

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 139

Politische Vereinigungen unter dem Grundgesetz

Von

Wolfgang Piepenstock



Duncker & Humblot · Berlin

WOLFGANG PIEPENSTOCK

Politische Vereinigungen unter dem Grundgesetz

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 139

Politische Vereinigungen unter dem Grundgesetz

Von

Dr. Wolfgang Piepenstock



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1971 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1971 bei Alb. Sayffaerth, Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 02370 6

Vorwort

In dieser Arbeit sollen die vom Grundgesetz gewährleisteten Befugnisse zur kollektiven Einflußnahme gesellschaftlicher Kräfte auf die öffentliche Meinung und auf die Staatsorgane erörtert werden. Das Thema erfordert es, dem Demokratieverständnis der Verfassung nachzugehen und insbesondere seine innergesellschaftlichen Komponenten aufzuzeigen.

Die in Art. 9 Abs. 1 GG generell verankerte Organisations- und Aktionsfreiheit ist bislang überwiegend aus soziologischer und politikwissenschaftlicher Sicht betrachtet worden. Eine verfassungsrechtliche Analyse hat danach zu fragen, welche Strukturgebote und Betätigungsaufgaben für politische Vereinigungen sich aus dem Grundgesetz ergeben. Die Art. 9 Abs. 2, 21 Abs. 2 und 18 GG werfen dabei das in einer Demokratie heikle Problem auf, wann staatliche Instanzen gegen politische Vereinigungen repressiv vorgehen dürfen. Das zur Ausführung von Art. 9 Abs. 2 GG erlassene Vereinsgesetz vom 3. August 1964 kann hierzu nur insoweit zutreffende Einsichten vermitteln, als es einer kritischen Überprüfung seiner Verfassungskonformität standhält.

Die Arbeit hat der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bonn als Dissertation vorgelegen. Herrn Professor Dr. *H. Ridder* verdanke ich vielfältige Anregungen.

Wolfgang Piepenstock

Inhaltsverzeichnis

Einführung

I. Die allgemeine Vereinigungsfreiheit	11
II. Koalitionen	13
III. Parteien	15
IV. Das kollektive Element in der demokratischen Politik	18

Erster Teil

Die Organisationsfreiheit

I. Verfassungsgeschichtliche Ursprünge	23
II. Politische Vereinigungen und die Lehre vom Staat	28
1. Die „organische“ Staatslehre	28
2. „Vergesellschaftung“ des Staates?	30
3. Staat und Gesellschaft in der demokratischen Nation	32
III. Die Staatsfreiheit der Organisation	34
1. Die Freiheitlichkeit der demokratischen Gesellschaft	34
2. Die Staatsfreiheit politischer Vereinigungen nach dem Grundgesetz	35
IV. Das Gebot des demokratischen Aufbaus	38
1. Soziologische Analyse der Infrastruktur	38
2. Sind oligarchische Vermachtungen unvermeidbar?	41
3. Die gesellschaftliche Dimension des im Grundgesetz enthaltenen Demokratiegebotes	46
a) Die soziale Komponente der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“	46
b) Die exemplarische Bedeutung des für Parteien geltenden Demokratiegebotes	48

*Zweiter Teil***Die Programmfreiheit**

I. Rechtliche Begrenztheit der Ziele?	52
1. Das Planen für kollektives Handeln	52
2. Bindung an eine „Staatsräson“?	55
II. Propaganda für verfassungsfeindliche Endziele	59
1. Das Schutzobjekt „freiheitliche demokratische Grundordnung“ ..	59
2. Ist es rechtswidrig, ein verfassungsfeindliches Programm zu ver-	66
breiten?	
3. Folgerungen	70

*Dritter Teil***Die Aktionsfreiheit**

I. Einflußnahme auf die öffentliche Meinung	72
II. Einflußnahme auf die Staatstätigkeit	74
1. Störung des „Repräsentationssystems“?	74
2. Die Vergabe von Parlamentsmandaten an Verbandsvertreter	81
3. Intervention im Exekutivbereich?	87
4. Übernahme staatlicher Funktionen?	89
III. Die Sicherung der verfassungskonformen Staatspraxis	92
1. Die Erzwingung staatlicher Transparenz	92
2. Die Machtausgleichskomponente	95

