

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 16

**Wahlabsprachen politischer Parteien
und ihre rechtlichen Grenzen**

Von

Christoph Peter



Duncker & Humblot · Berlin

CHRISTOPH PETER

Wahlabsprachen politischer Parteien und ihre rechtlichen Grenzen

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 16

Wahlabsprachen politischer Parteien und ihre rechtlichen Grenzen

Von

Dr. Christoph Peter



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1964 Duncker & Humblot, Berlin
Gedruckt 1964 bei Albert Sayffaerth, Berlin 61
Printed in Germany
D 21

Meinen Eltern

Vorwort

Den Anlaß zu der vorliegenden Untersuchung über „Wahlabsprachen politischer Parteien und ihre rechtlichen Grenzen“ hat das umstrittene Urteil des Staatsgerichtshofes von Baden-Württemberg vom 6. 2. 1961 (ESVGH 11 II, 25 ff.) gegeben, mit dem die Landtagswahl vom 15. 5. 1960 in den Wahlkreisen Waiblingen I und II wegen einer für gesetzwidrig erachteten Wahlabsprache für ungültig erklärt wurde. Die Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät (Rechtswissenschaftliche Abteilung) der Universität Tübingen hat die Arbeit im Wintersemester 1963/64 als Dissertation angenommen. Die Dissertation ist für diese Veröffentlichung in einigen Punkten geändert sowie ergänzt worden.

Mein aufrichtiger Dank gilt Herrn Prof. Dr. *Bachof*, der in hilfsbereiter Weise die Dissertation betreut und diese Veröffentlichung angeregt hat. Ich danke ferner dem Verlag für sein Entgegenkommen bei der Drucklegung.

Reutlingen, im Juni 1964

Christoph Peter

Inhaltsverzeichnis

§ 1 <i>Thema, Gang und Methode der Arbeit</i>	15
I. Thema der Arbeit	15
II. Gang der Arbeit	16
III. Methode der Arbeit	17

Erster Abschnitt

Begriff und Arten der Wahlabsprachen Geschichtliche Entwicklung der Wahlabsprachen Schrifttum und Rechtsprechung zur Frage der Zulässigkeit von Wahlabsprachen

§ 2 <i>Begriff und Arten der Wahlabsprachen</i>	19
I. Begriffsbestimmung	19
II. Die drei Grundtypen von Wahlabsprachen	20
1. Aussparungsabkommen	21
2. Abkommen über gemeinsame Wahlvorschläge	26
3. Abkommen über Wahlvorschlagsverbindungen	31
§ 3 <i>Übersicht über die geschichtliche Entwicklung</i>	35
I. Die Wahlabsprachen der Kaiserzeit	35
II. Die Wahlabsprachen der Weimarer Republik	38
1. Die Reichstagswahlen	39
2. Die Länderwahlen	42
III. Die Wahlabsprachen der Bundesrepublik	43
1. Die Bundestagswahlen	43
2. Die Wahlen in den Bundesländern	47
§ 4 <i>Schrifttum und Rechtsprechung zur Zulässigkeitsfrage</i>	50
I. Schrifttum in der Kaiserzeit	50
1. Stellungnahmen im Schrifttum	50
2. Exkurs: Stellungnahme in der Begründung zu dem Reformgesetz vom 24. 8. 1918	53
II. Schrifttum und Rechtsprechung in der Weimarer Zeit	54
1. Schrifttum	54
2. Rechtsprechung	56

III. Schrifttum und Rechtsprechung nach 1945	57
1. Schrifttum	57
2. Rechtsprechung	63
a) Das Bundesverfassungsgericht	63
b) Die Ländergerichte	65
3. Exkurs: Stellungnahmen im Bundestag	69

Zweiter Abschnitt

Die verbotsunabhängigen Grenzen von Wahlabsprachen

Erstes Kapitel

Bestimmungen des objektiven Rechts als Grenze

§ 5 <i>Die Bestimmungen über die Wahlvorschläge als Grenze</i>	71
I. Art. 21 GG als verfassungsrechtlicher Hintergrund	71
II. Die vier Gruppen von Normen über die Wahlvorschläge	73
III. Der gemeinsame Leitgedanke dieser Normen	76
IV. Folgerungen für Wahlabsprachen	78
1. Gemeinsame Wahlvorschläge	78
2. Listenverbindungen	80
3. Einerwahlkreis-Aussparungsabkommen	82
a) Unter dem Gesichtspunkt der Regeln über die Bewerberaufstellung	82
b) Unter dem Gesichtspunkt der sonstigen Normen des Wahlvorschlagsrechts	83
§ 6 <i>Das Prinzip der Verhältniswahl als Grenze</i>	85
I. Problemstellung	85
II. Der Gedanke der reinen Verhältniswahl	86
III. Folgerungen für Wahlabsprachen	88
1. Gemeinsame Listen	88
2. Listenverbindungen	89
IV. Der Gedanke der personalisierten Verhältniswahl	91
V. Folgerungen für Wahlabsprachen	95
1. Aussparungsabkommen	95
a) Einerwahlkreis-Aussparungsabkommen	95
b) Das Abkommen der „vertikalen Aufteilung der Wahlvorschläge“	96
2. Gemeinsame Wahlvorschläge	98
3. Listenverbindungen	101

