

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 713

**Das demokratische  
Offenheitsprinzip und seine Anwendung  
im Recht der politischen Parteien**

Von

**Marc Reichel**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**MARC REICHEL**

**Das demokratische Offenheitsprinzip  
und seine Anwendung im Recht  
der politischen Parteien**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 713**

# **Das demokratische Offenheitsprinzip und seine Anwendung im Recht der politischen Parteien**

Von

**Marc Reichel**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Reichel, Marc:**

Das demokratische Offenheitsprinzip und seine Anwendung  
im Recht der politischen Parteien / von Marc Reichel. –

Berlin : Duncker und Humblot, 1996

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 713)

Zugl.: Hamburg, Univ., Diss., 1996

ISBN 3-428-08942-1

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1996 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-08942-1

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ∞

*Meinen Eltern*



## **Vorwort**

Für die umfassende Betreuung dieser Arbeit danke ich ganz besonders meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Karl Albrecht Schachtschneider. Seine Anregungen, sein Engagement und seine Fähigkeit zu motivieren, haben diese Arbeit erst ermöglicht.

Meinen Freunden Dr. Christian Bühring-Uhle, Dr. Horst Eidenmüller und Dr. Andreas Nelle danke ich für wertvolle Hinweise.

Washington, D.C., im August 1996

*Marc Reichel*





# Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung .....	15
Einleitung .....	16
Übersicht .....	20

## A. Politische Parteien in Verfassung und Verfassungswirklichkeit

I. Parteien im Staat nach dem Grundgesetz.....	23
1. Die Aufgabe politischer Parteien nach Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG .....	23
a) Wörtliche Auslegung .....	24
b) Historische Auslegung .....	24
c) Systematische Auslegung, insbesondere das Verhältnis zu Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG .....	27
d) Ergebnis .....	29
aa) Teilnahmegarantie am öffentlichen Diskurs .....	29
bb) Wahlvorschlagsrecht .....	30
cc) Keine Mittlerrolle der Parteien .....	32
dd) Kein faktisches Parteienmonopol .....	33
2. Der Begriff "politische Partei" .....	36
a) Definition .....	36
b) Das Gemeinwohlprinzip .....	39
3. Der Status der Öffentlichkeit von politischen Parteien .....	41
II. Ausgestaltung des Parteienrechts durch Rechtsprechung und herrschende Lehre ...	45
1. Ausgangslage 1949: Parteien als Garanten des demokratischen Staats .....	46
a) Die vorherrschende These von der Unentbehrlichkeit politischer Parteien in Massendemokratien .....	46
b) Fehlende Bestätigung dieser These durch die deutsche Parteiengeschichte ...	48
2. Die Parteienstaatstheorie von Gerhard Leibholz .....	54
a) Die Analyse von Leibholz .....	54
b) Die Theorie von Leibholz .....	57

3. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	59
4. Die rechtliche Privilegierung der Parteien durch die herrschende Lehre .....	64
a) Die Parteien als Mittler zwischen Volk und Staatsgewalt .....	64
b) Politische Parteien als privatrechtliche Vereine und verfassungsrechtliche Institutionen .....	68
c) Kein Parteienmonopol, aber Vorrechte .....	70
d) Das angebliche Spannungsverhältnis zwischen Art. 21 Abs. 1 GG und Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG .....	71
e) Die Bundesrepublik als "Parteienstaat" .....	73
III. Die Deformation der Demokratie als Folge des bundesdeutschen Parteienrechts ..	74
1. "Parteienstaat" contra Bürgerbeteiligung .....	75
a) Die Einwirkung der Partei bzw. der Fraktion auf das Abgeordnetenmandat ..	76
aa) Fraktionen: Parteien im Parlament .....	76
bb) Die faktische Dominanz des Art. 21 GG über Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG	78
cc) Parteipolitik als Beruf .....	82
dd) Die Abhängigkeit des Politikers von seiner Partei .....	84
b) Die Monopolisierung der Kandidatenaufstellung .....	85
c) Vorverlagerung der politischen Entscheidungsfindung von Parlament und Regierung auf die Partei- und Fraktionsführungen .....	86
d) Personalpolitik in Staatsorganen und öffentlichen Unternehmen - Versorgung von Parteimitgliedern .....	87
aa) Der neue Dualismus: Regierungsparteien - Oppositionsparteien .....	87
bb) Ämterpatronage .....	89
e) Unabhängigkeit vom Bürger durch den Zugriff der Parteien auf öffentliche Gelder .....	95
2. Auswirkungen: Bürgerfrustration .....	95
a) Das Konzept der Volksparteien geht ins Leere .....	96
b) Der geringe parteipolitische Organisationsgrad der Bürger .....	99
c) Abnahme der Wahlbeteiligung .....	101
d) Der "bekenkende" Nichtwähler - Protestwähler .....	102
e) Parteienstaatsverdrossenheit .....	103
f) Zusammenfassung .....	104