*Vierter Teil***Das Verbot völkerverständigungsfeindlicher Tätigkeit**

I. Die Tradition des Völkerverständigungsgedankens	100
1. Der Auftrag des Verfassungebers	100
2. Geistesgeschichtliche Ursprünge	102
a) Historisch-rationale Wurzeln	102
b) Das christliche Friedensgebot	105
II. Die Unerläßlichkeit des innergesellschaftlichen Friedenschutzes	107

III. Konsequenzen des Völkerverständigungsgebotes	109
1. Die Tatbestände	109
2. Die aktuelle Rechtswidrigkeit	111

Fünfter Teil

Das Verbot von Vereinigungen

I. „Die Strafgesetze“ als Aktionsschranke	113
1. Historische Deutung der Vorbehaltsklausel	113
2. Strafgesetze als allgemeine Gesetze	114
3. Die verbotsauslösenden Strafgesetze	117
II. Legalität oder Opportunität?	118
III. Die Kompetenzfrage	122
1. Ungeschriebene Zuständigkeit der Bundesexekutive?	122
2. Ist die Exekutive überhaupt zuständig?	124
IV. Die Bannkraft von Verdikten	128
1. Die unmittelbaren Rechtsfolgen	128
a) Impliziert Art. 21 Abs. 2 GG ein Parteiverbot?	128
b) Ist eine Vermögenskonfiskation zulässig?	130
c) Automatischer Mandatsverlust?	131
d) Sofortige Vollziehbarkeit von Vereinsverboten?	131
e) Die Erzwingung von Verboten	132
2. Ersatzorganisationen	133
3. Aufhebung und Selbstverzehr von Verwirkungsverdikten	136

Literaturverzeichnis	140
-----------------------------	-----

Personen- und Sachwortregister	157
---------------------------------------	-----

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	= anderer Ansicht
a.a.O.	= am angegebenen Ort
Anm.	= Anmerkung
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
Bd.	= Band
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
BGHStE	= Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Strafsachen
BT-	= Bundestags
BVerfGE	= Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	= Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951
BVerwGE	= Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
Diss.	= Dissertation
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
JuS	= Juristische Schulung
JZ	= Juristenzeitung
MDR	= Monatsschrift für Deutsches Recht
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
PVS	= Politische Vierteljahresschrift
Rdnr.	= Randnummer
RGBl.	= Reichsgesetzblatt
RGStE	= Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen
Sp.	= Spalte
StGB	= Strafgesetzbuch
VereinsG	= Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts vom 5. August 1964
VVDStL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	= Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. Januar 1960
WRV	= Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919
ZPO	= Zivilprozeßordnung

Einführung

I. Die allgemeine Vereinigungsfreiheit

Die Befugnis der Bürger, sich zusammenzuschließen und gemeinsam zu handeln, wird durch Art. 9 Abs. 1 GG gewährleistet. Die Grundrechtsgarantie umfaßt sowohl die Gründungsfreiheit als auch die fortlaufende Kooperation selbst¹. In der Verfassung der Bundesrepublik ist damit das Recht der Staatsbürger verankert, ihre Isoliertheit zu überwinden und sich gemeinschaftlich zu betätigen. Das für jede Vereinsarbeit charakteristische „Moment der Dauer“ ermöglicht dabei eine Kontinuität des Wirkens.

Bestimmte Rechtsformen sind für die verbürgte Kooperationsfreiheit nicht vorgeschrieben². Die Verfassungsgarantie gilt selbst für lockere Formen des kollektiven Handelns und bezieht sich auf den gesamten Organisationsablauf. Umstritten ist freilich, ob auch die Vereinigungen selbst als Rechtsträger anzusehen sind³. Eine derartige Betrachtungsweise ist nicht ungewöhnlich, denn in Art. 19 Abs. 3 GG wird es für zulässig erklärt, den als juristische Personen organisierten Zusammenschlüssen bestimmte Grundrechte zuzuordnen. Die Lösung des Problems vereinfacht sich weiter, wenn berücksichtigt wird, daß jede Vereinstätigkeit aus der Inanspruchnahme von Grundrechten durch Individuen hervorgeht. Die Rechtsgarantie des Art. 9 Abs. 1 GG beschränkt sich hierbei nicht auf den Schutz der Vereinsmitglieder als isolierte Einzelpersonen; sie kommt vielmehr den Beteiligten gerade in der von ihnen gebildeten Gesamtheit zugute. Die Vereinigungsfreiheit zeichnet sich also durch eine Kombination von individual- und

