

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 246

**Die innerparteiliche
demokratische Ordnung nach
dem Parteiengesetz**

Von

Rüdiger Wolfrum



Duncker & Humblot · Berlin

RÜDIGER WOLFRUM

**Die innerparteiliche demokratische Ordnung
nach dem Parteiengesetz**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 246

Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz

Von

Dr. Rüdiger Wolfrum



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

Alle Rechte vorbehalten

© 1974 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1974 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3 428 03200 4

*Meinen Eltern
und Hilde*

Vorwort

Die Arbeit hat im Sommer 1973 der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität in Bonn als Dissertation vorgelegen. Sie ist von Professor Dr. *K. J. Partsch* betreut worden, dem sie zahlreiche wertvolle Anregungen und Vertiefungen verdankt. Dafür, wie auch für seine förderliche Kritik, die die Entstehung der Arbeit stets begleitet hat und die Möglichkeit, ihre Probleme in seinem Doktorandenkreis ausführlich zu diskutieren, danke ich ihm aufrichtig und herzlich.

Mein Dank gilt weiterhin Professor Dr. *U. Scheuner*, auf dessen Anregung das Thema dieser Arbeit zurückgeht, sowie Professor Dr. *D. Tsatsos* für seine freundschaftliche Bereitschaft, sich mit den Problemen dieser Arbeit intensiv auseinanderzusetzen.

Für wichtige Korrekturen und Vertiefungen bin ich Professor Dr. *Ch. Tomuschat* zu Dank verpflichtet.

Herrn Ministerialrat a. D. Dr. *J. Broermann* danke ich für die Aufnahme der Arbeit in diese Reihe.

Bonn, Frühjahr 1974

Rüdiger Wolfrum

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Der Begriff „demokratische Grundsätze“ in Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG

	17
§ 1 Einleitung	17
§ 2 Das Demokratieverständnis des Grundgesetzes als Interpretations- grundlage für die Forderung des Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG	19
I. Parteienstaat als Sonderform der unmittelbaren Demokratie ..	19
II. Kritik der Parteienstaatstheorie	22
III. Ergebnis	25
§ 3 Die Funktion der Parteien im politischen Willensbildungsprozeß als Grundlage für eine Konkretisierung der Forderung nach einer innerparteilichen Ordnung, die demokratischen Grundsätzen ent- spricht	26
I. Vorbemerkung	26
II. Die politische Willensbildung in dem System des Grundge- setzes	27
III. Willensbildungsprozeß im Bundestag	31
A. Fraktionsbildung	31
B. Funktion der Fraktionen	34
1. Regierungsfraktion	34
2. Opposition	39
3. Schlußbemerkung	45
IV. Parteien als Bindeglieder zwischen dem Volk und der parla- mentarischen Willensbildung (Vermittlungsfunktion)	46
V. Informationsfunktion	49
VI. Aktualisierung des Gemeinwillens durch die Parteien (formale Integration)	51
VII. Funktion der Parteien bei der Auffindung des Gemeinwohls (materiale Integration)	53
VIII. Sammlungsfunktion	57
IX. Funktion der Parteien in den Wahlen	57
X. Beziehung von Partei und Fraktion	58

XI. Verfassungsrechtliche Stellung der Parteien	60
XII. Parteifunktionen als Rechtfertigung für die Forderung des Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG	63
§ 4 Die Ausgestaltung der innerparteilichen Ordnung im Hinblick auf die Parteifunktionen	65
I. Hinsichtlich der Sammlungsfunktion	65
II. Hinsichtlich der Vermittlungs-, Informations- und Integra- tionsfunktion unter Berücksichtigung des Willensbildungs- prozesses in den Fraktionen	66
A. Folgen einer unmittelbar-demokratischen innerparteilichen Ordnung	67
B. Folgen einer mittelbar-demokratischen innerparteilichen Ordnung	71
III. Die mittelbar-demokratische innerparteiliche Ordnung als Vor- aussetzung für eine innerparteiliche Willensbildung mit Inte- grationswirkung	74
IV. Hinsichtlich der Funktion der Parteien in den Wahlen	76
A. Auswahlfunktion	76
B. Präsentationsfunktion	77
V. Schlußbemerkung	78

