

Schriften zur Verfassungsgeschichte

Band 90

Partei oder Verein?

Eine historisch-systematische Untersuchung
zum Parteibegriff des Grundgesetzes

Von

Jörn Grotjahn



Duncker & Humblot · Berlin

JÖRN GROTHAHN

Partei oder Verein?

Schriften zur Verfassungsgeschichte

Band 90

Partei oder Verein?

Eine historisch-systematische Untersuchung
zum Parteibegriff des Grundgesetzes

Von

Jörn Grotjahn



Duncker & Humblot · Berlin

Der Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin
hat diese Arbeit im Jahre 2019 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2022 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimpfing
Druck: CPI buchbücher.de GmbH, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0553

ISBN 978-3-428-15927-7 (Print)

ISBN 978-3-428-55927-5 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Jahr 2017 als Dissertation am Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin eingereicht. Sie ist der Abschluss einer universitären Ausbildung, die mich von Göttingen über Oxford bis hin an die Freie Universität geführt hat.

Für die Übernahme der Betreuung darf ich mich herzlich bei Herrn Prof. Dr. iur. Dr. h.c. Dr. h.c. Philip Kunig bedanken, der mir mit seinem Rat und seiner Geduld eine große Unterstützung war. Herrn Prof. Dr. Ignacio Czeguhn danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens. Ein weiterer Dank gebührt Herrn Mario Schönwälder vom Promotionsbüro des Fachbereiches für die stets prompte Hilfe bei verschiedenen Anliegen.

Zahlreiche Freunde und Wegbegleiter haben mir durch ihren Zuspruch und ihre konstruktive Kritik dabei geholfen, diese Arbeit fertigzustellen. Sie alle namentlich zu nennen, würde den Umfang dieses Vorwortes sprengen. Ich bin mir aber sicher, dass sich jeder der Gemeinten persönlich angesprochen und meines besonderen Dankes versichert fühlt.

Ohne die Hilfe und Unterstützung meiner Familie wäre diese Arbeit schlichtweg nicht möglich gewesen. Ihr gilt daher mein außerordentlicher Dank. Es waren meine Eltern, die mir eine nicht ganz selbstverständliche Ausbildung ermöglicht und mich auf diesem langen Weg stets unterstützt haben. Nicht allein deshalb ist ihnen diese Arbeit zuzureden.

Berlin, im Juli 2021

Jörn Grotjahn

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	15
1. Verhältnis in rechtlicher Hinsicht	16
2. Verhältnis in begrifflicher Hinsicht	20
II. Grundgedanke der Untersuchung	26
1. Ansatz und Zielsetzung	27
2. Parteiengeschichte und verwandte Bereiche der Parteienforschung	34
3. Schwerpunkte der Untersuchung	36
4. „Partei“ als ein Begriff des Verfassungsrechts	41
III. Die Entwicklung politischer Organisation in Deutschland	42
1. Ursprung und Anfänge des Vereinswesens	42
a) Korporation und Assoziation	43
b) Politische Strömungen	44
c) Vereinsfreiheit	47
d) Organisationsformen und Vereinszwecke	49
2. Restauration und Vormärz	53
a) Frühkonstitutionalismus und parlamentarische Repräsentation	54
b) Vereinsfreiheit im Zeitalter der Restauration	56
c) Politische Vereinigungen und frühes Parteiverständnis	60
d) Politische Meinungsströmungen	63
3. Die Revolution von 1848/49	66
a) Die Frankfurter Nationalversammlung	67
b) Verfassung und Vereinsfreiheit	68
c) Fraktions- und Vereinswesen	72
d) Frühe Programmatik	81
4. Von der Paulskirche zur Reichsgründung	83
a) Vereinsrecht des Bundes und der Einzelstaaten	84

b) Fraktionen und politische Vereine	94
c) Parteibildung	97
5. Das Deutsche Kaiserreich	103
a) Vereinsfreiheit und Rechtsstellung der Parteien	104
b) Parlament und Fraktionswesen	110
c) Parteien	112
6. Die Weimarer Republik	121
a) Parteienstaat	122
b) Rechtliche Stellung der Parteien	124
c) Organisation der Parteien	132
IV. Systematischer Abgleich: Partei und Verein im Grundgesetz	142
1. Die Lehren der Geschichte: Das tradierte Verständnis von Partei und Verein	143
a) Entwicklungslinien	143
b) Hauptmerkmale der historischen Entwicklung	149
2. Auf dem Weg zum Grundgesetz	150
a) Politische Organisation nach 1945	150
b) Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee	152
c) Der Parlamentarische Rat	158
3. Der Parteibegriff in Rechtsprechung und Literatur	161
a) Parteibegriff und Parteiengesetz	161
b) Elemente des Parteibegriffes	163
c) Abgrenzungsprobleme	165
4. Versuch einer näheren Bestimmung des Parteibegriffes	170
a) Kontinuität und Wandel	171
b) Vom historischen zum modernen Parteibegriff	173
c) Bedeutung des Wahlrechts	179
V. Rückblick und Ausblick	182
Literaturverzeichnis	185
Sachwortverzeichnis	197

Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
ADAV	Allgemeiner Deutscher Arbeiterverein
a. E.	am Ende
Anl.	Anlage
Anm.	Anmerkung
AJPH	The Australian Journal of Politics and History
ALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Bd.	Band
Bearb.	Bearbeiter/in
bearb.	bearbeitet (von)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BK	Bonner Kommentar
BRV	Bismarcksche Reichsverfassung
BT-Drucksache	Drucksache des Deutschen Bundestages
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Verfassungsgerichtsgesetz)
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BWahlG	Bundeswahlgesetz
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich-Demokratische Union Deutschlands
DDP	Deutsche Demokratische Partei
ders.	Derselbe
DFP	Deutsche Fortschrittspartei
d. h.	das heißt
dies.	Dieselbe
Diss.	Dissertation
DJZ	Deutsche Juristen-Zeitung
DNVP	Deutschnationale Volkspartei
Dok.	Dokument
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVFP	Deutschvölkische Freiheitspartei
DVP	Deutsche Volkspartei
et al.	et alii/et aliae
FAP	Freiheitliche Deutsche Arbeiterpartei
FDP	Freie Demokratische Partei

Fn.	Fußnote
FRV	Frankfurter Reichsverfassung
GBI.	Gesetzblatt
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GG [Jahr]	Geschichte und Gesellschaft. Zeitschrift für Historische Sozialwissenschaft [Erscheinungsjahr]
GS.	Gesetz- (und Verordnungs-)Sammlung
HChE	Verfassungsentwurf des Verfassungskonvents auf Herrenchiemsee
HdbDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts
Hg.	Herausgeber/in
HGR	Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa
hrsg.	herausgegeben (von)
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
JbZLF	Jahrbuch zur Liberalismus-Forschung
Jg.	Jahrgang
JöR (N. F.)	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (Neue Folge)
Jura	Juristische Ausbildung
Kap.	Kapitel
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
Lfg.	Lieferung
lit.	Buchstabe
Ls.	Leitsatz
MIP	Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NL	Nationale Liste
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
Nr.	Nummer
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
o. O.	ohne Ortsangabe
o. V.	ohne Verfasserangabe
PartG	Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)
PVV	Preußischer Volksverein
RGBI.	Reichsgesetzblatt
RgBl.	Regierungsblatt
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
Rn.	Randnummer
RVG	Reichsvereinsgesetz
RWG	Reichswahlgesetz/Wahlgesetz für den Reichstag des Norddeutschen Bundes
S.	Satz; Seite
SDAP	Sozialdemokratische Arbeiterpartei
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SRP	Sozialistische Reichspartei
u. a.	und andere
USPD	Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands

VDAV	Vereinstag der Deutschen Arbeitervereine
VereinsG	Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (Vereinsgesetz)
vgl.	vergleiche
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WRV	Weimarer Reichsverfassung
Ziff.	Ziffer
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

I. Einleitung

Ist es ein lebendig Wesen,
Das sich in sich selbst getrennt?
Sind es zwei, die sich erlesen,
Daß man sie als Eines kennt?

(Goethe, West-östlicher Diwan)

Die vergleichende Betrachtung zweier oder mehrerer artverwandter Gegenstände ist eine an sich nicht seltene Form wissenschaftlicher Beschäftigung. Das Motiv zu solcher Betätigung und die Auswahl der in Bezug genommenen Vergleichsobjekte entspringen indes recht unterschiedlichen Beweggründen. Regelmäßig wird ein konkreter Anlass den Ausschlag gegeben haben, häufig ein vorgefertigtes Interesse der Auswahl zugrunde liegen und schließlich mag es sich ab und an wohl lediglich um eine zufällige Entdeckung oder Erkenntnis handeln, die einer näheren Untersuchung vorangeht. Wie dem auch sei, erweist sich die so gewählte Betrachtung meist in die eine oder andere Richtung als gewinnbringend.

