

Sebastian Roßner

Parteiausschluss, Parteiordnungsmaßnahmen und innerparteiliche Demokratie

Zu Voraussetzungen, Verfahren, Grenzen und Rechtsschutz



Nomos

Schriften zum Parteienrecht und zur Parteienforschung

herausgegeben von

Prof. Dr. Dr. h.c. Dimitris Th. Tsatsos †

Prof. Dr. Ulrich von Alemann

Prof. Dr. Martin Morlok

Prof. Dr. Thomas Poguntke

Prof. Dr. Dian Schefold

Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider

in Verbindung mit dem Institut für Deutsches und
Internationales Parteienrecht und Parteienforschung
(PRuF) der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Band 45

Sebastian Roßner

Parteiausschluss, Parteiordnungsmaßnahmen und innerparteiliche Demokratie

Zu Voraussetzungen, Verfahren, Grenzen und Rechtsschutz



Nomos

Dissertation der Juristischen Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
unter dem Titel „Demokratie und Ordnung“

Erstgutachter: Prof. Dr. Martin Morlok

Zweitgutachter: Prof. Dr. R. Alexander Lorz

Tag der mündlichen Prüfung: 26. November 2010

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Düsseldorf, Univ., Diss., 2010

ISBN 978-3-8487-0526-9 (Print)

ISBN 978-3-8452-4808-0 (ePDF)

D61

1. Auflage 2014

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2014. Printed in Germany. Alle Rechte,
auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der
Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit stellt eine aktualisierte Fassung meiner Dissertation dar, die im Wintersemester 2010 / 2011 von der juristischen Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf angenommen wurde. Sie entstand während meiner Tätigkeit am Institut für Deutsches und Europäisches (heute: Internationales) Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) sowie am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, rechtssoziologie und Rechtstheorie.

Dem Leiter beider Einrichtungen, Prof. Dr. Martin Morlok, der die Arbeit als Doktorvater betreut hat, verdanke ich sehr viel. Er hat mich, wie so viele andere, mit seiner Begeisterung für das öffentliche Recht angesteckt, besonders mein Interesse am Parteienrecht geweckt, mir stets großzügig Einblick in seine umfangreiche wie produktive wissenschaftliche Werkstatt gewährt und dadurch die Chance gegeben, von ihm zu lernen.

Wissenschaft entsteht nicht zuletzt im Dialog, daher möchte ich auch meinen ehemaligen und gegenwärtigen Kollegen am PRuF und am Lehrstuhl für ihre stete und ausdauernde Bereitschaft zum wissenschaftlichen Gespräch danken. Einen besonderen Dank möchte ich Prof. Dr. Tim Spier aussprechen, der mir in allen politikwissenschaftlichen Fragen stets sein umfassendes Wissen zur Verfügung stellte.

Dem Freundeskreis der juristischen Fakultät möchte ich für die finanzielle Unterstützung des Dissertationsvorhabens danken und Prof. Dr. R. Alexander Lorz für die schnelle Erstellung des Zweitgutachtens. Mein Dank gilt weiterhin Felix Terlinden und Denis Küppers für die mühselige Arbeit des Korrekturlesens.

Besonderen Dank schulde ich meiner Familie, die ich allzu oft allzu sehr vernachlässigt habe und die mich dennoch immer unterstützt hat.

Die Arbeit ist meinen Eltern und meiner Schwester gewidmet.

