

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 282

Innerparteiliche Demokratie im Parteienstaat

Von

Helmut Trautmann



Duncker & Humblot · Berlin

HELMUT TRAUTMANN

Innerparteiliche Demokratie im Parteienstaat

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 282

Innerparteiliche Demokratie im Parteienstaat

Von

Dr. Helmut Trautmann



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1975 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1975 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 03532 1

*Meiner Mutter
und dem Andenken meines Vaters
gewidmet*

Vorwort

Die Arbeit hat im Wintersemester 1974/75 dem Fachbereich Rechtswissenschaften der Philipps-Universität Marburg/Lahn als Dissertation vorgelegen.

Mein verehrter Lehrer, Herr Professor Dr. Peter Häberle, hat mich als Student und später als Wissenschaftlicher Assistent an seinem Lehrstuhl mit wissenschaftlicher Arbeit vertraut gemacht. Für anregende Kritik, sachlichen Rat und menschliche Ermutigung beim Zustandekommen dieser Arbeit danke ich ihm herzlich. Herrn Professor Dr. Walter Schmitt Glaeser, dem Zweitgutachter, danke ich für Anregungen, die mir bei der Anfertigung des Druckmanuskripts wertvolle Hilfe waren.

Der Studienstiftung des deutschen Volkes verdanke ich ein großzügiges Promotionsstipendium, dem Bundesminister des Inneren finanzielle Förderung der Drucklegung.

Reichelsheim/Odw., im August 1975

Helmut Trautmann

Inhaltsverzeichnis

Problemstellung	13
<i>Erster Teil</i>	
Parteien im Parteienstaat	21
I. Parteienstaatsverständnis in der deutschen Staatsrechtslehre	23
1. Meinungsstand	25
2. Auswertung und Stellungnahme	28
II. Normative Anforderungen und parteienstaatliche Realität	36
1. Mitwirkung der Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes	40
a) Die politische Willensbildung des Volkes	41
b) Mitwirkungsfunktion der Parteien	46
c) Folgeprobleme der innerparteilichen Demokratie	51
2. Parteien und organisierte Staatlichkeit	55
a) Parlament und Regierung	55
b) Öffentlicher Dienst	68
c) Rechtsprechung	84
d) Folgerungen für die innerparteiliche Demokratie	90
3. Der Typus der Volksparteien	107
a) Entstehung und Erscheinungsbild	111
b) Partizipation und innerparteiliche Demokratie	117
c) Innerparteiliche Demokratie in Volksparteien	127
4. Parteifinanzen und innerparteiliche Demokratie	137
III. Demokratiebegriff in Art. 21 Abs. 1 Satz 3 Grundgesetz	146
1. Demokratiebegriff des Grundgesetzes	147
2. Demokratische Grundsätze	170
3. Statuslehren und parteiinterner Bereich	181
<i>Zweiter Teil</i>	
Ausgewählte Probleme der innerparteilichen Demokratie	192
I. Gesellschaftlicher und parteiinterner Bereich	193
1. Parteizugang	193
2. Parteiaustritt, -ausschluß	207
3. Parteipolitische Inkompatibilitätsbeschlüsse	216
4. Einwirkungen der gesellschaftlichen Umwelt auf die Parteien ..	218

II. Parteiinterna	231
1. Gliederung, Organisation	231
2. Sonderorganisationen	239
3. Willensbildung	247
4. Entscheidungsmechanismen	264
5. Ämterhäufung	274
6. Kandidatenaufstellung	279
7. Schiedsverfahren	286
III. Verfassungspolitische Folgerungen	290
Literaturverzeichnis	294
Verzeichnis zitierter Artikel der Nachrichtenpresse	318
Sachregister	321

Hinweis

Die in den Fußnoten in Kurzbezeichnung angegebenen Werke sind mit ausführlichen bibliographischen Nachweisen in dem — nach Autorennamen alphabetisch geordneten — Literaturverzeichnis aufgeführt. Berichte und Kommentare aus der Tagespresse sind in einem daran anschließenden alphabetischen Verfasserverzeichnis gesondert genannt. Folgende Abkürzungen stehen für Tageszeitungen: DE (Darmstädter Echo), FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung), FR (Frankfurter Rundschau), SZ (Süddeutsche Zeitung). Im übrigen wurden die allgemein gebräuchlichen Abkürzungen verwandt. Wo Parteisatzungen zitiert wurden, handelt es sich, soweit nicht eine frühere oder regionale Fassung ausdrücklich genannt ist, um das Organisationsstatut der SPD (Bund), beschlossen am 18.12.1971, das Statut der CDU (Bund), vom 27.4.1960, zuletzt geändert am 12.6.1973 sowie die Satzung der FDP (Bund), in der Fassung vom 30.1.1968, zuletzt geändert am 24.10.1972.

