

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1441

Parteiausschluß und Verfassung

Von

Karl Albrecht Schachtschneider



Duncker & Humblot · Berlin

KARL ALBRECHT SCHACHTSCHNEIDER

Parteiausschluß und Verfassung

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1441

Parteiausschluß und Verfassung

Von

Karl Albrecht Schachtschneider



Duncker & Humblot · Berlin

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
© 2021 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimpf
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-18086-8 (Print)
ISBN 978-3-428-58086-6 (E-Book)
Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

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

Vorwort

Der linke Moralismus hat in Deutschland zu faktischen Einschränkungen der politischen Freiheit geführt, die zunehmend die Substanz der freiheitlichen demokratischen Verfassungsordnung schwächt. Die Republikanität des gemeinsamen Lebens hat noch nie in der anspruchsvollen Form, wie sie das Grundgesetz verfaßt hat, verwirklicht werden können. Die Zweifel, daß sich das demokratische Prinzip, das die Republik auszeichnet, gegen die fast schon autokratischen Kräfte in der Realität des Parteienstaates behaupten kann, verfestigen sich. In den Zeiten der Pandemie werden geradezu diktatorische Maßnahmen zur Gefahrenabwehr hingenommen. Die Rechtsprechung hat die politischen Parteien im Übermaß gestützt und ihnen eine Macht zugestanden, die es den Bürgern schwer macht, ihre Bürgerlichkeit zu leben. Die Würde des Bürgers ist es, unter dem selbst gegebenen Gesetz zu leben. Dafür muß er im Schutz aller Grundrechte an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken können. Die aber dominieren die Parteien. Die der Wahrheit und Richtigkeit verpflichteten Meinungsäußerungen der Medien sind oft reine Propaganda ohne sachliche Grundlage. Sie haben großen Einfluß auf die Wahlerfolge der Parteien.

Mandate und Posten sind das vorrangige Interesse der aktiven Parteimitglieder. Die Parteimitgliedschaft ist für sie lebensbestimmend. Die Wählerschaft orientiert sich an den Führungskräften der Parteien, die dem Publikum von den Medien bekannt gemacht werden. Folglich festigt sich in den Parteien eine dem Publikum sichtbare Oligarchie, die auf größtmögliche mediale Zustimmung bedacht ist. Widerspruch zur Führung ist nicht erwünscht. Kontroverse Diskurse aber sind die Sittlichkeit einer freiheitlichen Republik. Wer als Parteimitglied entgegen den denkbar offenen, als Rechtssätze unzureichend bestimmten Grundsätzen seiner Partei auf seiner besonderen Meinung beharrt, weil er sie als wahr und richtig erachtet, schwächt die Überzeugungskraft, die der Geschlossenheit einer Partei der Erfahrung nach erwächst. Fügt er damit der Partei nach deren Auffassung schweren Schaden zu, gerät in Gefahr, aus der Partei ausgeschlossen zu werden. Die Identifizierung mit einer ‚in den Überzeugungen homogenen gegnerfreien Kampfgemeinschaft‘ kann von einem Bürger schwerlich postuliert werden. Der Bürger muß in seiner politischen Freiheit bestmöglich geschützt werden.

In den wesentlichen Organisationen der politischen Willensbildung, den Parteien, müssen die Grundrechte, zumal die Meinungsäußerungs-, die Versammlungs- und die Vereinigungsfreiheit, auf einen Niveau gelebt werden können, das es rechtfertigt, von einer inneren Ordnung der Partei zu sprechen, die demokratischen Grundsätzen entspricht. In den Parteien Deutschlands werden demgegenüber die Grundrechte

nicht als verbindliche Maximen praktiziert. Die Staatlichkeit der Parteien wird verkannt. Der Rechtsschutz in den Parteien leidet Not. Die staatlichen Gerichte lassen den Schiedsgerichten der Parteien und damit auch den Parteigremien einen übermäßigen Entscheidungsspielraum bei der rechtlichen Beurteilung der Parteimaßnahmen, zumal von Parteiausschlüssen.

