

Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft

---

Band 74

# Die Verfassungsbindung der politischen Parteien

Von

Georg König



Duncker & Humblot · Berlin

**GEORG KÖNIG**

**Die Verfassungsbindung der politischen Parteien**

# **Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft**

**Herausgegeben im Auftrag der Rechtswissenschaftlichen Fakultät  
der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster durch die Professoren  
Dr. Hans-Uwe Erichsen Dr. Helmut Kollhosser Dr. Jürgen Welp**

**Band 74**

# **Die Verfassungsbindung der politischen Parteien**

**Von**

**Georg König**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**König, Georg:**

Die Verfassungsbindung der politischen Parteien /  
von Georg König. – Berlin : Duncker und Humblot, 1993  
(Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft ; Bd. 74)  
Zugl.: Münster (Westfalen), Univ., Diss., 1992  
ISBN 3-428-07750-4  
NE: GT

D 6

Alle Rechte vorbehalten

© 1993 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0935-5383  
ISBN 3-428-07750-4

## **Vorwort**

Die vorliegende Arbeit ist im Sommersemester 1992 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Dissertation angenommen worden.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Professor Dr. Walter Krebs, der die Arbeit angeregt und betreut hat. Für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens bin ich Herrn Professor Dr. Ingwer Ebsen sehr verbunden. Ferner danke ich Herrn Professor Dr. Hans-Uwe Erichsen und den Mitherausgebern für die Aufnahme der Arbeit in die Reihe "Münsterische Beiträge zur Rechtswissenschaft".

Ich widme die Arbeit meinen Eltern zum Dank für ihre Förderung und Unterstützung.

Warendorf, im Dezember 1992

Georg König



# Inhaltsverzeichnis

|                                                                                                                                                                      |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>A. Einleitung</b>                                                                                                                                                 | 13 |
| I. Die Verfassungsbindung der politischen Parteien als verfassungsdogmatisches Problem                                                                               | 13 |
| II. Mögliche Bindungsgrade                                                                                                                                           | 14 |
| III. Bedeutung der Verfassungsbindung für die politischen Parteien                                                                                                   | 15 |
| <b>B. Globale Verfassungsbindung der politischen Parteien – Art. 20 III GG</b>                                                                                       | 17 |
| I. Zuordnung der Parteien zu Staat oder Gesellschaft als Ausgangspunkt der Beantwortung der Frage nach der Verfassungsbindung der politischen Parteien               | 17 |
| II. Die politischen Parteien als außerhalb der organisierten Staatlichkeit stehende Gruppierungen                                                                    | 21 |
| <b>C. Einzelnormanalyse</b>                                                                                                                                          | 26 |
| I. Grundrechtsbindung                                                                                                                                                | 26 |
| 1. Parteien und mittelbare Drittwirkung der Grundrechte                                                                                                              | 26 |
| 2. Durch Art. 21 I 3 GG vermittelte Einwirkung der Grundrechte auf das Handeln der Parteien                                                                          | 31 |
| a) Repräsentation und moderne Massendemokratie                                                                                                                       | 32 |
| b) Instrumentale Hilfe der Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes als notwendige Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit repräsentativer Demokratie | 33 |
| c) Notwendigkeit innerparteilicher Demokratie als Folge der unverzichtbaren Mitwirkung der Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes                    | 34 |
| d) Grenzen innerparteilicher Demokratie                                                                                                                              | 37 |
| e) Grundrechte und innerparteiliche Demokratie                                                                                                                       | 38 |
| aa) Meinungsfreiheit                                                                                                                                                 | 40 |
| (1) Meinungsbildungsfreiheit                                                                                                                                         | 41 |
| (2) Meinungsäußerungsfreiheit                                                                                                                                        | 42 |
| (a) Ehrverletzende, verfassungsfeindliche und unsachliche Äußerungen                                                                                                 | 42 |

