



Jan Redmann

Möglichkeiten und Grenzen
der Beschränkung der
Parteifreiheit und -gleichheit
diesseits eines
verfassungsgerichtlichen
Verbotsverfahrens



PETER LANG

A. Einleitung

I. Problemstellung

Die Grenzen der Parteifreiheit und -gleichheit wurden und werden in der Bundesrepublik Deutschland stets unter dem spürbaren Eindruck politischer Ereignisse intensiv diskutiert. In den Anfangsjahren waren vor allem politische Strömungen aus der Zeit vor der Gründung der Bundesrepublik und der Kalte Krieg Gegenstand der Debatte.¹ Von den späten 60er bis in die 80er Jahre hinein standen die Diskussionen im Zeichen der Studenten-, Frauen- und Friedensbewegung sowie des Terrors der RAF.² Seit der Wiedervereinigung stellt sich die Frage, wie mit den politischen Nachfolgern der SED-Diktatur umzugehen ist.³ Der gegenwärtige Diskurs ist vor allem geprägt durch das Erstarken neonazistischer Gruppierungen und deren Erfolge bei Landtags- und Kommunalwahlen.⁴ Die zentrale Frage ist jedoch über die Jahrzehnte hinweg immer die gleiche geblieben: wie reagiert ein demokratischer Rechtsstaat auf politische Kräfte, die der Verfassung und der durch diese verkörperten Werte- und Rechtsordnung ablehnend oder gar insgesamt feindlich gegenüberstehen. Eine Antwort gibt zunächst Art. 21 GG, indem er dem Bundesverfassungsgericht auf Antrag die Möglichkeit eröffnet, Parteien für verfassungswidrig zu erklären und somit zu

1 Vgl. etwa zum Verbot der KPD, BVerfGE 5, 85 ff.; Verbot der SRP, BVerfGE 2, 1 ff.

2 Vgl. diesbezüglich zum Versammlungsrecht: BVerfGE, 69, 315 ff.; Denninger in DRiZ 1969, 70 ff.; zum Öffentlichen Dienstrecht: BVerfGE 39, 334 ff.; BVerwGE 52, 313 ff.; Isensee in JuS 1973, 265 ff.; Kiele in ZRP 1971, 121 ff.; Kröger in AÖR 1963, 121 ff.; zu alternativen Parteien: Scholz, 1983; Kimminich in DÖV 1983, 217 ff.; Stober in ZRP 1983, S. 209.

3 Vgl.: Rommelfanger in ZRP 1992, 213 ff.; Zur Freigabe des Vermögens der SED/PDS: VG Meiningen, VIZ 1994, 626 ff.

4 Vgl. zum Verbot sog. rechtsradikaler Vereinigungen/Parteien: BVerfGE 107, 339 ff.; BVerwG, NVwZ 1997, 66 ff.; Michaelis in NVwZ 2003, 943 ff.; Ipsen in JZ 2003, 485 ff.; zur Versammlungsfreiheit: Thür. OVG, ThürVBl 2000, 253 ff.; OVG NRW, NJW 2001, 2114 ff.; Battis/Griegolet in NJW 2004, 3459 ff.; Beljin in DVBl 2002, S. 15 ff.; Gusy in JZ 2002, 105 ff.; Wiesespütz in ZRP 2001, 60 ff.; zum Öffentlichen Dienstrecht: Hess. VGH in NVwZ 1999, 904 ff.; Lindner ZBR 2006, 402 ff.; zur Arbeit des Verfassungsschutzes: OVG Berlin-Brandenburg, NVwZ 2006, 838 ff.; OVG NRW, NWVBl 2001, 178 ff.; Murswiek in NVwZ 2006, 121 ff.; zum Gleichbehandlungsgrundsatz: BGHZ NJW 2004, 1031 ff.; OVG Berlin-Brandenburg, Az. 3.B.7.06, Entscheidung vom 14.12.2007, veröffentlicht bei juris; OVG Rheinland-Pfalz, NVwZ 2006, 109 ff.

