmungen des Grundgesetzes, bei denen letzteres nicht der Fall ist, scheidet hingegen von vornherein aus. Es ist andererseits aber ebensogut auch denkbar, daß das Grundgesetz für das Wirken der Parteien nur in geringem Maße von Bedeutung ist; daß sich ihr Handeln dagegen völlig unbeeinflußt durch die Verfassung vollzieht, erscheint bereits im Hinblick auf Art. 21 GG als ausgeschlossen.

III. Bedeutung der Verfassungsbindung für die politischen Parteien

Die Bindung an die Verfassung verpflichtet die Bindungsunterworfenen, ihr Verhalten an dem im Grundgesetz Normierten auszurichten. Handeln sie entgegen den dort niedergelegten Regeln, so verletzen sie die Verfassung. Die Verfassungsbindung hat zur Folge, daß das Grundgesetz zum Verhaltensmaßstab für die Bindungsadressaten wird. Das bedeutet jedoch längst nicht, daß jede einzelne Verfassungsbestimmung überhaupt oder in gleicher Weise für einen bestimmten Bindungsunterworfenen Relevanz erlangt. Dafür sind die Bestimmungen des Grundgesetzes zu unterschiedlich: Man denke hier nur an generalklauselartige wie etwa die Grundrechte oder Art. 20 I GG, die von immenser Tragweite und praktischer Relevanz sind, einerseits und solche, deren Anwendungsbereich eher gering ist, etwa Art. 22 GG oder Art. 27 GG, andererseits. Im Rahmen einer Bindung an die Verfassung relevant werden, d. h. als Prüfungsmaßstab herangezogen werden, können nur solche Bestimmungen, die zum einen Verhaltensdirektiven statuieren und als deren Adressat der Bindungsunterworfene zum anderen denkmöglich in Betracht kommt. Eine Bestimmung, die demgegenüber nichts vorschreibt, die kein Ge- oder Verbot enthält, kann auch nicht verletzt werden. Ebenso wenig kann eine Vorschrift, die ausdrücklich eine Verpflichtung *nur* an einen bestimmten Adressatenkreis richtet, ihn also abschließend bezeichnet, durch außerhalb dieses Kreises stehende Rechtssubjekte verletzt werden.

Analysiert man die Bestimmungen des Grundgesetzes unter diesen beiden Geso ergibt sich, daß ein großer Teil von ihnen im Rahmen einer Verfassungs-