Düsseldorf, im Juno 2013

Sebastian Roßner

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Einleitung | 13 |
| Erstes Kapitel: Funktionen der Parteien und verfassungsrechtlicher Rahmen | 21 |
| A. Funktionen der Parteien | 24 |
| I. Funktionen der Parteien für den demokratischen Staat | 25 |
| II. Auswirkungen der Parteifunktionen auf die politische Partizipation der Bürger | 35 |
| III. Ergebnisse der Funktionsbetrachtung | 40 |
| B. Autonomie und innere Ordnung der politischen Parteien und der sonstigen Vereinigungen | 41 |
| I. Verfassungsrechtliche Position der Vereinigungen | 41 |
| II. Verfassungsrechtliche Position der Parteien | 43 |
| 1. Verfassungsrechtlicher Rahmen der Binnenordnung politischer Parteien | 49 |
| a) Freiheit der Parteien | 49 |
| i) Die Freiheit des Einzelnen als Basis der Freiheit der Parteien | 50 |
| ii) Wettbewerb der Parteien | 54 |
| iii) Tendenzfreiheit der Parteien | 58 |
| b) Innerparteiliche Demokratie | 59 |
| i) Innere Ordnung | 61 |
| ii) Grundsätze (der innerparteilichen Ordnung) | 62 |
| iii) Funktional angepaßter Demokratiegehalt innerhalb der politischen Parteien | 63 |
| (1) Gehalte des Demokratieprinzips | 67 |
| (a) Minimalgehalte | 68 |
| (b) Demokratische Freiheiten | 68 |
| (2) Parteienfreiheit als intervenierendes Prinzip | 69 |
| (3) Bestimmung der demokratischen Freiheit innerhalb der Parteien | 71 |
| c) Anspruch des Bürgers auf Zugang zu einer politischen Partei seiner Wahl | 75 |
| 2. Verfassungsrechtliche Konfliktlage bei der Verhängung von Parteiordnungsmaßnahmen | 79 |
| 3. Grundlegende Anforderungen an das Recht der Parteiordnungsmaßnahmen | 81 |
| a) Ordnungsmaßnahmen zum Schutz des guten Funktionierens der Partei | 82 |

| | |
|--|----|
| b) Prävention als ein notwendiger Zweck | 82 |
| 4. Ergebnisse für die Binnenordnung der Parteien | 83 |

Zweites Kapitel: Parteiordnungsmaßnahmen: Funktionen, Parteiziele und Parteinormen 85

| | |
|---|-----|
| A. Funktion der Parteiordnungsmaßnahmen | 85 |
| I. Organisationstheoretische Besonderheiten der Parteien | 85 |
| II. Steuerungswirkung der Parteiordnungsmaßnahmen | 88 |
| B. Begriff der parteienrechtlichen Ordnungsmaßnahme | 89 |
| C. Ziele der Partei und Parteiordnungsmaßnahmen | 94 |
| I. Freiheit der Partei bei der Bestimmung zu schützender Ziele | 94 |
| II. Transformation von Parteizielen in sanktionsbewehrte Verhaltensnormen | 95 |
| III. Satzung der Partei | 96 |
| IV. Grundsätze der Partei | 98 |
| 1. Funktionen und Qualität der Grundsätze und der Programme | 99 |
| a) Programm | 100 |
| b) Grundsätze | 102 |
| 2. Herkunft und Herleitung der Grundsätze | 104 |
| 3. Anwendung von Grundsätzen auf den Fall | 106 |
| a) Vierschrittiges Modell | 106 |
| b) Abweichungen vom Modell | 111 |
| i) Schiedsgerichtliche Praxis | 112 |
| ii) Bewertung | 114 |
| V. Ordnung der Partei | 118 |
| 1. Herleitung der Ordnung der Partei aus dem Wesen der Partei als Organisation | 119 |
| 2. Aspekte der Ordnung der Partei | 121 |
| a) Binnenbereich der Partei | 121 |
| b) Beziehungen der Partei zu ihrer Umwelt | 122 |
| 3. Problem des staatlich induzierten Binnenrechts der Partei | 124 |
| 4. Ermittlung von Sätzen der Ordnung | 125 |
| VI. Ergebnisse zu Zielen der Partei und Parteiordnungsmaßnahmen | 125 |
| D. Bestimmtheit parteiordnungsrechtlicher Normen und Maßnahmen | 126 |
| I. Bestimmtheit der sanktionsbewehrten Verhaltensnorm | 128 |
| 1. Funktionen des Bestimmtheitsgebots | 129 |
| 2. Besonderheiten des Parteiordnungsrechts | 130 |
| 3. Maßstäbe der Bestimmtheit von sanktionsbewehrten Verhaltensnormen im Parteienrecht | 131 |
| II. Bestimmtheit der ergriffenen Maßnahme | 134 |
| 1. Kennzeichnung als Parteiordnungsmaßnahme | 135 |
| 2. Inhaltliche Bestimmtheit | 135 |