Zweiter Teil

Die parteiengesetzliche Regelung der innerparteilichen Ordnung als Erfüllung der Forderung in Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG	80
§ 5 Der Umfang des verfassungsrechtlichen Regelungsauftrages (Art. 21 Abs. 3 GG)	80
§ 6 Parteiengesetz und bürgerliches Recht	82
§ 7 Satzung und Programm	83
I. Satzung	83
II. Programm	84
§ 8 Aufbau der Parteiorganisation	86
I. Gliederung der Partei in Gebietsverbände	86
A. Bedeutung der Gebietsverbände für die innerparteiliche Willensbildung	86
B. Organisatorische Zusammenschlüsse gem. § 7 Satz 4 PartG	88
C. Exilorganisationen	88
D. Rechtliche Stellung der Gebietsverbände	89
II. Organe im Sinne des Parteiengesetzes	91

Inhaltsverzeichnis	11
III. Parteiversammlung (allgemein)	91
A. Mitglieder- oder Vertreterversammlung	91
B. Repräsentation im innerparteilichen Bereich	92
IV. Hauptversammlung	93
V. Parteitag	96
A. Aufgabenzuweisung nach dem Parteiengesetz	96
B. Zusammentritt	98
C. Zusammensetzung der Parteitage	101
1. Gewählte Delegierte	101
2. Delegierte kraft Amtes	103
3. Berufung der Delegierten kraft Amtes	107
D. Willensbildung auf den Parteitag	108
E. Schlußbemerkung	110
VI. Vorstand	111
A. Funktion	111
B. Zusammensetzung	112
VII. Geschäftsführender Vorstand	117
VIII. Allgemeiner Parteiausschuß	118
§ 9 Wahl und Abstimmung	123
I. Regelung des Parteiengesetzes	123
II. Geltung der allgemeinen Wahlrechtsgrundsätze	124
A. Allgemein	124
B. Unmittelbar	126
C. Frei	128
D. Gleich	130
E. Geheim	131
III. Wahlvorbereitung	133
§ 10 Rechte und Pflichten der Parteimitglieder	134
I. Die Geltung von Grundrechten und die Grenzen ihrer Anwendung	134
A. Vorbemerkung	134
B. Meinungsfreiheit	138
C. Gleichheitsgebot	143
D. Vereinigungsfreiheit	145
1. Beitritt zu anderen politischen Organisationen	145
2. Innerparteiliche Fraktionsbildungen	145
II. Ordnungsmaßnahmen	146
A. Allgemeine Bedeutung	146
B. Ordnungsmaßnahmen außer Parteiausschluß	150

C. Parteiausschluß	150
III. Automatischer Verlust der Parteimitgliedschaft	152
IV. Ordnungsmaßnahmen gegen Gebietsverbände	152
V. Austritt	156
§ 11 Aufnahme	156
I. Aufnahmeanspruch	156
II. Grenzen des Aufnahmeanspruchs	161
§ 12 Parteischiedsgerichte	166
I. Bedeutung für die innerparteiliche Willensbildung	166
II. Einsetzung	168
III. Verfahren	169
IV. Überprüfung schiedsgerichtlicher Entscheidungen	170
A. Rechtsweg	170
B. Umfang der Überprüfung	173
C. Schlußbemerkung	178
§ 13 Kandidatenaufstellung	179
I. Bedeutung	179
II. Gesetzliche Regelung	180
A. Nach dem Parteiengesetz	180
B. Nach dem Bundeswahlgesetz	182
III. Kritik	185
IV. Vorwahlen als Mittel zur Intensivierung der innerparteilichen Willensbildung	186
A. Darstellung	186
B. Auswirkung von Vorwahlen	190
V. Andere Möglichkeiten der Kandidatenauswahl	194
A. Wahlkreisandidaten	194
B. Listenkandidaten	198
C. Schlußbemerkung	200

Dritter Teil

Möglichkeiten einer Durchsetzung der im Parteiengesetz enthaltenen Regeln für die innerparteiliche Ordnung	201
§ 14 Parteiverbot	201
§ 15 Verlust der Parteieigenschaft	202