## B. Politische Parteien und demokratische Offenheit

I. Das demokratische Offenheitsgebot .....	106
1. Der Begriff "Offenheit" .....	106
2. Aufgaben von Offenheit .....	107
a) Publizität .....	107
b) Teilhabe .....	109
3. Offenheit als demokratisches Prinzip .....	110
4. Umfang und Verpflichtete demokratischer Offenheit .....	114
a) Umfang des Offenheitsgebotes .....	114
b) Verpflichtete des Offenheitsgebotes .....	116
II. Die Parteien und das demokratische Offenheitsgebot .....	119
1. Die Parteien als Verpflichtete des Offenheitsgebotes .....	120
2. Das Geschlossenheitsprinzip als Garantie des parteilichen Wettbewerbs .....	120
3. Gegenpositionen zum Offenheitsprinzip: Privatheit der Parteien und Außenpluralismus .....	122
a) Privatheit von Parteien .....	122
b) Außenpluralismus .....	123
4. Weitere Gegenpositionen: Eintrittsfreiheit und fehlendes Reformbedürfnis.....	123
a) Eintrittsfreiheit .....	123
b) Fehlendes Reformbedürfnis .....	124
III. Anwendung des demokratischen Offenheitsgebotes auf die Parteien .....	125
1. Publizität .....	126
2. Zugänglichkeit .....	129
3. Teilhabe .....	130
a) Der Aufnahmeanspruch .....	130
b) Der Parteiausschluß .....	134
c) Mitwirkungsrechte von Nichtmitgliedern .....	134
aa) Rederecht .....	135
bb) Antragsrecht .....	135
cc) Aktives Wahlrecht .....	136
dd) Passives Wahlrecht .....	139

4. Durchsetzbarkeit ..... 139

Schlußbemerkung ..... 143

Literaturverzeichnis ..... 144

Personen- und Sachwortregister ..... 156

## Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
aaO.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AK	Reihe Alternativkommentare
AO	Arbeitsordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
B	Beilage
Bd.	Band
BGH	Bundesgerichtshof
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BWG	Bundeswahlgesetz
CDU	Christlich-demokratische Union
CSU	Christlich-soziale Union
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
dies.	dieselbe
Diss.	Dissertation
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBbl.	Deutsche Verwaltungsblätter
d. Verf.	der Verfasser
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FAZ	Franfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
Fn	Fußnote
FR	Frankfurter Rundschau
GG	Grundgesetz
GGK	Grundgesetz Kommentar
GO	Geschäftsordnung
HbdDStR	Handbuch des Deutschen Staatsrechts
HbdStR	Handbuch des Staatsrechts
HbdVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts

HDSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
JR	Juristische Rundschau
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristen Zeitung
KG	Kammergericht
MdB	Mitglied des Bundestages
m.E.	meines Erachtens
m.w.Nw.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
OLG	Oberlandesgericht
PartG	Parteiengesetz
PVS	Politische Vierteljahresschrift
Rn	Randnummer
s.	siehe
S.	Seite; Siehe
s.a.	siehe auch
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
sog.	sogenannte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
SZ	Süddeutsche Zeitung
u.a.	und andere
usw.	und so weiter
v.	von; vom
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

## Vorbemerkung

Am Dienstag, den 8. September 1992, tritt der Hamburger Politologie-Professor Winfried Steffani nach 37-jähriger Mitgliedschaft aus der CDU aus, weil am Tag zuvor das CDU-Bundesparteigericht seine Forderung nach Offenlegung der Mitgliederlisten auf Ortsverbandsebene für interessierte Parteiangehörige nach nichtöffentlicher Verhandlung abgelehnt hatte<sup>1</sup>. Steffani hatte Einsicht in die Mitgliederlisten verlangt, weil er nicht nur mit den ca. 5 % der in den Versammlungen anwesenden Mitgliedern kommunizieren wollte, sondern auch mit denjenigen, die nicht aktiv waren. Das Bundesparteigericht der CDU führte in seiner Entscheidung dazu letztinstanzlich aus, daß politische Parteien keine Dienstleistungsorganisationen seien und Datenschutz deshalb höher zu bewerten sei als die Forderung nach Transparenz<sup>2</sup>. Eine Überprüfung dieser Entscheidung durch ein unabhängiges Zivilgericht wäre möglich, wengleich sich der Prüfungsumfang gegenüber Parteigerichtsentscheidungen nach ständiger Rechtsprechung wegen des Vereinsstatus der Parteien auf die formelle Rechtmäßigkeit der Entscheidungen beschränkt. Durch Steffanis Austritt ist jedoch seine Prozeßführungsbefugnis im Streit über Rechte, die nach heutigem Rechtsverständnis nur Parteimitgliedern zustehen, entfallen.

