

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 374

**Die Mitgliedschaft  
von Fremden in politischen Parteien  
der Bundesrepublik Deutschland**

Zugleich eine Darstellung der amerikanischen Rechtslage

Von

**Christoph von Katte**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**CHRISTOPH VON KATTE**

**Die Mitgliedschaft von Fremden  
in politischen Parteien der Bundesrepublik Deutschland**

**Schriften zum Öffentlichen Recht**

**Band 374**

**Die Mitgliedschaft  
von Fremden in politischen Parteien  
der Bundesrepublik Deutschland**

**Zugleich eine Darstellung der amerikanischen Rechtslage**

**Von**

**Dr. Christoph von Katte**



**DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN**

D 16

Alle Rechte vorbehalten

© 1980 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1980 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65

Printed in Germany

ISBN 3 428 04578 5

*Meinen Eltern  
in Verehrung und Dankbarkeit gewidmet*



## Vorwort

Die Arbeit hat im Wintersemester 1978/79 der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karl-Universität Heidelberg als Dissertation vorgelegen.

Mein verehrter Lehrer, Herr Prof. Dr. Karl Doehring, regte die Bearbeitung dieses Themas an. Sein stetiges Interesse, Ermutigung und Förderung waren mir eine große Hilfe. Dafür danke ich ihm aufrichtig. Mein Dank gilt ferner Herrn Professor Richard R. Baxter, der mich während meines Aufenthalts an der Harvard Law School bereitwillig und intensiv unterstützt hat.

Der Konrad-Adenauer-Stiftung danke ich für ein großzügiges Promotionsstipendium, der Alfried Krupp von Bohlen und Halbach-Stiftung für die zum Druck gewährte Unterstützung.

Herrn Senator E. h. Prof. Dr. J. Broermann verdanke ich die Aufnahme der Arbeit in die „Schriften zum Öffentlichen Recht“.

Heidelberg, im Oktober 1979

*Christoph v. Katte*



# Inhaltsverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| <b>Problemstellung</b>   | 15 |
| <i>Erster Teil</i>   |    |
| <b>Die Regelung des Parteiengesetzes</b>   | 20 |
| 1. Der Parteibegriff .....   | 20 |
| 2. Zum Begriff des „Ausländers“ .....  | 22 |
| 3. Das Fehlen einer Wohnsitzklausel .....  | 22 |
| 4. Zur Reichweite der Mehrheitsklausel .....                                     | 23 |
| 5. Die Entstehungsgeschichte der Ausländerklausel (§ 2 Abs. 3 Nr. 1 PartG) ..... | 25 |
| <i>Zweiter Teil</i>  |    |
| <b>Die Stellung ausländischer Parteimitglieder</b>                               | 28 |
| 1. Parteibeitritt .....  | 28 |
| 2. Parteiinterna .....   | 29 |
| 3. Parteiorgane .....  | 31 |
| a) Die Hauptversammlung .....  | 31 |
| aa) Parteiprogramme .....  | 32 |
| bb) Parteiauflösung .....  | 36 |
| cc) Parteiinterne Wahlen .....   | 37 |
| dd) Die Kandidatenauswahl für politische Wahlen .....                            | 38 |
| Zusammenfassung .....  | 38 |
| b) Der Vorstand .....  | 39 |
| aa) Die Nominierung der Parlamentsbewerber .....                                 | 40 |
| bb) Das Einspruchsrecht des Vorstands .....                                      | 44 |
| cc) Die Unterzeichnung der Listenwahlvorschläge .....                            | 45 |
| dd) Parteitage .....   | 47 |
| ee) Vorstandsmitglieder im Präsidium .....                                       | 47 |
| Zusammenfassung .....  | 48 |

|   |    |
|---|----|
| 4. Einfluß der Parteien auf Abgeordnete, Fraktion und Parlament ...           | 50 |
| 5. Der Einfluß der Parteien auf die Regierung .....                           | 53 |
| Zusammenfassung .....   | 54 |
| 6. Die Mitwirkung von Fremden in den Parteischiedsgerichten .....             | 54 |
| Zusammenfassung .....   | 59 |
| 7. Die Aufstellung der Parlamentsbewerber .....                               | 59 |
| a) Die verfassungsrechtliche Funktion der Wahl .....                          | 60 |
| b) Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Kandidatenauswahl ..               | 60 |
| c) Die gesetzliche Regelung der Kandidatennominierung .....                   | 62 |
| d) Die Beteiligung von Fremden an dem Kandidatennominierungs-<br>prozeß ..... | 63 |
| 8. Das faktische Nominierungsmonopol der Parteien .....                       | 65 |
| 9. Einflußnahme auf die Kandidatennominierung für Landeswahlen .              | 68 |