Meine Schrift Parteiausschluß und Verfassung will die politische Freiheit vor den parteilichen Parteien stärken, auf die die Bürger weitestgehend angewiesen sind, wenn sie ihre Bürgerlichkeit entfalten und wirksam an der Erkenntnis teilhaben wollen, was für das gemeinsame Leben gut ist. Die Parteilichkeit in den Parteien ist ein Machtmittel der Parteioligarchien, das mit der politischen Freiheit nicht recht vereinbar ist. Sie läßt zu viele Bürger von der Teilhabe an der Politik zurückschrecken.

Ich danke Rüdiger Volker Tiedtke für Hinweise und Hilfen, die die Abhandlung gefördert haben. Regine Schädlich und Dr. Florian Simon danke ich für die wie immer tadellose Verlegung der Schrift.

Berlin, im November 2020

Karl Albrecht Schachtschneider

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	11
A. Freiheitliche demokratische Grundordnung	12
I. Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung	12
II. Begriff des Staates	15
III. Demokratisches Prinzip	18
1. Demokratisches Prinzip der Republik	18
2. Allgemeine Freiheit durch allgemeine Gesetzlichkeit	20
IV. Rechtsstaat	23
1. Begriff des Rechts	23
2. Recht und Wahrheit	25
3. Gerechtigkeit, Rechtlichkeit, Gesetzlichkeit	27
B. Grundirrtümer der liberalistischen Freiheits- und Staatsdogmatik	29
I. Herrschaft	30
II. Freiheit	33
1. Idee der Freiheit	33
2. Äußere Freiheit	34
3. Innere Freiheit	34
4. Objektformel des Bundesverfassungsgerichts	35
5. Sittengesetz	37
6. Rechtlichkeit durch Sittlichkeit	38
7. Sittengesetz systembestimmender Begriff des Grundgesetzes	39
III. Moralität	40
1. Moralität Triebfeder der Sittlichkeit	40
2. Pflichten	42
IV. Liberalistischer Begriff der Freiheit	42
V. Gemeinwesen	43
1. Republik	44
2. Volk	45
3. Staat	46
4. Gesellschaft, Zivilgesellschaft	48
C. Parteien	50
I. Art. 21 Abs. 1 S. 1 bis 3 GG	50

II. Staatlicher Status der Parteien	51
1. Bürger in Parteien, aktive Teilnahme an der Ausübung der Staatsgewalt	51
2. Bürger in Parteien Subjekte des Staates	56
III. Staatlichkeit der Bürger und Parteien	58
D. Grundrechtsverpflichtetheit der Parteien	63
I. Grundrechtsverpflichtetheit des Staates im engeren und im weiteren Sinne	63
1. Grundrechtsverpflichtetheit des Bürgers als Gesetzgeber	63
2. Parteien Vereinigungen von Bürgern in deren Staatlichkeit	65
II. Grundrechtsgebundenheit der inneren Ordnung der Parteien	66
1. Grundrechtsbindung demokratischer Grundsatz	66
2. Grundrechtsberechtigung und Grundrechtsverpflichtung der Parteien	69
3. „Staatsfreiheit“ der Parteien	73
E. Parteiausschluß	78
I. Ausschlußregelungen in Gesetzen und Satzungen	78
II. Satzungen als Rechtsgrundlagen des Parteiausschlusses	83
1. Parteisatzungen keine Gesetze des Staates	83
2. Gesetzliche Vorgaben der Parteisatzungen	83
3. Körperschaftliche Parteiverfassung	84
4. Satzungen als Rechtssätze	86
5. Grundrechtsbindung der Satzungen	88
6. Grundsätze und Ordnungen Sache der Parteisatzungen	88
III. Unzureichende Bestimmtheit der Ausschlußregelungen	88
1. Grundsätze der Parteien	88
a) Sanktionsbewehrte Grundsätze unbenannt	88
b) Strenges Bestimmtheitsprinzip für Parteiausschlußregelungen	90
c) Disponibilität der Parteiprogrammatik	94
d) Parteiliches Identifizierungspostulat	95
2. Ordnungen der Parteien	96
3. Schwerer Schaden für die Partei	98
IV. Wahrheits- und Richtigkeitsprinzip in Parteien	99
V. Parteischiedsgerichtsbarkeit kein staatlicher Rechtsschutz	101
1. § 10 Abs. 5 Parteiengesetz	101
2. Parteischiedsgerichte keine Gerichte gemäß Art. 92 GG	102
3. Parteischiedsgerichte keine Schiedsgerichte	103
4. Defizite rechtsstaatlichen Rechtsschutzes durch Parteischiedsgerichte	104
a) Keine allgemeine Öffentlichkeit	104
b) Verzögerung des staatlichen Rechtsschutzes durch Parteischiedsgerichte	106
c) Keine verbindliche Streitentscheidung durch Parteiorgane	106