Der Fall Steffani, in dem es um die Reichweite des innerparteilichen Demokratiegebotes ging, ist exemplarisch für das Verständnis der Parteien von Offenheit. Die Parteien halten ihre Mitgliederlisten unter Verschuß, auch für Parteimitglieder mit einem sachbezogenen Interesse, sie richten selbst über die Grenzen ihrer Pflicht zur Offenheit unter Ausschluß der Öffentlichkeit und bleiben dabei unkontrolliert von unabhängigen Instanzen. Auch die Folge solchen Demokratieverständnisses wird sichtbar: Parteiaustritt und Verweigerung. Die vorliegende Arbeit befaßt sich mit den Transparenzerfordernissen von politischen Parteien. Dabei steht das der innerparteilichen Demokratie vorgelagerte und auf diese einwirkende demokratische Transparenzgebot aus Art. 20 Abs. 2 GG im Vordergrund. Es wird hergeleitet, daß und in welchem Umfang den politischen Parteien eine Verpflichtung zur Offenheit erwächst.

---

<sup>1</sup> FAZ v. 9. September 1992.

<sup>2</sup> Beschluß des CDU-Bundesparteigerichts, CDU-BPG 5/91(R) v. 7. Sept. 1992; s. a. *Steffani*, Parteimitgliedschaft als Geheimsache?, in: *Merkur* 7/1993, S. 586(589).



## Einleitung

Die Kritik an den politischen Parteien ist so alt wie diese selbst<sup>3</sup>. Die skeptische bis ablehnende Haltung gegenüber den politischen Parteien hat in Deutschland mehr als in anderen Ländern Tradition. Ihren Ursprung findet sie bereits im Kaiserreich. Doch seitdem die Parteien durch Art. 21 Abs. 1 GG einen festen Platz im Verfassungsgefüge der Bundesrepublik gefunden haben, hat sich die Richtung der Kritik geändert.

In der Kaiserzeit, der Weimarer Republik sowie in den Einparteien-Diktaturen der NSDAP und der SED in Deutschland wurde das Mehrparteiensystem, freilich mit unterschiedlichen Mitteln und Intensitäten, von den Machthabern kritisiert, weil es ihre Position durch Demokratisierung bedrohte<sup>4</sup>.

Dagegen macht die Kritik an den politischen Parteien in der sogenannten Parteiendemokratie der Bundesrepublik, die sich seit Mitte der 60er Jahre artikuliert, einen Mangel an innerparteilicher Demokratie sowie eine Überpräsenz der etablierten Parteien im Staat geltend.

Anfang der 90er Jahre hat sich die Kritik an den Parteien verschärft. In der Öffentlichkeit fanden besonders die Untersuchung von Erwin K. und Ute Scheuch<sup>5</sup> über den Parteienfilz und die daraus folgende mangelhafte Auslese politischer Eliten sowie die Äußerungen des ehemaligen Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker in einem Interview<sup>6</sup> zu den Fehlentwicklungen in der

---

<sup>3</sup> Zur Geschichte der Parteienkritik in Deutschland s. *Stöss*, Parteikritik und Parteiverdrossenheit, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 21/1990, S. 15(15-21).

<sup>4</sup> *Leibholz* DVBl1951, 1, erklärt den Widerstand der Parlamentarier in der Kaiserzeit mit deren Angst, durch die Parteien ihren unabhängigen Status zu verlieren.

<sup>5</sup> Zunächst als Gutachten im Auftrag der Wirtschaftsvereinigung der CDU - Nordrhein-Westfalen 1991 unter dem Titel "Parteien und Politiker in der Bundesrepublik (alt) heute" und im April 1992 ausgearbeitet als Buch unter dem Titel "Cliquen, Klüngel und Karrieren" erschienen.