§ 7 <i>Das Prinzip der Splitterpartei bekämpfung als Grenze</i>	102
I. Problemstellung	102
II. Die Splitterpartei bekämpfung im System der reinen Verhältniswahl	103
III. Folgerungen für Wahlabsprachen	104
1. Gemeinsame Listen	104
2. Listenverbindungen	106
IV. Die Splitterpartei bekämpfung im System der personalisierten Verhältniswahl	106
V. Folgerungen für Wahlabsprachen	111
1. Einerwahlkreis-Aussparungsabkommen	111
2. Gemeinsame Wahlvorschläge	115
3. Listenverbindungen	116

Zweites Kapitel

Die subjektiven Rechte
der Wahlbeteiligten als Grenze

§ 8 <i>Das subjektive Wahlrecht (das aktive Wahlrecht) als Grenze</i>	117
I. Problemstellung	117
II. Tragweite und Sinngehalt des freien und gleichen Wahlrechts ..	119
1. Das subjektive Wahlrecht als Recht gegen die Parteien	119
2. Die Wahlfreiheit	120
3. Die Wahlgleichheit	122
III. Folgerungen für Wahlabsprachen	123
1. Einerwahlkreis-Aussparungsabkommen	123
2. Gemeinsame Wahlvorschläge	129
3. Listenverbindungen	131
§ 9 <i>Das Mitwirkungsrecht der Parteien als Grenze</i>	132
I. Problemstellung	132
II. Das Mitwirkungsrecht des Art. 21 I 1 GG	133
III. Folgerungen für Wahlabsprachen	136
1. Wahlabsprachen allgemein	136
2. Sonderproblem in bezug auf Listenverbindungen	138
§ 10 <i>Die Rechte der Kandidaten (das passive Wahlrecht) als Grenze</i>	139
I. Problemstellung	139
II. Das passive Wahlrecht	140
III. Folgerungen für Wahlabsprachen	140

Dritter Abschnitt

Die gesetzlichen Verbote von Wahlabsprachen

§ 11	<i>Die Verbote und verbotsähnlichen Tatbestände des geltenden Rechts und ihre Tragweite</i>	143
	I. Die Verbote	143
	II. Die Tragweite der Verbote	144
	1. Das Verbot der Wahlvorschlagsverbindung als Verbot der Verbindungs-Abrede	144
	2. Das Verbot gemeinsamer Wahlvorschläge als Verbot aller Typen von gemeinsamen Wahlvorschlägen	145
	3. Untersuchung der Frage, ob das Verbot eines der drei Grundtypen von Wahlabsprachen die anderen erfaßt	146
	a) Gemeinsame Wahlvorschläge im Bereich von Verbindungs-Verboten	146
	b) Einerwahlkreis-Aussparungsabkommen im Bereich von Verbindungs-Verboten	147
	c) Einerwahlkreis-Aussparungsabkommen im Bereich von Verboten gemeinsamer Wahlvorschläge	149
	III. Die verbotsähnlichen Tatbestände und ihre Tragweite	153
	1. Tatbestände gegen Einerwahlkreis-Aussparungsabkommen .	153
	2. Tatbestände gegen gemeinsame Wahlvorschläge	154
	3. Tatbestand gegen Listenverbindungen	155
§ 12	<i>Die Verfassungsmäßigkeit der Verbote und verbotsähnlichen Tatbestände</i>	156
	I. Problemstellung	156
	II. Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Verbote von gemeinsamen Wahlvorschlägen und Wahlvorschlagsverbindungen	157
	III. Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der verbotsähnlichen Tatbestände	161
	1. Tatbestände gegen Einerwahlkreis-Aussparungsabkommen .	161
	2. Sonstige Tatbestände	163
	Ergebnisse	165
	Anlagen	169
	<i>Gesetzesübersicht</i>	171
	<i>Parteisatzungen</i>	173
	<i>Schrifttumsverzeichnis</i>	174