Problemstellung

Das Grundgesetz bestimmt in Art. 21 I 3 für die politischen Parteien: „Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen.“ Damit blieb dem Gesetzgeber die Konkretisierung dieses zentralen Bereichs des Parteienrechts vorbehalten¹. Das Gesetz über die politischen Parteien vom 24. 7. 1967 (PartG)² enthält überwiegend Regelungen dieser vielschichtigen Problematik³. Trotzdem scheint die innerparteiliche Demokratie in der Verfassungsdogmatik noch weitgehend „terra incognita“ zu sein. Wo sich die verfassungsrechtliche Literatur mit ihren Problemen befaßt, scheint sie teilweise geeignet, „einer politischen Praxis Vorschub zu leisten, die den modernen demokratischen Anforderungen nicht gerecht wird“⁴. Das PartG stellt daher lediglich eine „Etappe“ im Prozeß der Parteireformdiskussion⁵ dar.

Bei der Untersuchung, inwiefern das *Verfassungsgebot innerparteilicher Demokratie*⁶ eingelöst wurde, sind Ausgangspunkte Verfassung und Wirklichkeit. Ihre korrelative Zuordnung⁷ im Sinne einer Praxis-

¹ s. Art. 21 III GG: „Das Nähere regeln Bundesgesetze.“

² BGBl. I S. 773; geändert durch das 1. StRG vom 25. 6. 1969, BGBl. I S. 645, Art. 15 und durch G vom 22. 7. 1969, BGBl. I S. 925. — Nach einer Vielzahl parlamentarischer Initiativen (s. dazu R. Groß, DÖV 1968, S. 80 ff.) wurde das PartG relativ spät erlassen. Voraus ging der Bericht einer vom Bundesinnenminister eingesetzten Sachverständigenkommission: Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, 1957, 2. Aufl. 1958. Er diente dem Regierungsentwurf von 1959 als Grundlage (vgl. Bericht des Innenausschusses vom 27. 6. 1967, zu BT-Drucks. V/1918, S. 1). In vielen Punkten wurde durch das PartG die Verfassungsrechtsprechung aus der Zeit des gesetzlichen Vakuums im Parteienrecht festgeschrieben, was H. Weber, JuS 1968, S. 147, zu der Bemerkung veranlaßte: „So trägt das Gesetz eher den Charakter einer — gesetzestechnisch nicht immer geglückten — Kodifikation des Bestehenden mit behutsamen Einzelreformen.“

³ Unmittelbar angesprochen im 2. Abschnitt „innere Ordnung“ (§§ 6 - 16), von nicht zu unterschätzender Wirkung auf die demokratische Binnenstruktur der Parteien sind auch die Regelungen der Aufstellung von Wahlbewerbern (deren Schwerpunkt allerdings im BWahlG und den WahlGen. der Länder liegt), der Erstattung von Wahlkampfkosten sowie der öffentlichen Rechenschaftslegung (3. - 5. Abschnitt).

⁴ G. Dux, DVBl. 1966, S. 553.

⁵ W. Steffani, Einführung, S. 15.

⁶ G. Leibholz hat die „Demokratisierung der Parteien“ als das zentrale Anliegen des massendemokratischen Staates bezeichnet, DVBl. 1951, S. 1 (4 ff.).

⁷ Dazu K. Hesse, Normative Kraft; ders., VVDStRL 17 (1959), S. 12 ff., speziell zu Art. 21 GG.

orientierung der juristischen Wertentscheidung soll einer Verfassungsinterpretation dienen, die unter den Bedingungen der Realität der Norm optimale Geltung verschafft. Der Bezugsrahmen der innerparteilichen Demokratie ist das Parteien(staats)verständnis nach dem GG. Denn „die politischen Parteien sind das Herzstück des modernen demokratischen Staates, die Organe demokratischer Willensbildung; nur durch sie kann auf freiheitlich-demokratische Weise Handlungsfähigkeit für das Ganze gewonnen werden“⁸.

Die so erweiterte Problemdimension führt zu der Frage nach dem Verhältnis von „Staat“ und „Gesellschaft“, das die Parteien prägt und das von den Parteien geprägt wird. Vordemokratische liberale Vorstellungen eines Dualismus von Staat und Gesellschaft⁹ beeinflussen in ihren Auswirkungen mittelbar noch immer das Parteienstaatsverständnis, wenn z. B. einer Trennung von gesellschaftlicher und staatlicher Willensbildung oder einer Gegenüberstellung von Parteien und organisierter Staatlichkeit das Wort geredet wird¹⁰. War im Obrigkeitsstaat der Staat nur von *einer* gesellschaftlichen Gruppe „besetzt“, so gründen sich in der vom GG verfaßten demokratischen Ordnung Gesellschaft und Staat auf denselben Personenverband¹¹. Frühere Bereiche gesellschaftlicher Selbstregulierung sind — nicht zuletzt aus Gründen der Sozialstaatlichkeit — zu Staats- oder Gemeinschaftsaufgaben von Staat und Gesellschaft geworden¹². Damit entfielen die historisch bedingten Voraussetzungen des Trennungsdogmas im sozialen Staat der Gegenwart¹³.