§ 16	Folgen eines Verstoßes der Parteisatzung gegen das Parteiengesetz nach bürgerlichem Recht	203
§ 17	Maßnahmen des Bundeswahlleiters nach § 38 PartG	204
§ 18	Zurückweisung von Wahlvorschlägen wegen fehlerhafter Kandidatenaufstellung	205
§ 19	Möglichkeiten für die Einführung weiterer Sanktionen	207
	I. Allgemein	207
	II. Ausschluß von dem Erhalt öffentlicher Leistungen	207
	A. Verweigerung der Wahlkampfkostenerstattung	207
	1. Die Regelung des § 23 PartG	207
	2. Das Gebot der Chancengleichheit und der Ausschluß von der Wahlkampfkostenerstattung	210
	B. Ausschluß von dem Erhalt sonstiger öffentlicher Leistungen	214
	III. Ausschluß von der Teilnahme an Wahlen	214
	IV. Geldbußen	216
§ 20	Die öffentliche Meinung und Wahlen als Mittel zur Gewährleistung einer demokratischen innerparteilichen Ordnung	217

Literaturverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	= anderer Ansicht
Anm.	= Anmerkung
AÖR	= Archiv des öffentlichen Rechts, Band, Seite
BaWü.	= Baden-Württemberg
Bayr.	= Bayern, bayrisch
BGB	= Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	= Bundesgerichtshof
BGHSt	= Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen, amtliche Sammlung, Band, Seite
BGHZ	= Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen, amtliche Sammlung, Band, Seite
Brem.	= Bremen, bremisch
BT-Drucks.	= Bundestagsdrucksache, Legislaturperiode, Nummer, Seite
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	= Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, amtliche Sammlung, Band, Seite
BVerwG	= Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	= Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, amtliche Sammlung, Band, Seite
BWahlG	= Bundeswahlgesetz
BWahlO	= Bundeswahlordnung
CHE	= Chiemsee-Entwurf (Verfassungsausschuß der Ministerpräsidenten der westlichen Besatzungszonen vom 10. bis 23. 8. 1948 auf Herrenchiemsee)
CDU	= Christlich Demokratische Union
DÖV	= Die Öffentliche Verwaltung, Jahrgang, Seite
DRiZ	= Deutsche Richterzeitung, Jahrgang, Seite
DRZ	= Deutsche Rechtszeitschrift, Jahrgang, Seite
DVBl	= Deutsches Verwaltungsblatt, Jahrgang, Seite
erg.	= ergänzt
ESVGH	= Entscheidungen des hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg, amtliche Sammlung, Band, Seite
FAZ	= Frankfurter Allgemeine Zeitung, Jahr, Seite
Fn	= Fußnote
GBl	= Gesetzblatt
GeschO BT	= Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GG	= Grundgesetz
GO	= Gemeindeordnung
GVBl	= Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	= Gerichtsverfassungsgesetz

GWG	= Gemeindewahlgesetz
Hamb.	= Hamburg, hamburgisch
Hess.	= Hessen, hessisch
HRR	= Höchststrichterliche Rechtsprechung, Band, Seite
Jg.	= Jahrgang
JÖR	= Jahrbuch des Öffentlichen Rechts, Band, Seite
JZ	= Juristenzeitung, Jahrgang, Seite
JW	= Juristische Wochenschrift, Jahrgang, Seite
KG	= Kammergericht
LWG	= Landeswahlgesetz
LWO	= Landeswahlordnung
N.F.	= Neue Folge
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift, Jahrgang, Seite
OLG	= Oberlandesgericht
OVG	= Oberverwaltungsgericht
OVGE	= Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Münster und Lüneburg, amtliche Sammlung, Band, Seite
PartG	= Parteiengesetz
PartGE	= Parteiengesetzentwurf
RG	= Reichsgericht
RGSt	= Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen, amtliche Sammlung, Band, Seite
RGZ	= Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen, amtliche Sammlung, Band, Seite
SPD	= Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SRP	= Sozialistische Reichspartei
Steno.Ber.	= Stenografische Berichte der Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Legislaturperiode, Seite
StGH	= Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich
VerwGH	= Verwaltungsgerichtshof
VerwRsp	= Verwaltungsrechtsprechung, Sammlung oberstrichterlicher Entscheidungen aus dem Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Band, Jahrgang, Seite
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer, Heft, Seite
WahlG	= Wahlgesetz
WahlO	= Wahlordnung
ZaöRV	= Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Band, Jahrgang, Seite

Erster Teil

Der Begriff „demokratische Grundsätze“ in Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG

§ 1 Einleitung

Das Grundgesetz verlangt in Art. 21 Abs. 1 Satz 3, daß die innere Ordnung der politischen Parteien demokratischen Grundsätzen zu entsprechen habe, und überträgt in Art. 21 Abs. 3 die nähere Regelung dieser Frage dem Bundesgesetzgeber. Dieser ist dem Gesetzgebungsauftrag erst nach langjährigen Beratungen nachgekommen und hat am 28. 6. 1967 das Parteiengesetz verabschiedet¹.