### *Dritter Teil*

|  |    |
|--|----|
| <b>Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus</b>  | 69 |
| 1. Der Begriff „Staatsgewalt“ .....  | 70 |
| 2. Die Teilhabe von Fremden an der Ausübung der Staatsgewalt .....                                 | 72 |
| a) In dem Bereich der Wahlen .....   | 72 |
| b) In dem Bereich der vollziehenden und gesetzgebenden Gewalt .                                    | 73 |
| 3. Der Volksbegriff in Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG .....  | 76 |
| Die Verwendung des Begriffs „Volk“ im Grundgesetz .....  | 76 |
| 4. Das Demokratiegebot des Grundgesetzes und die Teilhabe von<br>Fremden an der Staatsgewalt ..... | 78 |
| a) Pflichten des Staatsangehörigen und des Staatsfremden .....                                     | 81 |
| aa) Die Verpflichtung zum Wehrdienst .....   | 82 |
| bb) Ius avocandi .....   | 84 |
| cc) Treue- und Gehorsamspflicht des Staatsangehörigen .....  | 85 |
| dd) Ausreise- und Auswanderungsfreiheit .....  | 86 |
| ee) Steuerpflicht .....  | 88 |
| ff) Öffentliche Ehrenämter und Pflichten .....   | 89 |
| b) Auswertung der verschiedenartigen Rechts- und Pflichtenstel-<br>lung .....                      | 90 |
| c) Schlußfolgerungen .....   | 92 |

*Vierter Teil*

**Aufgaben und Stellung der Parteien  
nach dem Grundgesetz 94**

|  |     |
|--|-----|
| 1. Historische Entwicklung der deutschen Parteien .....  | 94  |
| 2. Der Funktionswandel politischer Parteien .....        | 96  |
| 3. Die verschiedenartige Interessengewichtung .....      | 98  |
| 4. Die Integrationsfunktion der Parteien .....           | 100 |
| 5. Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien ..... | 101 |
| 6. Der Stand der Diskussion .....                        | 105 |
| Eigene Stellungnahme .....                               | 107 |

*Fünfter Teil*

**Die Mitgliedschaft von Fremden in politischen  
Parteien der Vereinigten Staaten von Amerika 112**

|  |     |
|--|-----|
| Einleitung .....   | 112 |
| <i>Erster Abschnitt: Fremde als Parteimitglieder</i> .....               | 113 |
| 1. Die politischen Parteien in den Vereinigten Staaten .....             | 113 |
| 2. Die Mitgliedschaft in politischen Parteien der Vereinigten Staaten .. | 114 |
| a) Die Parteimitgliedschaft im sozialen Sinn .....                       | 116 |
| b) Die Parteimitgliedschaft im rechtlichen Sinn .....                    | 116 |
| 3. Der Aufbau amerikanischer Parteien .....                              | 116 |
| 4. Die Integrationsfunktion der Parteien .....                           | 100 |
| a) Die Mitgliedschaft im rechtlichen Sinn .....                          | 119 |
| b) Aktives parteiinternes Wahlrecht .....                                | 121 |
| c) Passives parteiinternes Wahlrecht .....                               | 122 |
| 5. Staaten ohne gesetzliche Beschränkung einer Mitgliedschaft .....      | 124 |
| 6. Die Stellung des Fremden bei den Vorwahlen .....                      | 124 |
| 7. Die Teilnahme von Fremden an den Vorwahlen .....                      | 125 |
| Zusammenfassung .....  | 126 |

