

Die Freiheit verfassungswidriger Parteien und Vereinigungen

Zur Schrankenlehre im Rahmen
von Art. 21 Abs. 2 und 9 Abs. 2 GG

Von

Dr. Thomas Schmidt

Juristische Gesamtbibliothek
der Technischen Hochschule
Darmstadt

341945



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	17
-------------------	----

Erstes Kapitel

Historische Bezüge

§ 1 Zur Historischen Entwicklung bis Weimar	24
I. Die Vereinigungsfreiheit im Vormärz und Konstitutionalismus	25
1. Anfänge der Kodifizierung	25
2. Vormärz	26
3. Kodifikationen nach dem Scheitern der Revolution	27
4. Das Reichvereinsgesetz (RVG) von 1908	30
5. Die rechtliche Stellung der Parteien	31
6. Resümee	35
II. Vereinigungsfreiheit und Republikerschutz in der Weimarer Republik	36
1. Die verfassungsrechtliche Garantie des Art. 124 Weimarer Reichsverfassung	36
2. Vereinsverbote und Republikerschutz	38
3. Republikerschutz und Verfassung	45

Zweites Kapitel

Materielle Partei- und Vereinigungsfreiheit

§ 2 Der Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit	48
I. Rechtsprechung und Schrifttum	48
1. Der Schutzbereich in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	48
a) Die Grundrechtsträgerschaft von Vereinigungen	49
b) Reichweite des Schutzbereichs des Art. 9 Abs. 1	51
c) Zur Position des Bundesverfassungsgerichts	54
2. Auffassungen im Schrifttum	56
a) Extensive Auslegungen des Schutzbereichs und der Grundrechtsträgerschaft	56
(1) Betätigungsfreiheit	56
(2) Die Lehre von den Doppelgrundrechten	57
(3) Schranken der Betätigungsfreiheit	59

b) Restriktive Auslegung des Art. 9 Abs. 1	60
(1) Betätigungsfreiheit	60
(2) Zur Grundrechtsträgerschaft	60
(3) Betätigungsfreiheit und Schranken	61
II. Der Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit — Gewährleistungsinhalt und Grundrechtsträgerschaft	62
1. Betätigungsfreiheit	62
2. Die Grundrechtsträgerschaft der Vereinigung	68
III. Die Schranke des Art. 9 Abs. 2 GG	73
1. Das Verständnis der Rechtsprechung — die frühe ipso iure-Lehre	73
2. Auffassungen im Schrifttum	74
3. Art. 9 Abs. 2 GG als Verfassungsanweisung	76
§ 3 Der Schutzbereich der Parteifreiheit	81
I. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	82
1. Unterschiede zur Vereinigungsfreiheit — die Stellung der Parteien im Verfassungsgefüge	82
2. Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG und der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien	85
II. Die Auffassungen im Schrifttum	97
1. Die Betätigungsfreiheit und ihre Schranken	98
a) Art. 21 GG als <i>lex specialis</i> in vollem Maße	99
b) Engere Spezialität	100
2. Auffassungen zur Grundrechts-Trägerschaft	100
3. Der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien	101
III. Der Schutz der Betätigungsfreiheit in Art. 21 Abs. 1 GG	104
1. Das Verhältnis zu Art. 9 GG	104
2. Der Schutz der Betätigungsfreiheit der Parteien	107
a) Die allgemeine Betätigungsfreiheit	107
b) Der Parteibegriff als Schutzbereichsgrenze	109
c) Der Gehalt des Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG	111
d) Konsequenzen	115

3. Kapitel

Freiheit im Verfahren

§ 4 Der verfassungsrechtliche Charakter der Verbotsnormen	119
I. Problemeinführung	119
II. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und Übermaßverbot	120
III. Die Entscheidung zwischen Opportunität und Legalität im Lichte von Freiheit und Eingriff	122