d) Unausweichlichkeit staatlichen Rechtsschutzes gegen Gesetzesverletzungen	108
VI. Justizgewähr für Parteimitglieder	109
1. Recht auf staatlichen Rechtsschutz gegen Parteiakte	109
2. Kritik der Praxis beschränkten Rechtsschutzes gegen Parteiausschlüsse	109
a) Oberlandesgericht Köln (NVwZ 1991, 1116)	109
b) Bundesgerichtshof (BGH NJW 1994, 2610)	109
c) Bundesgerichtshof (BGHZ 102, 265 ff.)	110
d) Bundesgerichtshof (BGHZ 128, 93 ff.)	113
e) Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 124, 25 ff.)	114
f) Bundesverfassungsgericht Kammerbeschluß (NJW 2002, 2227)	117
3. Rechtsschutz gegen den Parteiausschluß und offene Rechtsbegriffe	121
a) Gerichtliche Normbildung des Parteiausschlusses	121
b) Abwägung als Rechtsfindungsmethode	123
c) Beurteilungsspielräume	125
VII. Parteigewalt	126
1. Verbandsstrafgewalt (BGHZ 128, 93 ff.)	126
2. Einseitige Rechtsakte	128
VIII. Politische Parteien keine Vereine	129
IX. Macht durch Ungewißheit von Sanktionen	130
Literaturverzeichnis	132
Stichwortverzeichnis	146

Einleitung

„Die Parteien sind ein verfassungsrechtlich notwendiger Bestandteil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung“, stellt § 1 Abs. 1 S. 1 Parteiengesetz fest. Wer aktiv an der politischen Willensbildung des Volkes teilnehmen will, kann das auf vielfältige Weise tun, mit finanziellen Mitteln, in den Medien, durch Wissenschaft, durch Rechtslehre, literarisch, künstlerisch, vor allem aber durch Mitarbeit in einer Partei. Wenn er nicht selbst eine Partei gründen will, was selten erfolgreich ist, muß er von einer Partei aufgenommen werden und sich in eine Partei einfügen, die selten all seinen politischen Ansichten genügen dürfte. Er muß sich insbesondere disziplinieren, um nicht von der Partei diszipliniert zu werden. Das kann schwer fallen. Wenn er von der Partei ausgeschlossen wird, weil er stört, aus welchen Gründen auch immer, büßt er seinen politischen Einfluß und, für manch einen noch betrüblicher, seine Chancen auf politische Karriere und Ämter oder Pfründen ein, für die er sich vielfach lange gemüht hat. Jeder Bürger hat die sittliche Pflicht, zum guten Leben des Volkes durch seinen Beitrag zum Gemeinwohl beizutragen. Das muß nicht durch politische Betätigung in einer Partei geschehen, kann es aber. Jedenfalls hat jeder Bürger ein verfassungsgeschütztes Recht, in einer Partei an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, die Parteifreiheit, notfalls in einer selbst gegründeten Partei. Das erwächst seiner politischen Freiheit, seiner Würde als Gesetzgeber. Der Ausschluß aus der Partei ist ein schwerer Eingriff in die Rechte und Pflichten des Bürgers. Das Verfassungsrecht des Parteiausschlusses kann nur im Rahmen der Verfassung und des Verfassungsgesetzes, in Deutschland des Grundgesetzes, entwickelt werden. Dafür müssen die zentralen Institutionen des deutschen Verfassungssystems dargelegt werden, so wie es das Grundgesetz als die Verfassung einer Republik, eines Gemeinwesens der Freiheit, geordnet hat. Nur in dem Rahmen dieser Verfassung, der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, können und dürfen sich die politischen Parteien entfalten. Sonst geraten sie in die Verfassungswidrigkeit und sind zu verbieten. Der Status der politischen Parteien bestimmt sich nach der Verfassung. Nur in deren Rahmen können und dürfen aber auch die Parteien ihre Mitglieder zur Ordnung rufen oder gar ausschließen. Die Mitglieder sind Bürger, die in den Parteien ihre politische Freiheit entfalten. Sie haben starke grundrechtsgeschützte Rechte, die die Parteien respektieren müssen, auch wenn sie manch ein Mitglied in ihren Interessen stört, Interessen, die meist von der Führung der Partei bestimmt, aber deswegen nicht schon der politischen Freiheit des Bürgers übergeordnet sind.