## Inhaltsverzeichnis

|                                                                                                                                                  |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| (b) Zulässigkeit der Beschränkung der Meinungsäußerungsfreiheit gegenüber der Öffentlichkeit . . . . .                                           | 43 |
| (c) Grenzen der Meinungsfreiheit jenseits ehrverletzender und unsachlicher Äußerungen . . . . .                                                  | 46 |
| bb) Gleichheitsgebot . . . . .                                                                                                                   | 49 |
| (1) Beziehung "Partei – Mitglied" / "Mitglied – Mitglied" . . . . .                                                                              | 51 |
| (a) Allgemeiner Gleichheitssatz . . . . .                                                                                                        | 51 |
| (b) Besondere Gleichheitssätze (Art. 3 II, 3 III GG) . . . . .                                                                                   | 53 |
| (aa) Politische und religiöse Anschauungen, Glaube . . . . .                                                                                     | 53 |
| (bb) Art. 3 II, 3 III 1. Fall GG . . . . .                                                                                                       | 54 |
| α) Normativer Gehalt der Art. 3 II, 3 III 1. Fall GG . . . . .                                                                                   | 55 |
| αα) Wortlautauslegung . . . . .                                                                                                                  | 61 |
| ßß) Entstehungsgeschichte . . . . .                                                                                                              | 63 |
| ΓΓ) Systematische Auslegung . . . . .                                                                                                            | 66 |
| δδ) Rechtfertigung rechtlicher Ungleichbehandlungen von Männern und Frauen durch das Sozialstaatsprinzip? . . . . .                              | 69 |
| ß) Anwendung der Art. 3 II, 3 III 1. Fall GG im innerparteilichen Bereich . . . . .                                                              | 71 |
| (cc) Abstammung, Rasse, Sprache, Heimat, Herkunft . . . . .                                                                                      | 73 |
| (c) Wahlrechtsgleichheit und übrige Wahlrechtsgrundsätze . . . . .                                                                               | 74 |
| (aa) Allgemeinheit, Freiheit und Gleichheit der Wahl . . . . .                                                                                   | 74 |
| α) Allgemeinheit der Wahl . . . . .                                                                                                              | 75 |
| ß) Freiheit der Wahl . . . . .                                                                                                                   | 76 |
| Γ) Gleichheit der Wahl . . . . .                                                                                                                 | 77 |
| (bb) Unmittelbarkeit der Wahl . . . . .                                                                                                          | 78 |
| (cc) Wahlgeheimnis . . . . .                                                                                                                     | 79 |
| (2) Geltung der Wahlrechtsgleichheit und der übrigen Wahlrechtsgrundsätze bei der Aufstellung von Parteibewerbern für Parlamentswahlen . . . . . | 80 |
| (3) Geltung der Gleichheitssätze in der Beziehung Partei – Mitgliedschaftsbewerber . . . . .                                                     | 83 |
| cc) Vereinigungsfreiheit . . . . .                                                                                                               | 84 |
| (1) Internvereinigungen . . . . .                                                                                                                | 84 |
| (2) Externvereinigungen . . . . .                                                                                                                | 85 |
| dd) Versammlungsfreiheit . . . . .                                                                                                               | 88 |
| II. Bindung der Parteien an Verfassungsnormen außerhalb des Grundrechtsteils . . . . .                                                           | 89 |
| 1. Art. 21 GG . . . . .                                                                                                                          | 89 |
| a) Art. 21 I 1 GG . . . . .                                                                                                                      | 89 |
| b) Art. 21 I 2 GG . . . . .                                                                                                                      | 92 |

|                                                                                                                                   |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| c) Art. 21 I 3 GG .....                                                                                                           | 94         |
| d) Art. 21 I 4 GG .....                                                                                                           | 97         |
| e) Art. 21 II 1 GG .....                                                                                                          | 97         |
| 2. Art. 26 I GG .....                                                                                                             | 100        |
| 3. Art. 38 I 1 GG .....                                                                                                           | 100        |
| 4. Art. 38 I 2 GG .....                                                                                                           | 104        |
| a) Verbotscharakter des Art. 38 I 2 GG .....                                                                                      | 105        |
| b) Bindung der Parteien an Art. 38 I 2 GG .....                                                                                   | 107        |
| aa) Wortlaut und Entstehungsgeschichte .....                                                                                      | 107        |
| bb) Systematische Auslegung .....                                                                                                 | 108        |
| 5. Art. 39 I 1 GG .....                                                                                                           | 111        |
| 6. Art. 48 I, II GG .....                                                                                                         | 114        |
| 7. Art. 65 GG .....                                                                                                               | 116        |
| <b>D. Schlußbetrachtung .....</b>                                                                                                 | <b>119</b> |
| I. Fehlen einer Globalbindung der politischen Parteien anordnenden Verfassungsbestimmung .....                                    | 119        |
| II. Grundrechtsbindung .....                                                                                                      | 119        |
| III. Bindung an die Verfassungsvorschriften außerhalb des Grundrechtsteils .....                                                  | 122        |
| IV. Bei der Analyse der Verfassungsmäßigkeit von Handlungen der politischen Parteien zu unterscheidende Untersuchungsebenen ..... | 124        |
| V. Bindung der Parteien an die Verfassung .....                                                                                   | 124        |
| <b>Literaturverzeichnis .....</b>                                                                                                 | <b>127</b> |