verbieten. Ergebnisse der vorgenannten Diskussionen waren daher im Fall der SRP⁵ und der KPD⁶ letztlich erfolgreiche Verbotsanträge. Doch schon 1964 wurden mit der NPD und 1968 mit der DKP zwei Parteien gegründet, die jeweils im gleichen politischen Becken fischten, wie die zuvor verbotenen Organisationen. Von neuen Verbotsverfahren wurde zunächst abgesehen, da die von den in Frage kommenden Parteien ausgehende Gefahr nun geringer eingeschätzt wurde und das Vertrauen in den Erfolg einer politischen Auseinandersetzung zunahm.⁷ Der erstarkende Rechtstextremismus ab den 1990er Jahren führte zu einem erneuten Sinneswandel: ein Verbot der NPD wurde beantragt; es scheiterte jedoch.⁸ Ob der Gefahr einer weiteren Niederlage wird in der gegenwärtigen politischen Diskussion ein neuer Verbotsantrag verbreitet abgelehnt.⁹ Wie schon nach der Gründung von DKP und NPD tritt das „politische Bekämpfen“ wieder in den Vordergrund. Dieses politische Bekämpfen erfolgt aber nicht nur im Rahmen der argumentativen Auseinandersetzung. Diesseits eines Verbotsverfahrens unternehmen Legislative und Exekutive angesichts eines erheblichen öffentlichen Drucks Anstrengungen, die Freiheit und Gleichheit politischer Parteien teils mittelbar, teils unmittelbar zu beschränken und die verfassungsmäßigen Grenzen maximal auszuschöpfen.¹⁰ Ob nun im Öffentlichen Dienstrecht, im Versammlungsrecht, bei der staatlichen Alimentierung politischer Jugendorganisationen, im politischen Strafrecht oder dem Recht der Ämter für Verfassungsschutz: bei allen Beschränkungsansätzen ergeben sich stets zwei Fragen: einerseits die Frage nach den Grenzen des grundgesetzlichen Gewährleistungsumfanges der Freiheit und Gleichheit der Parteien, andererseits die Frage nach der Zulässigkeit und den Voraussetzungen der Rechtfertigung eines Eingriffs. Die Untersuchung der Verfassungsmäßigkeit solcher Beschränkungsansätze soll Gegenstand dieser Arbeit sein.

II. Reichweite und Aufbau der Untersuchung

Art. 21 GG stellt ein Novum in der deutschen Verfassungsgeschichte dar. Noch die Weimarer Reichsverfassung erwähnte die Parteien nur beiläufig in Art. 130 I GG, ohne Rechte und Pflichten zu statuieren. Erst das Grundgesetz erhebt sie mit

5 BVerfGE 2, 1 ff.

6 BVerfGE 5, 85 ff.

7 Henke in Dolzer/Waldhoff/Graßhof Art. 21 Rn. 349.

8 BVerfGE 107, 339 ff.

9 Für Viele: Schäuble in Süddeutsche Zeitung, 15.05.2007; a.A. Wiefelspütz in Rheinische Post, 16.05.2008.

10 Siehe oben Fn. 2 und 4.

Art. 21 GG in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution.¹¹ Ziel war es dabei, wie der Vorsitzende des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates Carlo Schmid¹² formulierte, klarzustellen, dass die Parteien Elemente der Verfassungswirklichkeit und nicht nur Wahlvereine sind. Jedoch ist die exakte Stellung der politischen Parteien im Verfassungsleben damit noch keinesfalls geklärt. Ein Teil des Schrifttums will sie im staatlichen Bereich, ein anderer Teil im gesellschaftlichen Bereich verorten.¹³ Davon ausgehend ist noch immer umstritten, welcher Rechtscharakter der Parteifreiheit¹⁴ und Parteigleichheit¹⁵ zukommt und in welchem Verhältnis diese zum Grundrechtskatalog des Grundgesetzes stehen. Ebenso ist strittig, welche Inhalte sich daraus ableiten lassen sowie welche Beschränkungen der Freiheit und Gleichheit der Parteien bestehen.¹⁶ Ja, selbst wer Rechtsträger der Parteifreiheit ist, der Einzelne oder die Partei selbst, wird kontrovers diskutiert.¹⁷ Hinzu kommt die streitig diskutierte Frage nach Umfang und Grenzen der Sperrwirkung¹⁸ des Parteienprivilegs aus Art. 21 II GG, zu der nahezu alle denkbaren Deutungsvarianten vertreten werden.¹⁹ Auf Grundlage des gegenwärtigen Meinungsstandes soll deshalb zunächst im Rahmen eines allgemeinen Teils eine systematische Einordnung und stimmige Erfassung des verfassungsrechtlichen Gehalts der Gründungs- und Betätigungsfreiheit sowie der Chancengleichheit politischer Parteien vorgenommen werden. Im sich anschließenden Besonderen Teil der Untersuchung sollen ausgewählte, konkrete, für die politische Arbeit besonders relevante Beschränkungen der Parteifreiheit und Ungleichbehandlungen anhand der gewonnenen Erkenntnisse auf Verfassungsmäßigkeit untersucht werden: nämlich die politische Treuepflicht des Beamten, das politische Strafrecht, administrative Informationen und Werturteile, nachrichtendienstliche Maßnahmen, die differenzierte staatliche Förderung von parteipolitischen Jugendorganisationen und Eingriffe in die Versammlungsfreiheit.