Die vorliegende Arbeit hat sich die Aufgabe gestellt, zu prüfen, ob durch das Parteiengesetz dieser Gesetzgebungsauftrag wirklich erfüllt worden ist². Davon kann man nur sprechen, wenn das Parteiengesetz seiner gesamten Ausgestaltung nach in der Lage ist, einen Beitrag zur Demokratisierung der innerparteilichen Ordnung im Sinne des Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG zu leisten.

¹ Bereits am 6. 12. 1949 (BT-Drucksache I/275) stellte die *Zentrumsfraktion* den Antrag, der Bundestag möge die Regierung um die Vorlage eines Parteigesetzentwurfes ersuchen. 1955 berief der *Bundesminister des Inneren* eine Kommission ein, um die Fragen zu klären, die sich im Zusammenhang mit dem Auftrag des Art. 21 Abs. 3 GG ergeben. Der Bericht erging 1957. In der 104. Plenarsitzung des III. Deutschen Bundestages (Steno.Bericht S. 5627 ff.) legte die *Regierung* einen Parteigesetzentwurf vor (BT-Drucksache III/1509), der an den Innenausschuß weitergeleitet wurde. Dem folgte ein *Regierungsentwurf* in der 170. Sitzung des IV. Deutschen Bundestages (BT-Drucksache IV/2853) und ein *Entwurf der SPD* (BT-Drucksache IV/3112) (Steno.Bericht S. 8572 ff.), die beide an den Sonderausschuß Parteiengesetz und an den Haushaltsausschuß weitergeleitet wurden. In der 90. Sitzung des V. Deutschen Bundestages (Steno.Bericht S. 4175 ff.) wurde der von einer *interfraktionellen Arbeitsgruppe* eingebrachte Parteigesetzentwurf (BT-Drucksache V/1339) beraten und an den Innenausschuß weitergeleitet. Die Berichte des Innenausschusses (BT-Drucksache V/1918 und zu BT-Drucksache V/1918) sowie der Bericht des Haushaltsausschusses lagen in der 116. Sitzung des V. Deutschen Bundestages vor (Steno.Bericht S. 5797). In dieser wurde der Entwurf des Innenausschusses in der 2. und 3. Lesung ohne weitere Änderung verabschiedet.

² Es ist nicht Ziel dieser Arbeit festzustellen, ob es dem Parteiengesetz gelungen ist, eine stärkere Demokratisierung der innerparteilichen Ordnung zu erreichen. Eine Aussage darüber setzt nicht nur eine Untersuchung der Parteisitzungen voraus, sondern erfordert auch eine Analyse des tatsächlichen Parteilebens.

Damit erscheint als neuralgischer Punkt der kommenden Untersuchungen die Bestimmung dessen, was unter dem Begriff „demokratische Grundsätze“ im Sinne von Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG zu verstehen ist.

Der Parlamentarische Rat hat sich in seinen Beratungen über den Art. 21 GG von Erwägungen leiten lassen, die einleitend zu einem besseren Verständnis herangezogen werden sollen, wenn sie auch nur in einem begrenzten Umfang dazu geeignet sind, konkrete Anhaltspunkte für den möglichen Inhalt eines Parteiengesetzes zu liefern. Als Diskussionsgrundlage diente ihm dabei anfangs Art. 47 CHE, der von dem Herrenchiemsee-Konvent als eine der Sicherungen gegen die Gefahren eines arbeitsunfähigen Parlaments in den Abschnitt „Bundestag“ seines Verfassungsentwurfes aufgenommen worden war³. Durch Art. 47 CHE wurden die Parteien als Organe der politischen Willensbildung anerkannt, und es wurde ein besonderes Gesetz über ihre Rechtsverhältnisse vorgesehen.