## Abkürzungsverzeichnis

|            |                                                                                          |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| AcP        | Archiv für die civilistische Praxis                                                      |
| AfP        | Archiv für Presserecht                                                                   |
| AK-GG      | Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Reihe Alternativkommentare |
| AöR        | Archiv des öffentlichen Rechts                                                           |
| BAG        | Bundesarbeitsgericht                                                                     |
| BAGE       | Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts                                                 |
| BayVBl.    | Bayerische Verwaltungsblätter                                                            |
| BGB        | Bürgerliches Gesetzbuch                                                                  |
| BGH        | Bundesgerichtshof                                                                        |
| BGHZ       | Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen                                     |
| BVerfG     | Bundesverfassungsgericht                                                                 |
| BVerfGE    | Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts                                             |
| BVerfGG    | Gesetz über das Bundesverfassungsgericht                                                 |
| BVerwG     | Bundesverwaltungsgericht                                                                 |
| BWahlR     | Bundeswahlrecht                                                                          |
| BWG        | Bundeswahlgesetz                                                                         |
| DÖV        | Die Öffentliche Verwaltung                                                               |
| DuR        | Demokratie und Recht                                                                     |
| DVBl.      | Deutsches Verwaltungsblatt                                                               |
| EWiR       | Entscheidungen zum Wirtschaftsrecht                                                      |
| GG         | Grundgesetz                                                                              |
| HA         | Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates                                                |
| Hamb.VerfG | Hamburgisches Verfassungsgericht                                                         |
| HdbDStR    | Handbuch des Deutschen Staatsrechts                                                      |
| HdbStR     | Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland                                 |
| HdbVerfR   | Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland                            |
| HessStGH   | Hessischer Staatsgerichtshof                                                             |
| JA         | Juristische Arbeitsblätter                                                               |
| JöR        | Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart                                           |

|           |                                                                                                                                                              |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| JR        | Juristische Rundschau                                                                                                                                        |
| Jura      | Jura, Juristische Ausbildung                                                                                                                                 |
| JuS       | Juristische Schulung                                                                                                                                         |
| JZ        | Juristenzeitung                                                                                                                                              |
| MittHV    | Mitteilungen des Hochschulverbandes                                                                                                                          |
| Nds.StGH  | Niedersächsischer Staatsgerichtshof                                                                                                                          |
| Nds.Verf. | Vorläufige Niedersächsische Verfassung v. 13.4.1951                                                                                                          |
| NJW       | Neue Juristische Wochenschrift                                                                                                                               |
| NVwZ      | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht                                                                                                                        |
| NWVBL     | Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter                                                                                                                    |
| OVG       | Oberverwaltungsgericht                                                                                                                                       |
| OVGE      | Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg |
| ParlR     | Parlamentarischer Rat                                                                                                                                        |
| ParteiG   | Gesetz über die politischen Parteien                                                                                                                         |
| PVS       | Politische Vierteljahresschrift                                                                                                                              |
| SRP       | Sozialistische Reichspartei                                                                                                                                  |
| VerwArch. | Verwaltungsarchiv                                                                                                                                            |
| VG        | Verwaltungsgericht                                                                                                                                           |
| VVDStRL   | Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer                                                                                          |
| WPrüfG    | Wahlprüfungsgericht                                                                                                                                          |
| WRV       | Weimarer Reichsverfassung                                                                                                                                    |
| ZfP       | Zeitschrift für Politik                                                                                                                                      |
| ZHR       | Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht                                                                                                |
| ZIAs      | Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht                                                                                   |
| ZParl     | Zeitschrift für Parlamentsfragen                                                                                                                             |
| ZRP       | Zeitschrift für Rechtspolitik                                                                                                                                |
| ZTR       | Zeitschrift für Tarifrecht                                                                                                                                   |



## A. Einleitung

### I. Die Verfassungsbindung der politischen Parteien als verfassungsdogmatisches Problem

Das Handeln der politischen Parteien wurde in der Vergangenheit zum wiederholten Male an der Verfassung gemessen. Den Gegenstand der Erörterungen bildete dabei nicht nur die Verfassungswidrigkeit parteipolitischen Wirkens in seiner Gesamtheit (Art. 21 II 1 GG), sondern es wurden auch einzelne Maßnahmen, in erster Linie Parteitagsbeschlüsse, auf ihre Vereinbarkeit mit den Bestimmungen des Grundgesetzes hin überprüft, ohne daß man gleichzeitig die Verfassungsmäßigkeit der jeweils betroffenen Partei als solcher in Zweifel zog. So standen in den sechziger Jahren etwa Koalitionsvereinbarungen in der verfassungsrechtlichen Diskussion<sup>1</sup>, während es in jüngster Zeit vor allem sogenannte Rotationsbeschlüsse<sup>2</sup> und Quotierungsregelungen<sup>3</sup> waren.