11 BVerfGE 1, 208 (225); 2, 1 (73).

12 Schmid S. 397.

13 Siehe hierzu unten C.I.1.

14 Siehe unten C.I.1. und C.II.1.

15 Siehe unten C.III.1.

16 Siehe unten C.I.2.,3; C.II.2,3; C.III.2, 3.

17 Siehe hierzu C.I.2.b.1); C.III.2.

18 Begriff nach Maurer in AöR 1971, 203 (230).

19 Siehe unten C.I.3.b.; C.II.3.c.; C.III.3.a.2).

III. Legitimation der Untersuchung

Die Möglichkeiten und Grenzen der Beschränkung der Parteifreiheit- und -gleichheit wurden bisher entweder nur cursorisch im Rahmen breit angelegter, abstrakter, parteirechtlicher Betrachtungen²⁰ oder aus dem Blickwinkel einer konkreten Konfliktlage mit einem anderen Rechtsinstitut²¹ behandelt. Während erstere den Gewährleistungsumfang der Parteifreiheit und -gleichheit zumeist lediglich positiv beschreiben, ohne ausführlich mögliche Rechtfertigungen von Eingriffen erörtern zu können, leiden letztgenannte Betrachtungen überwiegend darunter, dass sie aus dem Blickwinkel einer einzelnen Kollisionslage entstanden sind. Partielle Untersuchungen können aber kaum jene Zusammenhänge erkennen lassen, die sich aus der Herleitung und der systematischen Stellung sowie dem daraus abzuleitenden Schutzbereich und den Schranken eines Rechts ergeben. Die ineinander greifenden Problemkomplexe der Parteifreiheit bedürfen daher einer gesamthaften Betrachtung.

Thomas Schmidt²² hat den Versuch unternommen, beide Ansätze in einer umfassenden Untersuchung zusammenzuführen und die Grenzen der Parteifreiheit sowohl aus dem Blickwinkel des abstrakten Gewährleistungsgehalts der Rechte der Parteien als auch aus dem Blickwinkel möglicher Rechtfertigungen konkreter Eingriffe heraus zu bestimmen. Diesen Ansatz aufgreifend will die vorliegende Arbeit neben den von Schmidt untersuchten Bereichen weitere Kollisionslagen der Parteifreiheit mit anderen Rechtsinstituten betrachten. Sowohl im Allgemeinen als auch im Besonderen Teil der Arbeit kommt der Verfasser hierbei in rechtlicher Hinsicht zu abweichenden Ergebnissen. Soweit ersichtlich wurde die verfassungsrechtliche Relevanz der politischen Ziele einer Parteijugendorganisation für differenzierte staatliche Zuwendungen im Rahmen dieser Arbeit erstmals umfassend untersucht. Außerdem wird der Untersuchungsansatz Schmidts auch auf den Bereich der Parteigleichheit übertragen. Weiterhin haben sich zwischenzeitlich die Rechtsprechung²³ und auch die Gesetzgebung²⁴ in mehreren wesent-

20 Vgl. zum Recht der Parteien die Monographien von Henke, Seifert, Tsatsos/Morlok, Halbe; speziell zur Parteifreiheit: Mauersberger, speziell zur politischen Chancengleichheit: Lipphardt, Jülich, Kißlinger, Lee.

21 Vgl. Versammlungsfreiheit/Parteienrechte: Baudewin; Verfassungsschutz/Parteienrechte: Michaelis, Strafrecht/Parteienprivileg: Rapp.

22 Thomas Schmidt, Die Freiheit verfassungswidriger Parteien und Vereinigungen, 1. Auflage, 1983.

23 Vgl. etwa BVerfG zur Öffentlichen Ordnung im Versammlungsrecht, NJW 2004, 2814 (2816); zum selben: OVG NRW, NJW 2001, 2114 ff.; BVerfG zum Parteiverbot, E 107, 339 ff.; OVG Berlin-Brandenburg zu Parteien in Verfassungsschutzberichten, NVwZ 2006, 838 (840).

24 Vgl. Gesetz zur Änderung des Versammlungsgesetzes und des Strafgesetzbuches vom 24.03.2005, BGBl. I, S. 969.

lichen Punkten weiterentwickelt. Zum sich hieraus ergebenden Diskus will diese Arbeit ebenfalls einen Beitrag leisten.