| | |
|--|---------|
| E. Zuständigkeiten und Verfahren | 135 |
| I. Zuständigkeit | 135 |
| II. Verfahren und Ermessen | 137 |
| 1. Keine Verzerrung durch persönliche Interessen | 137 |
| 2. Rechtliches Gehör | 138 |
| 3. Beweiserhebung und Beweiswürdigung | 138 |
| 4. Gleichbehandlung | 139 |
| 5. Maßstab des Rechtsfolgenermessens | 140 |
| Drittes Kapitel: Parteiausschluß nach § 10 Abs. 4 PartG | 141 |
| A. Funktion und Notwendigkeit der Ausschlußmöglichkeit | 141 |
| B. Bedeutung und Stellung von § 10 Abs. 4 PartG | 142 |
| I. Besondere faktische Bedeutung des Parteiausschlusses für die politische Partizipation | 142 |
| II. Verfassungsrechtliche Konfliktlage beim Parteiausschluß | 143 |
| III. Politische Opportunität des Ausschlußantrages als Gesichtspunkt der Ermessensausübung | 144 |
| C. § 10 Abs. 4 PartG als das Ausschlußermessen eröffnende Norm | 146 |
| I. Ausschluß durch Parteischiedsgericht | 146 |
| II. Tatbestandsseite des § 10 Abs. 4 PartG | 146 |
| 1. Zweistufige Konstruktion von § 10 Abs. 4 PartG | 146 |
| 2. Schutzgüter des § 10 Abs. 4 PartG | 148 |
| 3. Pflichtwidriges Verhalten des Parteimitgliedes | 148 |
| a) Objektive Verhaltensabweichung: Notwendigkeit und Gesichtspunkte | 148 |
| b) Vorsätzlicher Satzungsverstoß | 151 |
| i) Umfang des Satzungsbegriffs in § 10 IV PartG | 152 |
| ii) Vorsatzbegriff in § 10 IV PartG | 155 |
| c) Vorsatz als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal für Grundsatz- und Ordnungsverstoß? | 156 |
| d) Erheblicher Verstoß gegen Grundsätze oder Ordnung der Partei | 157 |
| i) Schutzfunktion des Grundsatzes innerparteilicher Demokratie | 158 |
| ii) Subjektiv-situativ variable Sorgfaltsmaßstäbe | 161 |
| 4. Schwerer Schaden nach § 10 Abs. 4 PartG | 162 |
| a) „Schaden“ für eine politische Partei | 162 |
| i) Politischer Schaden | 163 |
| (1) Inhaltlicher Bezugspunkt des politischen Schadens | 164 |
| (2) „Partei“ als Bezugssubjekt des politischen Schadens | 164 |
| (3) Selbstverständnis als Schadenskriterium | 165 |

| | |
|--|-----|
| (4) Schaden in § 10 Abs. 4 PartG nicht als Minderung der Erfüllung öffentlicher Funktionen | 165 |
| ii) Materieller Schaden | 165 |
| b) Schwere des Schadens | 166 |
| c) Feststellung eines politischen Schadens | 168 |
| i) Mangelnde Trennschärfe demoskopischer Verfahren | 168 |
| ii) Kausalitätsproblem | 168 |
| iii) Zielautonomie der Partei | 169 |
| iv) Nähe der Schadensbestimmung zu prognostischen Verfahren | 169 |
| v) Beweismaßreduzierung nach dem Rechtsgedanken des § 287 ZPO | 171 |
| 5. Zurechnung des Schadens | 172 |
| a) Instrumente der Zurechnung | 172 |
| b) Schadenszurechnung in § 10 Abs. 4 PartG | 173 |
| i) Vorschlag von <i>Risse</i> : Schadenszurechnung über Kausalität und Verschulden | 174 |
| ii) Kein Verschuldenserfordernis für die Zurechnung eines Schadens | 175 |
| iii) Ergebnisse zur Zurechnung des schweren Schadens | 177 |
| III. Rechtsfolgende Seite des § 10 Abs. 4 PartG | 177 |
| 1. Eröffnung des parteischiedsgerichtlichen Ausschlußmessens | 177 |
| 2. Gesichtspunkte der Ermessensausübung durch das Parteischiedsgericht | 178 |
| a) Verhältnismäßigkeitsprüfung durch Schiedsgericht | 178 |
| i) Geltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes für die Ausschlußentscheidung des Parteischiedsgerichtes | 178 |
| ii) Gesichtspunkte der Verhältnismäßigkeitsprüfung | 180 |
| (1) Präventive Wirkung des Ausschlusses als legitimer Zweck | 180 |
| (2) Geeignetheit des Parteiausschlusses | 181 |
| (3) Erforderlichkeit des Parteiausschlusses | 182 |
| (4) Weitere Gesichtspunkte der Verhältnismäßigkeitsprüfung | 183 |
| b) Zweckmäßigkeit des Ausschlusses | 183 |
| 3. Wirkung des Ausschlusses | 184 |
| D. Keine Möglichkeiten des Ausschlusses außerhalb von § 10 Abs. 4 PartG | 184 |
| I. Ende der Mitgliedschaft wegen Beitragssäumigkeit | 184 |
| II. Ende der Mitgliedschaft wegen Beitritts zu einer konkurrierenden politischen Organisation | 185 |
| III. Bündelungsfunktion von § 10 Abs. 4 PartG | 185 |