Die sich verstärkende Tendenz, parteipolitisches Wirken unmittelbar an der Verfassung zu messen, gibt dazu Anlaß und läßt es als sinnvoll und lohnenswert erscheinen, sich mit der Frage auseinanderzusetzen, inwieweit die Verfassung generell verbindliche Maßstäbe für die Parteien setzen kann, inwieweit diese an die Verfassung gebunden sind.

Eine Bindung an die Verfassung – in ihrer Gesamtheit – ist im Grundgesetz nur an einer Stelle ausdrücklich normiert, und zwar in Art. 20 III GG: Danach ist die Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung und die vollziehende

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu die Nachweise bei *Stern* I, § 13 IV 3 Fn. 142 u. § 22 III 2 Fn. 199 f. sowie unten S. 116 Fn. 498 ff. Zum Begriff der Koalitionsvereinbarung vgl. unten S. 116 Fn. 496.

<sup>2</sup> Zum Begriff vgl. unten S. 101 Fn. 414.  
Zur „Rotationsdiskussion“ vgl. die umfangreichen Nachweise bei *Schreiber*, § 46 Rdnr. 11 Fn. 52 sowie *Dehne*, Rotation und Verfassungsrecht, passim.

<sup>3</sup> Zu Quotierungsregelungen politischer Parteien vgl. *Ebsen*, S. 1 ff.; *Henke*, in *Bonner Kommentar*, Art. 21 Rdnr. 289; *Heyen*, DÖV 1989, 649 ff.; *Oebbecke*, JZ 1988, 176 (179 ff.); *Lange*, NJW 1988, 1174 ff.; *Maidowski*, S. 184 ff.; v. *Mangoldt / Klein / Achterberg / Schulte*, Art. 38 Rdnr. 147 ff.; *Schreiber*, § 27 Rdnr. 13a.

Zum Begriff der Quotierungsregelung vgl. unten S. 25 bei Fn. 41.

Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden. Der Begriff der verfassungsmäßigen Ordnung bezeichnet hier den Gesamtbestand der Normen des Grundgesetzes<sup>4</sup>. Die „Bindung“ des Gesetzgebers an diesen Normenbestand beinhaltet die Verpflichtung, jedes Gesetz so zu gestalten, daß es mit den Inhalten der Bestimmungen des Grundgesetzes in Einklang steht. Ebenso wie die Gesetzgebung sind auch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung an die Verfassung gebunden, denn die in Art. 20 III GG angeordnete Bindung dieser Zweige der Staatsgewalt an „Gesetz und Recht“ umfaßt auch die an das Grundgesetz<sup>5</sup>. Jegliche Staatstätigkeit hat sich also in dem durch die Verfassung vorgegebenen Rahmen zu bewegen und ist an deren Bestimmungen zu messen<sup>6</sup>.

Für den Bereich der politischen Parteien fehlt es hingegen an einer Art. 20 III GG vergleichbaren Vorschrift, die deren globale Verfassungsbindung entsprechend der staatlichen vorschreibt. Eine die Parteien betreffende Bindung wird zwar möglicherweise durch Art. 21 I 3 GG statuiert. Diese bezieht sich in jedem Falle jedoch nicht auf die Verfassung schlechthin, sondern nur auf die „demokratischen Grundsätze“ und des weiteren auch nicht auf das Handeln der Parteien im allgemeinen, sondern lediglich auf deren „innere Ordnung“. Das Fehlen einer ausdrücklichen Bindungsanordnung schließt indes nicht von vornherein aus, daß auch das Wirken der Parteien in gleicher oder ähnlicher Weise wie staatliches Handeln an der Verfassung zu messen ist. Inwieweit das allerdings tatsächlich der Fall ist, bedarf einer genauen Analyse. Vor deren Vorname ist zunächst ein Blick auf das Spektrum abstrakt denkbarer Bindungsgrade zu werfen und darüber hinaus darzulegen, welche Bedeutung der Verfassungsbindung für die politischen Parteien zukommt.