§ 5 Das Vereinigungsverbot	125
I. Der Streitstand in Rechtsprechung und Schrifttum	125
1. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts	125
2. Positionen in der Lehre	126
II. Die Geltung des Legalitätsprinzips	128
1. Die Bedeutung des Wortlauts	129
2. Das historisch-genetische Indiz	130
3. Sinngerechte Auslegung	134
4. Die gegenwärtige Praxis	137
§ 6 Das Parteiverbot	138
I. Legalitäts- oder Opportunitätsprinzip in der Rechtsprechung ..	138
1. Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien in den Parteiverbotsurteilen	138
2. Die Voraussetzungen des Art. 21 Abs. 2 GG	139
3. Die Besonderheit des Parteiverbotsverfahrens	139
4. Opportunitätsprinzip im KPD- und im SRP-Urteil	140
II. Der Streitstand im Schrifttum	142
1. Die Voraussetzungen des Art. 21 Abs. 2 GG	142
2. Der Entscheidungsspielraum bei der Antragstellung	144
a) Opportunitätsprinzip	144
b) Legalitätsprinzip	145
c) Kritik an den Begründungen	146
3. Grenzen des Opportunitätsprinzips im Schrifttum	149
III. Die Geltung des verfassungsrechtlichen Opportunitätsprinzips	151
1. Unterschiede zu Art. 9 Abs. 2 GG	151
2. Die Auslegung des Art. 21 Abs. 2 GG	153
a) Die Gehalte des Wortlauts	153
b) Der Wille des Verfassungsgesetzgebers	153
c) Systematische Gesichtspunkte	157
d) Das Telos der Norm	160
§ 7 Das Übermaßverbot in Art. 9 Abs. 2 und Art. 21 Abs. 2	163
I. Die Einordnung des Übermaßverbots	164
II. Geltungsgrund und -reichweite des Übermaßverbotes	168
§ 8 Materieellrechtliche Grenzen des verfassungsrechtlichen Opportuni- tätsprinzips	174
I. Die materieellrechtlichen Grenzen des verfassungsrechtlichen Opportunitätsprinzips	175
1. Die Einordnung der Tätigkeit der Antragsorgane	175

2.	Zielorientierung	178
a)	Art. 21 Abs. 2 GG	178
b)	Das Gebot des Verfassungsschutzes	178
c)	Sonstige Bindungen	180
3.	Das Abwägungsgebot	180
4.	Abwägungsfehler im Abwägungsvorgang	182
a)	Ermittlungsfehler	182
b)	Abwägungsausfall	183
c)	Das Gebot der Sachgebundenheit	183
d)	Pflicht zur Antragstellung	183
5.	Das Übermaßverbot	184
II.	Die Intensität verfassungsgerichtlicher Kontrolle	184
1.	Die Begrenztheit der Kontrollintensität	184
2.	Die Unzulässigkeit des Verbotsantrags	186

Viertes Kapitel

Die materielle Freiheit verfassungswidriger Parteien und Vereinigungen

§ 9	Die Sperrwirkung der Verbotsnormen	187
I.	Die Sperrwirkung hinsichtlich des Bestandes	187
1.	Formell-konstitutive und materiell-konstitutive Theorie	187
2.	Die Geltung der materiell-konstitutiven Theorie	189
II.	Die Sperrwirkung des Parteienprivilegs hinsichtlich der Be- tätigung	191
1.	Der Kreis der vom Parteienprivileg erfaßten Tätigkeiten (Schutzbereich des Parteienprivilegs) — Auffassungen in Rechtsprechung und Schrifttum	192
a)	Abgrenzung nach den Parteizielen	192
b)	Abgrenzung nach den Parteiaufgaben	193
(1)	Weites Verständnis von Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG	193
(2)	Die Auffassung des Bundesgerichtshofs	194
(3)	Die restriktive Interpretation	194
c)	Sperrwirkung für die gesamte Tätigkeit	195
2.	Auffassungen zu den Grenzen des Tätigkeitsschutzes	195
a)	Die Sonderrechtstheorie des Bundesverfassungsgerichts	195
b)	Die Lehre von der extensiven Sperrwirkung	196
3.	Die Begünstigten der Sperrwirkung	197
4.	Das Parteienprivileg und der Schutzbereich der Parteifreiheit — eigene Lösung	199
a)	Der Zusammenhang von Schutzbereich und Sperrwirkung	199
b)	Die Reichweite des Parteienprivilegs	201
(1)	Das Dilemma des Schutzbereichs der Grundrechts- schranke	201
(2)	Die Rückkehr zur begrenzten Privilegierung der Par- teien	202