A. Freiheitliche demokratische Grundordnung

Die freiheitliche demokratische Grundordnung, die Verfassung der Deutschen in ihrem Kern, ist durch die Freiheit und das demokratische Prinzip, aber auch den Rechtsstaat definiert. Die Freiheit definiert den Bürger, das demokratische Prinzip und das Prinzip des Rechts, die Republik.

I. Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung

Das Bundesverfassungsgericht hat im NPD-Urteil vom 17. 1. 2017 (2 BvB 1/13; BVerfGE 144, 20 ff.) zu Rn. 541 f., 547, 522 bis 555 zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung ausgeführt:

541 „Freiheitliche demokratische Grundordnung und verfassungsmäßige Ordnung sind mithin zu unterscheiden. Die freiheitliche demokratische Grundordnung beschränkt sich auf diejenigen Prinzipien, die unter Ausschluss jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit gewährleisten (vgl. BVerfGE 2, 1 [12 f.]). Davon ausgehend hat das Bundesverfassungsgericht dieser Ordnung aus einer Gesamtinterpretation des Grundgesetzes und seiner Einordnung in die moderne Verfassungsgeschichte (vgl. BVerfGE 5, 85 [112]) zunächst folgende acht Elemente zugeordnet: die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition (BVerfGE 2, 1 [13])“.

542 „Im KPD-Urteil hat das Gericht ferner als Teil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung die Vereinigungsfreiheit (vgl. BVerfGE 5, 85 [199]) sowie insbesondere den aus dem Mehrparteienprinzip fließenden Parlamentarismus (vgl. BVerfGE 5, 85 [230, 236]) bezeichnet. Daneben wird auf das Erfordernis freier Wahlen mit regelmäßiger Wiederholung in relativ kurzen Zeitabständen und die Anerkennung von Grundrechten (vgl. BVerfGE 5, 85 [199 f.]) verwiesen, wobei das Gericht die Menschenwürde als obersten und unantastbaren Wert in der freiheitlichen Demokratie besonders herausgestellt hat (vgl. BVerfGE 5, 85 [204]; vgl. auch BVerfGE 6, 32 [41])“.

Rn. 547 „Der Regelungsgehalt des Art. 79 Abs. 3 GG geht über den für einen freiheitlichen demokratischen Verfassungsstaat unverzichtbaren Mindestgehalt hinaus. Zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung zählen insbesondere nicht die von Art. 79 Abs. 3 GG umfassten Prinzipien der Republik und des Bundesstaats, da auch konstitutionelle Monarchien und Zentralstaaten dem Leitbild einer freiheitlichen Demokratie entsprechen können (vgl.

Murswiek, Die verfassunggebende Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 1978, S. 180; Meier, a.a.O., S. 317; Papier/Durner, AöR 128 [2003], S. 340 [357]). Eine Partei, die sich für ein derartiges Verfassungsmodell einsetzt, begibt sich nicht in einen Widerspruch zu Grundsätzen der freiheitlichen Demokratie, der einen Ausschluss aus dem Prozess der politischen Willensbildung rechtfertigen könnte. Daher ist der Regelungsgehalt des Schutzguts „freiheitliche demokratische Grundordnung“ in Art. 21 Abs. 2 GG – ungeachtet inhaltlicher Überschneidungen – eigenständig und unabhängig vom Regelungsgehalt des Art. 79 Abs. 3 GG zu bestimmen“.