Schließlich gibt es aber auch den umgekehrten Fall, in dem die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zweier Dinge derart auf der Hand zu liegen scheinen, dass deren gegenseitigem Verhältnis nur punktuell eine tiefgehende Erwägung zuteil wird. Beschäftigt man sich etwa mit Parteien einer- und Vereinen andererseits, so fällt bei einem Blick in die gängige Fachliteratur bald auf, dass sich die Beziehung dieser Organisationsformen zueinander in die letztgenannte Fallgruppe einreicht. Im ersten Moment mag diese an sich recht unbedeutende Erkenntnis wenig überraschen, denn schon im alltäglichen Sprachgebrauch werden wir selten Problemen begegnen, welche Erscheinung wir als Partei und welche als Verein bezeichnen sollen. So würde es uns wohl zunächst etwas erstaunen, spräche man uns auf deren Verhältnis an. Sicherlich, eine Partei ist in ihrer Grundanlage auch ganz und gar Verein, werden wir uns denken. Aber sie nimmt in erster Linie doch am politischen Leben teil, hat Kandidaten, die sich zur Wahl stellen, ja, bei Erfolg sogar Abgeordnete in den Parlamenten. Eine Partei, so dürfte die regelmäßige Schlussfolgerung ausfallen, ist somit zwar durchaus ein Verein, aber vor allen Dingen doch einer, der sich mit politischen Themen beschäftigt, einer, den man wählen kann. Ein Grundproblem bei der begrifflichen Zuordnung offenbart sich auf den ersten Blick kaum.

Parteien und Vereinigungen nehmen im Alltag wie im gesellschaftlichen, politischen und staatlichen Leben der Bundesrepublik einen ganz besonderen Stellenwert ein. Es gehört zum Kern einer jeden modernen Demokratie, dass sich die politische Willensbildung der Gesellschaft dem Staat zuwendet, der demokratische Staat selbst in seiner Existenz unabdingbar auf einen solchen gesellschaftlichen

Prozess angewiesen ist. Der Kanon der Grundrechte dient somit nicht allein dem Schutz der individuellen wie kollektiven Freiheiten vor dem Staate. Als Voraussetzung für einen gesellschaftlichen Willensbildungsprozess ist er gleichsam existenzielle Grundlage für den Fortbestand demokratischer Staatlichkeit. Zu den hierfür bedeutsamen Grundrechten zählen die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 4 Abs. 1 GG), die Kommunikationsgrundrechte (Art. 5 Abs. 1) und die Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG).¹ Vereinigungen und Parteien kommt in diesem Zusammenhang eine ganz außerordentliche Bedeutung zu. Ohne die Möglichkeit zum Zusammenschluss in einer Vereinigung erscheint eine gemeinschaftliche Willensfindung ausgeschlossen. Allein in der Form einer organisierten Gemeinschaft sind die Bündelung und der Ausgleich individueller Meinungen vorstellbar. Nur die kollektive und dauerhafte Artikulation wiederum verschafft der Durchsetzung gemeinsamer politischer Überzeugungen Aussicht auf Erfolg.² Den Parteien obliegt zudem eine besondere Mittlerrolle, da sie einerseits der gesellschaftlichen Sphäre angehören, aber andererseits dazu berufen sind, „in den Bereich der institutionalisierten Staatlichkeit hineinzuwirken“³. Neben die gesellschaftliche tritt folglich auch eine staatliche Wirkungsebene der Parteien, die in deren Beteiligung an Parlament und Regierung ihren Ausdruck findet.⁴

1. Verhältnis in rechtlicher Hinsicht

Soweit aus Rechtsprechung und juristischer Literatur etwas über Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Parteien und Vereinen erfahren werden kann, ist ihr Verhältnis zueinander in rechtlicher Hinsicht betroffen. Nicht allein aufgrund der zuvor beschriebenen Bedeutung für Staat und Gesellschaft finden sich Parteien wie Vereine im Grundgesetz an prominenter Stelle verortet. Als Grundrecht ausgestaltet, regelt Art. 9 Abs. 1 GG die Freiheit der Vereinigung; außerhalb des Grundrechtskataloges, aber von manchem Autor mit Grundrechtsqualität angesprochen⁵, findet sich in Art. 21 Abs. 1 GG die Freiheit der Parteien.

¹ Vgl. insgesamt hierzu *Schmitt Glaeser*, Die grundrechtliche Freiheit, in: HStR III, ³2005, § 38, Rn. 1 ff., 11 ff. Deutlicher formuliert im gleichnamigen Beitrag der Voraufgabe, in: HStR II, ²1998, § 31, Rn. 1 ff.

² Vgl. *ders.*, in: HStR III, ³2005, § 38, Rn. 21.

³ Zitat nach *ebd.*, Rn. 25 m. w. N.

⁴ *Ebd.*, Rn. 25 ff. Es ist insofern auch zwischen „öffentlicher Willensbildung“, die auch von anderen Vereinigungen wahrgenommen werden kann, und „staatlicher Willensbildung“, die allein den Parteien obliegt, unterschieden worden; *Schmidt*, Politische Parteien, in: NJW 1984, 762 (763). Vgl. hierzu auch BVerfGE 121, 30 (54, 57).