c) Die Schranken des Parteienprivilegs	203
(1) Das Dilemma der Sperrwirkungslehren	203
(2) Die Geltung der immanenten Schranken der Partei- freiheit	205
d) Die Begünstigten der Sperrwirkung	207
III. Die Sperrwirkung des Art. 9 Abs. 2 GG hinsichtlich der Betätigungs- freiheit	208
1. Restriktiver Schutzbereich	208
2. Extensiver Schutzbereich	209
a) Die Eingriffstheorie	209
b) Die Sperrwirkungslehren	210
3. Die eigene Lösung	211
a) Der Zusammenhang von Schutzbereich und Sperrwirkung	211
b) Die Quasi-Sperrwirkung bei der Duldung verfassungs- widriger Vereinigungen	212
IV. Das Argument der streitbaren Demokratie	213
1. Zum Begriff der streitbaren Demokratie	213
2. Die Abwehrrichtung der Wehrhaftigkeit	217
3. Das Grundgesetz als wehrhafte Verfassung	218
a) „Streitbare Demokratie“ als Verfassungsprinzip	219
(1) „Streitbare Demokratie“ als Auslegungsmaßstab ...	219
(2) Der allgemeine Verfassungstreuevorbehalt	219
b) Die „Summen“-Theorie	221
c) Zusammenhänge	222
d) Die Bedeutung der Wehrhaftigkeit der Verfassung	225
§ 10 Sperrwirkung und einfaches Recht	227
I. Der Bereich des sekundären Verfassungsschutzrechts	227
1. Der Bereich der Eingriffsverwaltung	228
2. Die Individualdelikte des Staatsschutzstrafrechts	229
a) Die Sonderrechtstheorie	229
(1) Die Rechtsprechung des BVerfG	230
(2) Die Rechtsprechung des BGH	232
b) Die Lehre von der extensiven Sperrwirkung	233
c) Die Auswirkungen der engen Sperrwirkung	234
(1) Die Wirkung des Art. 9 GG	234
(2) Die Wirkung des Parteienprivilegs	234
3. Die Organisationsdelikte des Staatsschutzstrafrechts	235
a) Die Wirkung des Parteienprivilegs	235
b) Die Wirkung des Art. 9 GG	236
II. Der Bereich der Leistungsverwaltung	237
1. Sperrwirkungslehren	238
2. Die enge Sperrwirkung	240
a) Die Wirkung des Art. 9 GG	240

b) Die Wirkung des Parteienprivilegs	241
c) Die Geltung allgemeiner rechtsstaatlicher Grundsätze	242
III. Die sogenannten „faktischen Nachteile“	243
1. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	244
2. Die rechtliche Bedeutung faktischer Beeinträchtigungen	245
IV. Die Tätigkeit der Ämter für Verfassungsschutz	247
1. Persönlichkeits- und Bestandsschutz von Vereinigungen und Parteien	248
2. Die Tätigkeit der Ämter für Verfassungsschutz unter dem Regime der Grundrechte	249

Anhang

Sperrwirkung und Verfassungsrecht — die Problematik der Extremisten im öffentlichen Dienst	256
I. Der Schutzbereich der Sperrwirkung und die politische Treuepflicht	257
1. Die Lehre vom aliud-Verhältnis	258
2. Die Lehre vom Spannungsverhältnis	260
a) Der Ansatz der Sonderrechtstheorie	260
b) Die Trennung zwischen Zugehörigkeit und Betätigung ..	261
c) Der Ansatz der Lehre von der extensiven Sperrwirkung	262
3. Die Ansätze bei Art. 9 GG	265
II. Die schutzbereichsbedingte Abgrenzung	265
1. Der Ansatz: restriktive Schutzbereichsinterpretation	265
2. Das aliud-Verhältnis zwischen Partei- / Vereinigungsfreiheit und politischer Treuepflicht	266
3. Die Folgen unterschiedlicher Regelungsintensität	268
III. Streitbare Demokratie und die Problematik der Extremisten im öffentlichen Dienst	270
1. Das Prinzip der streitbaren Demokratie als Argumentationstos	271
2. Exkurs: Legalität und Legitimität — Verhalten und Gesinnung	273
IV. Zur verfassungstheoretischen Einordnung des Arguments der wehrhaften Demokratie	280
1. Die Abkehr von der Historischen Intention	281
2. Der Zusammenhang von Wert- und Wehrhaftigkeit	282
3. Die Wertgebundenheit des sittlichen Staates	284