552 „Das Demokratieprinzip ist konstitutiver Bestandteil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Demokratie ist die Herrschaftsform der Freien und Gleichen. Sie beruht auf der Idee der freien Selbstbestimmung aller Bürger (vgl. BVerfGE 44, 125 [142]). Das Grundgesetz geht insoweit vom Eigenwert und der Würde des zur Freiheit befähigten Menschen aus und verbürgt im Recht der Bürger, in Freiheit und Gleichheit durch Wahlen und Abstimmungen die sie betreffende öffentliche Gewalt personell und sachlich zu bestimmen, zugleich den menschenrechtlichen Kern des Demokratieprinzips (vgl. BVerfGE 123, 267 [341]; 129, 124 [169]; 135, 317 [386 Rn. 125]; BVerfG, Urteil vom 21. Juni 2016 – 2 BvR 2728/13 u. a. –, juris, Rn. 124; Häberle, in: Isensee/Kirchhof, HStR II, 3. Aufl. 2004, § 22 Rn. 61 ff.; Unger, Das Verfassungsprinzip der Demokratie, 2008, S. 252 ff.)“.

553 „Unverzichtbar für ein demokratisches System sind die Möglichkeit gleichberechtigter Teilnahme aller Bürgerinnen und Bürger am Prozess der politischen Willensbildung und die Rückbindung der Ausübung der Staatsgewalt an das Volk (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG). Wie diesen Anforderungen entsprochen wird, ist für die Frage der Vereinbarkeit eines politischen Konzepts mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht entscheidend. So vermag die Ablehnung des Parlamentarismus, wenn sie mit der Forderung nach dessen Ersetzung durch ein plebiszitäres System verbunden ist, den Vorwurf der Missachtung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht zu begründen. Anders verhält es sich jedoch im Fall eines Verächtlichmachens des Parlaments mit dem Ziel, ein Einparteiensystem zu etablieren“.

554 „In der Demokratie erfolgt die politische Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen und nicht umgekehrt (vgl. BVerfGE 44, 125 [140]; 69, 315 [346]; 107, 339 [361]). Die demokratischen Postulate der Freiheit und Gleichheit erfordern gleichberechtigte Mitwirkungsmöglichkeiten aller Bürger. Nur dann ist dem Erfordernis der Offenheit des Prozesses der politischen Willensbildung genügt. Damit sind Konzepte des dauerhaften oder vorübergehenden willkürlichen Ausschlusses Einzelner aus diesem Prozess nicht vereinbar. Die Instrumente zur Sicherung der Offenheit des Prozesses der politischen Willensbildung (Mehrparteiensystem, Chancengleichheit der Parteien, Recht auf Bildung und Ausübung einer Opposition) sind demgegenüber nachrangig“.

555 „Der Grundsatz der Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG) erfordert daneben, dass sich alle Akte der Ausübung der Staatsgewalt auf den Willen des Volkes zurückführen lassen (vgl. BVerfGE 38, 258 [271]; 47, 253 [272]; 77, 1 [40]; 83, 60 [71]; 93, 37 [66]; 107, 59 [87]). Soweit das Volk die Staatsgewalt nicht selbst durch Wahlen oder Abstimmungen ausübt, sondern dies besonderen Organen (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) übertragen ist, bedarf es eines hinreichend engen Legitimationszusammenhangs, der sicherstellt, dass das Volk einen effektiven Einfluss auf die Ausübung der Staatsgewalt durch diese Organe hat (vgl. BVerfGE 83, 60 [71 f.]; 89, 155 [182]; 93, 37 [66]). Erforderlich ist eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten Organen und Amtswaltern (vgl. BVerfGE 47, 253 [275]; 52, 95 [130]; 77, 1 [40]; 93, 37 [66]; 107, 59 [87]).