Verzeichnis der abgekürzten Parteinamen

BdD	= Bund der Deutschen
BHE	= Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten
BP	= Bayernpartei
CDU	= Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	= Christlich Soziale Union
DG	= Deutsche Gemeinschaft
DKP	= Deutsch-Konservative Partei
DP	= Deutsche Partei
DVP	= Demokratische Volkspartei
FDP	= Freie Demokratische Partei
FU	= Föderalistische Union
GB/BHE	= Gesamtdeutscher Block-BHE
GVP	= Gesamtdeutsche Volkspartei
NU	= Niederdeutsche Union
SHB	= Schleswig-Holstein-Block
SHG	= Schleswig-Holsteinische Gemeinschaft
SPD	= Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SSW	= Südschleswigscher Wählerverband
VBH	= Vaterstädtischer Bund Hamburg
Z	= Deutsche Zentrums-Partei

§ 1 Thema, Gang und Methode der Arbeit

I. Thema der Arbeit

Die politischen Parteien gehen anlässlich der Parlamentswahlen seit jeher miteinander Bündnisse ein. Die vorliegende Arbeit verfolgt das Ziel, die Wahlabsprachen politischer Parteien systematisch zu erfassen und ihre rechtlichen Grenzen aufzuzeigen. Hierzu besteht Anlaß, weil man nicht nur in der Öffentlichkeit, sondern auch in der juristischen Fachwelt immer wieder und zum Teil in sehr scharfen Formulierungen gegen Wahlabsprachen Stellung nimmt, es auf der anderen Seite aber Stimmen gibt, die die gesetzliche Zulassung von Wahlabsprachen fordern, ja sogar gesetzliche Verbote von Wahlabsprachen für unzulässig erklären.

Diese Arbeit soll zunächst Begriff und Arten der Wahlabkommen unter dem Aspekt der heutigen Rechtsdogmatik darlegen. Die geschichtliche Entwicklung soll gesondert berücksichtigt werden. Dann soll — als zentrales Thema der Arbeit — das Problem behandelt werden, auf Grund welcher rechtlichen Gesichtspunkte sich Bedenken gegen bestimmte Wahlabreden ergeben, bzw. die Unzulässigkeit von bestimmten Wahlabreden anzunehmen ist. Dabei wird auch die Frage der Auslegung sowie der Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Wahlabrede-Verbote zu erörtern sein. Es wird das geltende Verfassungs- und Wahlrecht des Bundes und der Länder herangezogen; das Kommunalwahlrecht bleibt außer Betracht.

Das zentrale Thema der Arbeit stellt einen Ausschnitt aus dem Gesamtkomplex des sog. materiellen Wahlprüfungsrechts dar; denn wenn eine bestimmte Wahlabrede als unzulässig angesehen werden muß, kann sie als Wahlfehler wahlprüfungsrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen¹. Welcher Art diese Konsequenzen im einzelnen sein würden, soll jedoch ebensowenig untersucht werden wie Fragen des Verfahrens der Wahlprüfung.

¹ Der Begriff des materiellen Wahlprüfungsrechts umfaßt diejenigen Rechtsgrundsätze, nach denen die für die Wahlprüfung zuständigen Stellen über die Gültigkeit einer Wahl zu entscheiden haben. Vgl. Leser, Untersuchungen über das Wahlprüfungsrecht des Dt. Reichstags, 1908, S. 17 f; Ball, Das mat. Wahlprüfungsrecht, 1931, S. 1; Seifert, Kommentar, Einleitung zum WPrüfG III S. 322.

Zum Gegenstand dieser Arbeit gehört auch nicht die Einordnung der Wahlabreden oder der Parteibündnisse überhaupt in unser Rechtssystem, also das Problem, ob Vereinbarungen zwischen Parteien, die sich — wie Wahlabreden, Koalitionspakete u. dgl. — unmittelbar auf den Bereich der politischen Willensbildung beziehen, als Verträge zu qualifizieren sind oder welche Rechtsnatur ihnen sonst zukommt, ob sie erzwingbar sind und ähnliche Fragen. Diese Arbeit geht vielmehr davon aus, daß Wahlabreden eine im demokratischen Mehrparteienstaat übliche Gegebenheit sind, die rechtlich relevante Wirkungen auslöst.

II. Gang der Arbeit

Aus vorstehender Aufgabenstellung ergibt sich folgender Gang der Arbeit:

Im ersten Abschnitt erfolgt nach der begrifflichen Erfassung und Darlegung der bedeutungsvollsten Wahlabsprachen ein Rückblick auf die geschichtliche Entwicklung, wobei konkrete Fälle angeführt werden. Ein Abriß der Stellungnahmen zur Zulässigkeitsfrage in Schrifttum und Rechtsprechung leitet über zur Erörterung der rechtlichen Grenzen von Wahlabsprachen.