|   |     |
|---|-----|
| <i>Zweiter Abschnitt: Die verfassungsrechtliche Stellung der Fremden</i> ..             | 126 |
| 1. Die wirtschaftliche und berufliche Stellung der Fremden .....                        | 127 |
| a) Rational basis .....   | 128 |
| b) Special public interest .....  | 128 |
| c) Der „compelling justification“ Maßstab .....   | 130 |
| d) Suspect classification, inherent suspect, close judicial scrutiny —<br>Maßstab ..... | 131 |
| e) Compelling interest doctrine .....   | 132 |
| f) Fremde als Rechtsanwalt .....  | 133 |
| 2. Fremde im öffentlichen Dienst des Bundes .....                                       | 135 |
| Zusammenfassung .....   | 137 |
| 3. Der öffentlich-rechtliche Status des Fremden .....                                   | 139 |
| a) Einreise (admission) von Fremden .....   | 140 |
| b) Ausweisung .....   | 141 |
| c) Einbürgerung (Naturalization) .....  | 143 |
| d) Meinungsfreiheit .....   | 144 |
| e) Wahlrecht .....  | 148 |
| <i>Zusammenfassung und abschließende Stellungnahme</i> .....                            | 149 |

### *Schluß*

|                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| <b>Zusammenfassung und Ergebnis</b> | 152 |
|-------------------------------------|-----|

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| <b>Literaturverzeichnis</b> | 155 |
|-----------------------------|-----|

## Abkürzungsverzeichnis

(Die allgemein gebräuchlichen juristischen Abkürzungen werden nicht aufgeführt).

|                              |  |
|------------------------------|--|
| <b>F2d</b>                   | = <b>Federal Reporter, Second Series</b>                       |
| <b>FSupp</b>                 | = <b>Federal Supplement</b>                                    |
| <b>Harv. L. Rev.</b>         | = <b>Harvard Law Review</b>                                    |
| <b>Harv. Intern. L. Rev.</b> | = <b>Harvard International Law Review</b>                      |
| <b>L. ed.</b>                | = <b>Lawyer's Edition, United States Supreme Court Reports</b> |
| <b>P.</b>                    | = <b>Pacific Reporter</b>                                      |
| <b>U. Chi. L. Rev.</b>       | = <b>University of Chicago Law Review</b>                      |
| <b>U. S.</b>                 | = <b>United States Supreme Court Reports</b>                   |
| <b>U. S. C.</b>              | = <b>United States Code</b>                                    |
| <b>U. S. C. A.</b>           | = <b>United States Code Annotated</b>                          |
| <b>Yale L. J.</b>            | = <b>Yale Law Journal</b>                                      |



## Problemstellung

Das Gesetz über die politischen Parteien (PartG)<sup>1</sup> erlaubt eine Mitgliedschaft von Fremden in politischen Parteien der Bundesrepublik und in den Vorständen dieser Parteien.

Dieser Regelung wurde bisher kaum Beachtung geschenkt. Eine tiefergehende Auseinandersetzung fehlt<sup>2</sup>.

Die kurzen Anmerkungen<sup>3</sup> dazu reichen von einer Zustimmung bis zu einer völligen Ablehnung.

Die einen werten die Öffnung deutscher Parteien für Staatsfremde als „erfreulich liberal“<sup>4</sup> und zollen ihr Anerkennung<sup>5</sup> bzw. halten sie mit der Verfassung für vereinbar<sup>6</sup>, andere äußern sich ablehend<sup>7</sup>.

Die Mitgliedschaft von Fremden in den Vorständen politischer Parteien wird einerseits für verfassungsrechtlich geboten erachtet<sup>8</sup> und eine anteilmäßige Begrenzung von Fremden auf fünfzig Prozent für verfassungswidrig erachtet<sup>9</sup>. Andererseits wird die Führungsrolle eines

---

<sup>1</sup> Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) v. 24. Juli 1967 (BGBl I S. 773), zuletzt geändert durch Gesetz v. 24. 7. 1974, BGBl I, S. 1537.

<sup>2</sup> Angesprochen wird die Regelung u. a. bei *Isensee*, Staatsrechtliche Stellung der Ausländer, VVDStRL 32, S. 98; *Dolde*, Die politischen Rechte der Ausländer, S. 140 ff.; *Trautmann*, Innerparteiliche Demokratie, S. 204 ff.; *Lamers*, Repräsentation und Integration der Ausländer, S. 93 ff.; *Zuleeg*, Zur staatsrechtlichen Stellung der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland, DÖV 1973, 361, 370; *Henkel*, Integration und Repräsentation, S. 91 ff.; *Dolde*, Zur Beteiligung von Ausländern am politischen Willensbildungsprozeß, DÖV 1973, S. 370 ff.; *Sasse*, Kommunalwahlrecht für Ausländer?, S. 30 ff.