## II. Mögliche Bindungsgrade

Eine umfassendere Bindung an die Verfassung als die durch Art. 20 III GG für den Staat angeordnete ist nicht vorstellbar. Die staatliche Bindung bildet den

---

<sup>4</sup> *Herzog*, in *Maunz / Dürig*, Art. 20, VI., Rdnr. 9; *Schnapp*, in v. Münch / Kunig, Art. 20 Rdnr. 35; v. *Mangoldt / Klein*, Art. 20 Anm. VI 4 e; *Jarass*, in *Jarass / Pieroth*, Art. 20 Rdnr. 23; *Stern* I, § 20 IV 1; *Stein*, § 18 III 1; *Seifert*, in *Seifert / Hömig*, Art. 20 Rdnr. 9.

<sup>5</sup> *Ossenbühl*, HdbStR III, § 61 Rdnr. 27; *Jarass*, in *Jarass / Pieroth*, Art. 20 Rdnr. 26; *Herzog*, in *Maunz / Dürig*, Art. 20, VI., Rdnr. 51; *Schmidt-Aßmann*, HdbStR I, § 24 Rdnr. 24.

<sup>6</sup> Darüber besteht heute Einigkeit, vgl. — statt aller — *Maunz / Zippelius*, § 12 III 3; *Herzog*, in *Maunz / Dürig*, Art. 20, VI., Rdnr. 24.

Endpunkt eines Spektrums möglicher Bindungsintensität, das seinen Anfang bei der Bindungslosigkeit hat. Irgendwo innerhalb dieses Spektrums sind die politischen Parteien angesiedelt. Es ist einerseits vorstellbar, daß sie einer ähnlich oder genauso umfassenden Bindung unterliegen wie der Staat. Dies hätte zur Folge, daß sie ihr Handeln ausnahmslos an allen Verfassungsbestimmungen auszurichten haben, die ein bestimmtes Verhalten vorschreiben und die denkmöglich an die Parteien adressiert sein können. Eine Bindung an Bestimmungen des Grundgesetzes, bei denen letzteres nicht der Fall ist, scheidet hingegen von vornherein aus. Es ist andererseits aber ebenso gut auch denkbar, daß das Grundgesetz für das Wirken der Parteien nur in geringem Maße von Bedeutung ist; daß sich ihr Handeln dagegen völlig unbeeinflußt durch die Verfassung vollzieht, erscheint bereits im Hinblick auf Art. 21 GG als ausgeschlossen.

### **III. Bedeutung der Verfassungsbindung für die politischen Parteien**

Die Bindung an die Verfassung verpflichtet die Bindungsunterworfenen, ihr Verhalten an dem im Grundgesetz Normierten auszurichten. Handeln sie entgegen den dort niedergelegten Regeln, so verletzen sie die Verfassung. Die Verfassungsbindung hat zur Folge, daß das Grundgesetz zum Verhaltensmaßstab für die Bindungsadressaten wird. Das bedeutet jedoch längst nicht, daß jede einzelne Verfassungsbestimmung überhaupt oder in gleicher Weise für einen bestimmten Bindungsunterworfenen Relevanz erlangt. Dafür sind die Bestimmungen des Grundgesetzes zu unterschiedlich: Man denke hier nur an generalklauselartige wie etwa die Grundrechte oder Art. 20 I GG, die von immenser Tragweite und praktischer Relevanz sind, einerseits und solche, deren Anwendungsbereich eher gering ist, etwa Art. 22 GG oder Art. 27 GG, andererseits. Im Rahmen einer Bindung an die Verfassung relevant werden, d. h. als Prüfungsmaßstab herangezogen werden, können nur solche Bestimmungen, die zum einen Verhaltensdirektiven statuieren und als deren Adressat der Bindungsunterworfene zum anderen denkmöglich in Betracht kommt. Eine Bestimmung, die demgegenüber nichts vorschreibt, die kein Ge- oder Verbot enthält, kann auch nicht verletzt werden. Ebenso wenig kann eine Vorschrift, die ausdrücklich eine Verpflichtung *nur* an einen bestimmten Adressatenkreis richtet, ihn also abschließend bezeichnet, durch außerhalb dieses Kreises stehende Rechtssubjekte verletzt werden.

Analysiert man die Bestimmungen des Grundgesetzes unter diesen beiden Gesichtspunkten, so ergibt sich, daß ein großer Teil von ihnen im Rahmen einer Verfassungs-