Zunächst ging es den Verfassern des Grundgesetzes allein darum, durch die Forderung nach einer demokratischen Ordnung innerhalb der Parteien deutlich zu machen, daß in der Bundesrepublik totalitäre Parteien keine Lebensmöglichkeit wieder haben sollten. So setzte sich der Abgeordnete *Brockmann* in den Beratungen des Parlamentarischen Rates für eine entsprechende Verfassungsbestimmung ein, „weil die Vergangenheit unseres deutschen Parteiwesens, insbesondere mit Berücksichtigung auf die Partei, die uns 12 Jahre terrorisiert hat“, dafür spreche. Diese Überlegung bringt neben der Ablehnung totalitärer Parteien zumindest im Ansatz auch zum Ausdruck, daß eine innerparteiliche demokratische Ordnung eine der Voraussetzungen für ein demokratisches Staatswesen ist.

Der Redaktionsausschuß des Parlamentarischen Rates wurde konkreter und forderte, die Parteien sollten gehalten sein, Satzungen und Programm aufzustellen. Desgleichen verlangte er die Verpflichtung der Parteiführungen, in regelmäßigen Abständen einen Rechenschaftsbericht über die Verwaltung des Parteivermögens abzugeben⁴. Hinsichtlich der Funktion der politischen Parteien wurde die gegenüber Art. 47 CHE abweichende Formulierung des Redaktionsausschusses, daß die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken, ohne weitere Diskussion von dem Hauptausschuß in erster Lesung übernommen und fand so Eingang in die endgültige Fassung des Art. 21 GG.

Die Entstehungsgeschichte des Art. 21 GG läßt somit deutlich werden, daß der Parlamentarische Rat die parteirechtlichen Vorschriften des

³ *Matz* S. 202 f.

⁴ *Matz* S. 206.

Grundgesetzes nicht vor einem aus den Beratungen konkretisierbarem verfassungstheoretischen Hintergrund gesehen hat. Der für die Beurteilung des Parteiengesetzes wesentliche normative Gehalt des Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG kann daher nur aus dem Demokratieverständnis, das den Normen des Grundgesetzes zugrunde liegt, hergeleitet werden.

§ 2 Das Demokratieverständnis des Grundgesetzes als Interpretationsgrundlage für die Forderung des Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG

I. Parteienstaat als Sonderform der unmittelbaren Demokratie

In diesem Rahmen bietet sich eine Auseinandersetzung mit der vor allem von Leibholz vertretenen Parteienstaatstheorie an. Danach dominieren in der Verfassungswirklichkeit unmittelbar-demokratische Elemente, die, wie Leibholz meint, auch in dem Grundgesetz eine Berücksichtigung gefunden haben⁵. Demnach kann man seiner Meinung nach nicht davon ausgehen, daß die durch das Grundgesetz normierte demokratische Ordnung den Prinzipien der mittelbaren Demokratie entspricht.

Ausgangspunkt für diese seine Beurteilung der Verfassungswirklichkeit ist die Beantwortung der Frage, wie sich das Volk zu einer politisch willensfähigen Einheit integriert.

Das Repräsentationsprinzip als eine der Integrationsmöglichkeiten beruht seiner Meinung nach auf der Überzeugung, daß das repräsentierte Volk eine politische Einheit sei⁶. Die Repräsentation mache diese an sich schon bestehende Einheit lediglich gegenwärtig und projiziere sie in die Wirklichkeit. Daher definiert Leibholz „Repräsentation“ als den Vorgang, in dem etwas „das nicht gegenwärtig ist, wieder anwesend gemacht wird“⁷. Aus der Stellung des Abgeordneten als Repräsentant des gesamten Volkes ergebe sich dann, daß dieser bei seiner Entscheidung von einer Beeinflussung durch einzelne Gruppen unabhängig sein müsse⁸. Die Aufgabe der Wahlen besteht in dem so geschilderten System seiner Ansicht nach darin, diese unabhängigen Persönlichkeiten auszusuchen, damit schließlich in der durch sie gebildeten Körperschaft der Gemeinwille gebildet werden könne.

Nach Leibholz hat sich aber in der Verfassungswirklichkeit die Aufgabe der Wahlen geändert⁹. Dabei geht er von der Beobachtung

⁵ Leibholz, Strukturwandel, S. 93 ff.

⁶ Leibholz, Parteienstaat, S. 1.

⁷ Leibholz, Repräsentation, S. 26.

⁸ Leibholz, Parteienstaat, S. 1 f.

⁹ Leibholz, Strukturwandel, S. 104.