⁵ Insgesamt ist die Debatte um den Grundrechtscharakter von Art. 21 Abs. 1 GG recht komplex. Bejaht wird ein Individualgrundrecht der Gründungsfreiheit sowie ein der Partei zustehendes Grundrecht der Betätigungsfreiheit von *Ipsen*, in: Sachs, Grundgesetz, Art. 21, Rn. 29 ff.; zumindest in Verbindung mit Art. 9 GG für ein dem einzelnen wie der Partei zustehendes Grundrecht der Parteifreiheit *Henke*, in: BK zum GG, Art. 21, Rn. 216 f. (beachte

Ist der demokratische Staat also ohne die verfassungsmäßig garantierte Freiheit der politischen Vereinigungen und Parteien nicht denkbar, so liegt darin zugleich eine Gefahr für die freiheitlich-demokratische Grundordnung. Denn gerade die schranken- oder grenzenlos gewährte Freiheit mag dazu führen, die Freiheit selbst zu beschränken – ein Phänomen, das Karl Popper zutreffend als „Paradox der Freiheit“ beschrieben hat.⁶ Das Grundgesetz basiert daher auf der Entscheidung für eine „streitbare Demokratie“, zu der das Bundesverfassungsgericht mit besonderem Bezug auf die Vereinigungs- und Parteifreiheit ausgeführt hat:

„Sie nimmt einen Mißbrauch der Grundrechte zum Kampf gegen die freiheitliche Ordnung nicht hin. Verfassungsfeinde sollen nicht unter Berufung auf Freiheiten, die das Grundgesetz gewährt und unter ihrem Schutz die Verfassungsordnung oder den Bestand des Staates gefährden, beeinträchtigen oder zerstören dürfen (vgl. Art. 9 Abs. 2, Art. 18, Art. 21 GG).“⁷

Als notwendiges Korrektiv für den besonderen grundgesetzlichen Schutz, den Parteien wie Vereine genießen und dessen Missbrauch ihrer Bedeutung für Staat und Gesellschaft wegen einer außerordentlichen Gefahr für unseren Rechtsstaat darstellt, ist beiden Freiheitsgarantien eine Verbotsmöglichkeit beigelegt. Dass Art. 9 Abs. 2 GG diesbezüglich den Schutz der „verfassungsmäßigen Ordnung“ benennt, während Art. 21 Abs. 2 GG die „freiheitliche demokratische Grundordnung“ anspricht, ist von geringerer Bedeutung, denn beide Regelungen zielen darauf ab, den Kernbestand der Verfassung zu schützen.⁸ Vielfach ist sogar eine Identität der beiden Begriffe im Rahmen dieser Verbotsnormen angenommen worden.⁹

Der wesentliche Unterschied zwischen diesen beiden einander verwandten rechtstaatlichen Instrumenten besteht in allererster Linie in den unterschiedlichen Zuständigkeitsregelungen.¹⁰ Über die Frage, ob eine Partei verfassungswidrig ist, also ein Tatbestand im Sinne des Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG vorliegt, entscheidet nach Art. 21 Abs. 2 Satz 2 GG ausschließlich das Bundesverfassungsgericht. Zwar ist mit Hinblick auf den schon in Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG selbst zum Ausdruck gebrachten Erklärungsgehalt („sind verfassungswidrig“) die Feststellung der Verfassungswidrigkeit lediglich deklaratorischer Natur: Zielt eine Partei auf eine Beeinträchtigung oder Beeinträchtigung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung oder eine Gefährdung des Bestandes der Bundesrepublik Deutschland ab, so ist diese bereits nach dem Gesetz verfassungswidrig. Da die diesbezügliche Feststellung aber alleine dem Bundesverfassungsgericht zusteht, ergeht dessen Entscheidung dennoch mit

dort Fn. 3); keine eigene Grundrechtsqualität des Art. 21 Abs. 1 GG, sondern lediglich modifizierende Wirkung auf die jeweils einschlägigen Grundrechte nach *Morlok*, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar II, Art. 21, Rn. 48 f. Zum Meinungsstreit auch *Mauersberger*, Die Freiheit der Parteien, 1994, S. 12 ff., 19 ff.

⁶ *Popper*, Die offene Gesellschaft und ihre Feinde II, 1958, S. 153; vgl. auch I, 1957, S. 173, S. 156 ff.

⁷ BVerfGE 30, 1 (19 f.).

⁸ *Kunig*, in: Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar I, Art. 21, Rn. 81.

⁹ *Löwer*, in: Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar I, Art. 9, Rn. 50.

¹⁰ Vgl. *Kunig*, Vereinsverbot, Parteiverbot, in: Jura 1995, 384 (384, 386).