| | |
|---|-----|
| Viertes Kapitel: Prozessuales Recht | 187 |
| A. Kontrolle von Parteiordnungsmaßnahmen durch staatliche Gerichte | 187 |
| I. Rechtliche Gebotenheit einer Kontrolle durch staatliche Gerichte | 188 |
| II. Verfassungsrechtliche Konfliktlage | 189 |
| III. Von der Rechtssprechung entwickelter Kontrollmaßstab | 189 |
| IV. Parteiausschlüsse | 190 |
| 1. Einwände gegenüber der Auffassung der Rechtsprechung | 190 |
| a) Methodisch: Aufspaltung des Subsumtionsvorganges | 190 |
| b) Systematisch: Herausgehobene Stellung | |
| des § 10 Abs. 4 PartG | 191 |
| 2. Parteienfreiheit als zweischneidiges Argument | 192 |
| 3. Differenzierte Kontrollintensität | 193 |
| a) Schlichte Tatsachenfeststellung | 194 |
| b) Beweislast der Partei für Existenz der parteiinternen Norm | 194 |
| c) Auslegung parteiinterner Normen | 196 |
| i) Gerichtliche Vollkontrolle wenn Tendenzbereich | |
| nicht betroffen | 196 |
| ii) Mißbrauchskontrolle für Auslegung von Normen | |
| aus Tendenzbereich mittels Begründungslast | 196 |
| d) Vorsätzlichkeit und Erheblichkeit eines Verstoßes | 197 |
| e) Prognosen und prognoseähnliche Entscheidungen | 198 |
| f) Politisches Ermessen | 198 |
| 4. Wahrung einer angemessenen Selbststeuerungsfähigkeit | |
| der Partei | 199 |
| a) Allgemeine Auslegungsregeln | 200 |
| b) Prozessualer Kontext | 200 |
| 5. Kontrolle sonstiger Ordnungsmaßnahmen durch | |
| staatliche Gerichte | 201 |
| 6. Ergebnisse zur Kontrolle von Ordnungsmaßnahmen durch | |
| staatliche Gerichte | 201 |
| B. Vertrauensschutz durch prozessuale Mittel | 202 |
| I. Vertrauensschutz durch Rückgriff auf den Grundsatz des „ne bis | |
| in idem“? | 202 |
| 1. Das Doppelbestrafungsverbot im Recht der Vereine | 203 |
| a) Staatliche Gerichtsbarkeit | 203 |
| b) Literatur | 203 |
| c) Parteischiedsgerichtsbarkeit | 203 |
| 2. Keine unmittelbare oder analoge Geltung von Art. 103 Abs. 3 GG | |
| im Parteiordnungsverfahren | 205 |
| a) Keine Geltung unmittelbar kraft Gesetzes oder kraft Satzung | 205 |
| b) Analoge Anwendung | 205 |
| i) „Tat“ in Art. 103 Abs. 3 GG | 206 |

| | |
|--|---------|
| (1) Der prozessuale Tatbegriff von Reichsgericht und Bundesgerichtshof | 208 |
| (2) Der Standpunkt des Bundesverfassungsgerichts | 208 |
| ii) Fehlende Interessenidentität | 209 |
| II. Vorschlag: Präventionsoffener Vertrauensschutz | 210 |
| Literaturverzeichnis | 213 |