

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) Minimalgehälter	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. Rechtsfolgenseite des § 10 Abs. 4 PartG	177
1. Eröffnung des parteischiedsgerichtlichen Ausschlußermessens	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