In dem heutigen „politischen Gemeinwesen“¹⁴, der „res publica“¹⁵, einem „Gesamtverband“, ist der Staat — verstanden als der der konstituierten Gewalten¹⁶ — nicht mehr Gegenpol der Gesellschaft¹⁷. Die theoretische Verabschiedung des liberalistischen Modells erfordert eine

⁸ H. Ehmke, ZfP 1954, S. 337 (346).

⁹ So K. Hesse, Grundzüge, S. 8 f.

¹⁰ Dazu näher unten unter II. 1. und 2.

¹¹ G. Leibholz, Gesellschaftsordnung, S. 329 f.; K. Hesse, Grundzüge, S. 9; H. Ehmke, „Staat“ und „Gesellschaft“, S. 44.

¹² s. dazu die Darstellung unter dem Gesichtspunkt der Leistungsgemeinschaft bei P. Häberle, VVDStRL 30 (1972), 44 (55 ff.).

¹³ K. Hesse, Grundzüge, S. 8.

¹⁴ H. Ehmke, „Staat“ und „Gesellschaft“, S. 44; P. Häberle, ZfP 1965, S. 381 f., 385 f., 390 ff.; K. Hesse, Grundzüge, S. 9, 11 passim.

¹⁵ P. Häberle, ZfP 1965, S. 389: materialer Zusammenhang von Republik, res publica und öffentlichem Gemeinwesen; ders., Öffentlichkeit, S. 5, 6 passim; A. Rincken, Das Öffentliche als verfassungstheoretisches Problem, 1971, S. 243 ff.

¹⁶ K. Hesse, Grundzüge, S. 9 f.

¹⁷ Anders: J. H. Kaiser, Die Repräsentation organisierter Interessen, S. 338 f. passim.

Konturierung des Bereichs des Öffentlichen¹⁸, in dem Staat und Gesellschaft in der *res publica* vermittelt sind. Die hier stattfindende umfassende Prozeß der politischen Willensbildung des Volkes wird durch die Tätigkeiten der Parteien wesentlich geprägt. Sie nehmen — vom politischen Gemeinwesen her gedacht — „in der Staats- und Verfassungstheorie eine Zentralstellung ein“¹⁹. Grundlegend für die Wahrnehmung ihrer Funktionen ist eine funktionierende innerparteiliche Demokratie.

Defizitäre Formen innerparteilicher Demokratie sind u. a. Ursache des vielzitierten allgemeinen Demokratiedefizits²⁰. Die wirklichkeitsorientierte juristische Behandlung dieser Fragen hat auch auf die sozio-psychologischen Zusammenhänge zurückzugreifen, z. B. das Oligarchie- und mit ihm zusammenhängend das Apathieproblem oder die verbreitete Vernachlässigung formaler Grundlagen des demokratischen Prozesses, die oft in naive „Arroganz der Ohnmacht“ umschlägt, was letztlich einem Verzicht auf die Chance politischer Einflußnahme gleichkommt²¹.

Einzelprobleme finden sich in allen Phasen des politischen Prozesses, denn „die politischen Parteien haben die Führung in den repräsentativen Versammlungen übernommen. Zugleich aber sehen sie sich genötigt, möglichst starke und verzweigte Wurzeln in der Gesellschaft selber zu schlagen“²². Diese Expansion der Parteien, verbunden mit ihrem aus dem Parteienwettbewerb resultierenden Bestreben nach Integration möglichst vieler Bürger läßt die Probleme der innerparteilichen Demokratie weit *über die Parteiinterna hinaus*²³ wachsen. Ihre Lösung ist maßgebend für die demokratische Ausrichtung des Gemeinwesens schlechthin. „Die Schwächen der Parteien werden zur Schwäche des politischen Systems“²⁴. Oder positiv gewendet: die Demokratie in der *res publica* kann nur dann realisiert werden, „wenn die innerparteiliche Demokratie in Ordnung ist bzw. gebracht wird“²⁵! So ist die

¹⁸ s. dazu unten unter II. 1. a).

¹⁹ H. Ehmke, „Staat“ und „Gesellschaft“, S. 46 ff.

²⁰ E. Fraenkel, Deutschland und die westlichen Demokratien, S. 119: „Der Bestand der Demokratie im Staat hängt ab von der Pflege der Demokratie in den Parteien.“ Ders.: Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente in dem Verfassungsstaat, S. 58.

²¹ U. Thaysen, ZParl. 1970, S. 198.

²² D. Sternberger, Nicht alle Staatsgewalt geht vom Volke aus, S. 119.

²³ G. Dux, DVBl. 1966, 553 (554): „Die sog. internen Angelegenheiten der Parteien sind von entscheidender externer Bedeutung. Ihre freiheitliche Ordnung ist das Kernstück der freiheitlichen Ordnung des Staates selbst.“

²⁴ T. Eschenburg, Probleme der modernen Parteifinanzierung, S. 46; ähnlich H. Bilstein / R. Lange, Politische Willensbildung im Parteienstaat, S. 10.

²⁵ H. Bilstein / H. Hohlbein / H.-U. Klose, Jungsozialisten — Junge Union — Jungdemokraten, S. 15; ähnlich O. K. Flechtheim, Die Parteien in der