<sup>6</sup> Richard von Weizsäcker im Gespräch mit *G. Hofmann* und *Perger*, Frankfurt/Main 1992; Auszüge veröffentlicht in *DIE ZEIT*, "Wo bleibt der politische Wille des Volkes", v. 19. Juni 1992, S. 3; kritisch dazu *Jäger* "Sehnsucht nach der goldenen Demokratie", *FAZ* v. 19. Oktober 1992, S. 9; aus den Parteien kam ein vielschichtiges Echo, nachdem sich die Äußerungen von v. Weizsäcker nicht mehr pauschal abweisen ließen, wie es anfangs Strategie war, s. dazu "Aus allen Parteien Kritik an Weizsäcker", *FAZ* v. 20. Juli 1992. Die Reaktion der Politiker reichte von selbstgefälligen

Parteiendemokratie weitgehende Beachtung. Auch die von Hans Herbert von Arnim an das Licht der Öffentlichkeit gebrachte Diäten- und Versorgungspraxis der Politiker hat die kritische Diskussion angeregt<sup>7</sup>. In den deutschen Zeitungen scheint seitdem die Feststellung, daß die politischen Parteien Selbstbediener zum eigenen Machterhalt sind, ein Gemeinplatz zu sein<sup>8</sup>. Der Politikerelite wird allgemein eine "Absahnermentalität" vorgeworfen<sup>9</sup>, erlernt in jahrelangem Dienst für Partei und Staat.

Die häufig pauschale Kritik an den Parteien und ihren Politikern ist nicht immer gerechtfertigt und wenig hilfreich, wenn sie die Parteien in Bausch und Bogen verdammt. Sie ist obsolet, wenn sie außer acht läßt, daß das "ob" eines Staates mit Parteien heute nicht mehr zur Disposition steht. Alle westlichen Demokratien sind Parteiendemokratien und eine der ersten Forderungen der osteuropäischen Bürgerbewegungen Ende der 80er Jahre war die nach der Schaffung eines Mehrparteiensystems. Die pauschale Kritik ist auch gefährlich, wenn dabei ein seit Beginn des parlamentarischen Systems in Deutschland gepflegtes antidemokratisches und irrationales Ressentiment gegen po-

---

Lobeshymnen auf die eigenen Leistungen etwa von Bundeskanzler *Kohl*, "Die Parteien in der freiheitlichen Bürgergesellschaft", Welt am Sonntag v. 19. Juli 1992; Bundesminister *Blüm*, "Die Macht des Staates - Ein deutsches Tabu", FAZ v. 20. August 1992 mit treffender Replik von *Adam*, "Ich kenne nur noch Parteien", FAZ v. 3. September 1992; Ministerpräsident *Lafontaine*, "Sündenböcke werden in Krisenzeiten ausgemacht", Saarbrücker Zeitung v. 22. Oktober 1992; oder *Scharnagl*, "Autorität und Pflicht", Bayern-Kurier v. 27. Juni 1992; bis zu selbstkritischen Analysen etwa von MdB *Thierse*, "Wir brauchen die Einsicht in die Grenzen der Politik", FR v. 11. Juli 1992; Bundesminister *Rüttgers*, "Parteien sollen Bürgern nicht alles abnehmen", Interview in Rheinische Post v. 27. Oktober 1992; oder der seit jeher parteienstaatskritischen *Hamm-Brücher*, "Die Bürgergesellschaft ist gefordert", DIE ZEIT v. 17. Juli 1992; von einigen wurde versucht, durch eine Diskussion über die allgemeinpolitischen Kompetenzen des Bundespräsidenten von einer Auseinandersetzung mit den Äußerungen v. Weizsäcker abzulenken, etwa *Schneider*, "Integrieren und Provizieren", SZ v. 31. Oktober 1992.

<sup>7</sup> v. *Arnim*, Die finanziellen Privilegien von Ministern in Deutschland, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Wiesbaden 1992; *ders.*, "Verdienen Politiker, was sie verdienen?", FAZ v. 16. Juni 1992, S. 35.

<sup>8</sup> So zum Beispiel: *Leicht*, DIE ZEIT v. 19. Juni 1992, S. 1; *Busche*, SZ v. 26. Mai 1992, S. 4; *Heigert*, SZ v. 27./28. Juni 1992, S. 10; *Bielicki*, Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt v. 10 April 1992, S. 1; *Großkopff*, Deutsches Allgemeines Sonntagsblatt v. 10. April 92, S. 1 und 5. Juni 92; DER SPIEGEL Nr. 16/92, 13. April 1992 (Titel).

<sup>9</sup> Im Meinungsreport der Sendung "Report" v. 20. Juli 1992 (21:20h) stimmten 68 % der repräsentativ Befragten dem Satz zu, "Politiker sehen nur ihren Vorteil und die Gesellschaft als Selbstbedienungsladen".