¹ So bereits *Anschütz*, a.a.O., Anm. 1 zu Art. 124; ähnlich nunmehr *Klein*, vMK, Anm. III 6 zu Art. 9, S. 644, *Seifert*, Probleme des öffentlichen Vereinsrechts, S. 353 und *v. Münch*, BK, Rdnr. 19 zu Art. 9.

² Insbesondere werden Vereine und Gesellschaften unabhängig von den im BGB und im Gesellschaftsrecht bereitgestellten Instituten geschützt. Selbst zwischen den beiden in Art. 9 Abs. 1 GG verwendeten Begriffen besteht kein verfassungsrechtlich bedeutsamer Unterschied. Durch die etwas antiquierte Wortfassung wird lediglich klargestellt, daß Zusammenschlüsse, deren Fortbestand vom Konsens aller Teilnehmer („Gesellschafter“) abhängt, von der Grundrechtsnorm nicht ausgeschlossen sind.

Die Termini „Verein“ und „Verband“ werden in dieser Untersuchung synonym gebraucht.

³ Dies verneinen *Füßlein*, Vereins- und Versammlungsfreiheit, S. 429 und *Leisner*, Stichwort „Vereinigungsfreiheit“, Sp. 2338; bejahend äußern sich *Klein*, vMK, Anm. III 1 zu Art. 9, S. 318, *v. Münch*, BK, Rdnr. 16 zu Art. 9 und *Maunz*, Deutsches Staatsrecht, 16. Aufl., S. 116.

kollektivrechtlichen Elementen aus. Um den Mitgliederkreis in seiner Gesamtheit als Grundrechtsträger auszuweisen, ist es durchaus sinnvoll, abbeviativ „den Verein“ als Rechtsadressaten zu betrachten.

Die Kooperationsbefugnis und die in Art. 8 GG geschützte Versammlungsfreiheit sind eng miteinander verzahnt. Um ihre jeweils gemeinsamen Ziele artikulieren und verwirklichen zu können, sind die Bürger zumeist darauf angewiesen, Zusammenkünfte abzuhalten. Zu diesem Zweck veranstaltete Kundgebungen, Kongresse und Aussprachen sind unentbehrliche Bestandteile des kollektiven Handelns. Zugleich steht die Vereinigungsfreiheit in einem engen Zusammenhang mit dem in Art. 5 Abs. 1 GG in verschiedenen Ausprägungen gewährleisteten Recht auf freie geistige Kommunikation⁴. Der Austausch von Meinungen wäre ohne eine Kooperation der Aktivbürgerschaft nicht möglich. Zwar gibt schon eine zufällige Begegnung von zwei Personen Gelegenheit, von dem Recht auf Meinungsfreiheit Gebrauch zu machen; um zur Bildung der öffentlichen Meinung beizutragen, bedarf es jedoch der planvollen Bündelung von individuellen Meinungsbeiträgen.

Die Vereinigungsfreiheit ist zunächst gegen den Staat gerichtet. Sie gehört damit zum Kranz jener Freiheitsrechte, die von einer sich emanzipierenden Gesellschaft gegenüber dem Obrigkeitsstaat erkämpft wurden. Als ein negatorisches Recht sichert Art. 9 Abs. 1 GG gesellschaftliches Handeln gegen staatliche Übergriffe ab. Der Abwehrcharakter der Grundrechtsgarantie kommt vor allem politischen Vereinigungen zugute, denn gegen sie richtet sich in starkem Maße das Mißtrauen der staatlichen Machthaber.