Der zweite Abschnitt behandelt die Frage, welche Grenzen sich außerhalb gesetzlicher Wahlabrede-Verbote ergeben. Als Gesichtspunkte, die die Grundlage verbotsunabhängiger Grenzen von Wahlabsprachen bilden könnten, kommen rein objektiv-rechtliche Grundsätze der Wahlgesetze und Verfassungen einerseits, subjektive Rechte der Wahlbeteiligten andererseits in Betracht. Im ersten Kapitel des zweiten Abschnitts werden die Bestimmungen über die Wahlvorschläge, der Verhältniswahlgedanke und der Gedanke der Bekämpfung von Splitterparteien, im zweiten Kapitel die subjektiven Rechte der Wähler, der Parteien und der Kandidaten daraufhin untersucht, ob und inwieweit sie Wahlbündnissen entgegenstehen. Es gilt dabei, jeweils rechtliche Maßstäbe herauszuarbeiten und die verschiedenen typischen Wahlabkommen an diesen Maßstäben zu messen.

Der dritte Abschnitt beschäftigt sich mit den wahlgesetzlichen Wahlabrede-Verboten. Die Verbote und verbotsähnlichen Tatbestände des geltenden Rechts werden in ihrer Tragweite dargelegt. Außerdem wird die Verfassungsmäßigkeit dieser Vorschriften geprüft.

III. Methode der Arbeit

Wahlabsprachen werden in dieser Arbeit nicht als ein Problem der politischen Ethik und nicht vom Standpunkt der Politischen Wissenschaft aus betrachtet, sondern als Gegenstand der Rechtswissenschaft, d. h. als Erscheinung des politischen Lebens, die Rechtsfragen aufwirft.

Da die zu behandelnden Rechtsfragen dem Wahlrecht angehören, müssen in der Methode die Besonderheiten dieses Rechtsgebiets berücksichtigt werden. So kommt es im Wahlrecht ganz besonders auf Rechtsklarheit und Rechtssicherheit für alle am Wahlvorgang Beteiligten an. Vor allem darf auch die Situation der die Wahl vorbereitenden, überwachenden und auswertenden Wahlorgane nicht außer acht gelassen werden. Ferner ist hinzuweisen auf das Prinzip möglicher Aufrechterhaltung einer so wichtigen, umfassenden und komplizierten Veranstaltung wie sie die Parlamentswahl bedeutet. Dieses Prinzip, das einen Leitgedanken des materiellen Wahlprüfungsrechts darstellt², gilt nämlich nicht nur im Hinblick auf die von der Wahlprüfungsinstanz aus einem Wahlfehler zu ziehenden Folgerungen, sondern es gilt auch dann, wenn es sich um die Frage handelt, ob ein bestimmter Sachverhalt oder eine bestimmte Maßnahme als zulässig oder als unzulässig und damit möglicherweise einen Wahlfehler begründend zu bewerten ist.

Auf der anderen Seite geht diese Arbeit davon aus, daß auch Wahlgesetze der Auslegung fähig und bedürftig sind. Wenn immer wieder betont wird, im Wahlrecht herrsche der Grundsatz formalistischer Interpretation, so kann dies jedenfalls nicht bedeuten, daß auf diesem Sektor unseres Rechtslebens alles gestattet ist, was nicht ausdrücklich und eindeutig untersagt wird. In diesem Sinne hat eine Interpretationsregel nie bestanden; schließlich hat sich das gesamte materielle Wahlprüfungsrecht außerhalb des positiven Rechts der Wahlgesetze als Gewohnheitsrecht entwickelt³. So darf auch der allgemeine Rechtsgedanke, daß Gesetzesumgehungen als Rechtsmißbrauch unzulässig sind, nicht von vornherein aus dem Wahlrecht verbannt werden⁴. Andernfalls

² S. dazu Seifert, Kommentar, Einl. zum WPrüfG III, S. 323 f.

³ Vgl. Ball, a. a. O., S. 92, 204; Seifert, a. a. O., S. 322 f.

⁴ Das auch im öffentlichen Recht geltende Umgehungsverbot will verhindern, daß einem Gesetz, insbesondere einer Verbotsnorm, auf einem Weg zuwidergehandelt wird, der — weil nicht ausdrücklich ausgeschlossen — scheinbar dem Gesetz entspricht; es kommt also darauf an, ob das Gesetz nach seinem Sinn und Zweck die Verwirklichung eines gewissen Erfolges überhaupt oder nur eine bestimmte Form seiner Herbeiführung ausschließen will. Zum Ganzen vgl. Enneccerus-Nipperdey, Allg. Teil des Bürgerl. Rechts, 15. Aufl. (1960), 2. Halbbd., § 190 III, S. 1160 ff. — Das Umgehungsverbot ziehen im