Während die politischen Aktionen eines auf sich selbst gestellten Bürgers zumeist keine Veränderungen der bestehenden Verhältnisse auslösen können, birgt das kollektive Handeln weit eher eine reale Chance, politische Entwicklungen zu beeinflussen. Die Vereinigungsfreiheit ermöglicht es somit den Bürgern, von ihren politischen Mitwirkungsrechten ohne staatliche Beeinträchtigung Gebrauch zu machen. Art. 9 Abs. 1 GG verbürgt daher „Einwirkungsmöglichkeiten auf die politische Sphäre“⁵. Weil der einzelne Staatsbürger sich durchweg erst in Gemeinschaft mit Gleichgesinnten in der Öffentlichkeit Gehör verschaffen kann, sind politische Vereinigungen unentbehrliche Bestandteile einer demokratischen Verfassungsordnung. Für das auf dem Grundgesetz beruhende Gesamtpolitikum sind sie daher „schlechthin konstitutiv“⁶. Die zur Selbstbestimmung über ihr politisches Schick-

⁴ Für *Apelt*, a.a.O., S. 319, ist die Vereinigungsfreiheit eine „konsequente Fortbildung des Rechts der freien Meinungsäußerung“. Die Konnexität der beiden Rechte heben ferner *Ridder*, Meinungsfreiheit, S. 248 und *Mallmann*, Stichwort „Vereins- und Versammlungsfreiheit“, Sp. 108, hervor.

⁵ *Nawiasky*, a.a.O., S. 28.

⁶ *Mallmann*, Stichwort „Vereins- und Versammlungsfreiheit“, Sp. 108.

sal berufene Aktivbürgerschaft artikuliert in Vereinigungen ihren politischen Willen und versucht, ihn durch gemeinsame Aktionen durchzusetzen.

Für einen demokratisch konstituierten Staat ist die Existenz eines von der Gesellschaft zu den Staatsorganen fließenden Willensbildungsstromes lebensnotwendig. Trotz der damit unausweichlichen Verflechtung des innergesellschaftlichen mit dem staatlichen Bereich sind die hierauf bezogenen Normen des Grundgesetzes wenig differenziert. Immerhin wird die den Bundesstaat — und nach der Homogenisierungsklausel des Art. 28 Abs. 1 GG den gesamten Staatsbereich — prägende Verfassungsordnung an so zentraler Stelle wie Art. 20 Abs. 1 GG als „demokratisch“ und „sozial“ festgelegt. Hierdurch wird die Vereinigungsfreiheit als ein wichtiger Teil dieser Verfassungsordnung normativ geprägt. Art. 9 Abs. 1 GG erscheint nicht mehr allein als ein Abwehrrecht; vielmehr wird das kollektive politische Handeln zu einem Aufbauelement des sich aus dem Willen der Aktivbürgerschaft rekrutierenden Staates. Hieraus ergibt sich folgende Ambivalenz dieses Bürgerrechts: Die Organisationsfreiheit besteht einmal gegenüber den staatlichen Mächten im liberalen Sinne; sie ist zum anderen ein Teil der demokratischen Ordnung, die politischen Vereinigungen — wie Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG auf den ersten Blick erkennen läßt — gewisse Strukturgebote auferlegt.

Weil die Willensbildung in demokratischen Staaten maßgeblich auf den Impulsen gesellschaftlicher Gruppen beruht, impliziert die Frage nach den Grenzen der Vereinigungsfreiheit das Problem des Umfanges der demokratischen Befugnisse. Daß in einem vom Volk als dem Souverän getragenen Staat von den Bürgern prinzipiell jede Idee propagiert und jedwedes (die Menschenwürde respektierende) Ziel angestrebt werden darf, ist an sich selbstverständlich. Jede Beschränkung dieser Befugnis schließt einen Teilverlust der demokratischen Substanz ein. Aus den Art. 18, 9 Abs. 2 und 21 Abs. 2 GG ergibt sich, daß der Verfassungsgeber derartige Einbußen unter bestimmten Voraussetzungen in Kauf nehmen wollte. In dieser Normentrias sind Einschränkungen der Vereinigungsfreiheit mit potentiell weitreichenden Konsequenzen angelegt. Den Umfang der damit im Grundgesetz verankerten Betätigungssperren für politische Vereinigungen gilt es in dieser Untersuchung festzulegen.

II. Koalitionen

Die zwecks Einflußnahme auf Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen gegründeten Verbände sind durch Art. 9 Abs. 3 GG besonders geschützt. Diese „nur und gerade für die speziellen Berufsvereinigungen des Ar-