<sup>3</sup> v. *Münch*, GG Art. 21 Randnr. 17—19 und 39; *Seifert*, Parteien, S. 207, 208, 257, 293.

<sup>4</sup> *Rolvering*, Die Rechtsgarantien für eine politische Betätigung von Ausländern, S. 76 ff.

<sup>5</sup> *Dolde*, Die politischen Rechte der Ausländer, S. 134 u. 140 ff.; *Zuleeg*, Grundrechte für Ausländer, DVBl 1974, 341 ff.

<sup>6</sup> *Henkel*, Integration und Repräsentation, S. 91; *Lamers*, Repräsentation und Integration der Ausländer, S. 94.

<sup>7</sup> *Isensee*, Staatsrechtliche Stellung der Ausländer, VVDStRL 32, 98 Anm. 124; *Seifert*, Parteien, S. 207; *Forch*, Die Freiheitsrechte der ausländischen Arbeitnehmer in Deutschland, S. 68 ff.; *Heuer*, Politische Betätigung von Ausländern und ihre Grenzen, S. 36; *Tomuschat*, Zur politischen Betätigung des Ausländers in der Bundesrepublik Deutschland, S. 56 ff.; Bedenken macht *Doehring* geltend, in: Staatsrechtliche Stellung der Ausländer, VVDStRL 32, 37.

<sup>8</sup> *Henke*, Parteien, S. 81.

<sup>9</sup> *Dolde*, Die politischen Rechte der Ausländer, S. 143.

Fremden in einer deutschen politischen Partei für „undenkbar“ gehalten<sup>10</sup> und dem Gesetzgeber bescheinigt, er habe mit der Öffnung der Parteivorstände für Staatsfremde „wenig vom Geiste der modernen Parteiendemokratie spüren lassen“<sup>11</sup>.

Die Rechtsprechung hat, soweit ersichtlich, nicht unmittelbar zu der Mitgliedschaft von Fremden in deutschen politischen Parteien Stellung genommen. Im Zusammenhang mit der Auslegung des Art. 21 GG definierte sie aber verschiedentlich Parteien als Vereinigungen von Staatsbürgern.

So das Bundesverfassungsgericht<sup>12</sup>:

„Wenn hier (Art. 21 GG) bestimmt wird, daß ‚politische Parteien‘ bei der Willensbildung des Volkes mitwirken, so sind darunter Vereinigungen von Staatsbürgern zu verstehen, die . . . Einfluß auf die staatliche Willensbildung erstreben.“

Auch der Bundesgerichtshof<sup>13</sup> äußerte sich in der gleichen Richtung:

„Aus den in Art. 21 GG genannten Merkmalen und der Stellung dieses Artikels im Gesamtgefüge des Grundgesetzes ergibt sich jedenfalls, daß als Partei nur eine Vereinigung von Staatsbürgern anzusehen ist . . . Diese Auslegung rechtfertigt sich aus dem Sinn und Zweck des Art. 21 Abs. 2 GG, der der Tatsache Rechnung tragen will, daß die Staatsgewalt vom Volke ausgeht und der Volkswille in der Wirklichkeit der modernen Massendemokratie bei Wahlen und Abstimmungen nur durch das Medium der Parteien als politische Handlungseinheit in Erscheinung treten kann.“

Die politischen Parteien der Bundesrepublik haben zu Fragen einer Mitgliedschaft von Fremden bisher kaum Stellung genommen<sup>14</sup>.

Die CDU, SPD und F.D.P. nehmen Bewerber ohne deutsche Staatsangehörigkeit auf<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> Forch, Die Freiheitsrechte der ausländischen Arbeitnehmer in Deutschland, S. 81.

<sup>11</sup> Seifert, Parteien, S. 241.

<sup>12</sup> BVerfGE 3, 383, 403; s. auch BVerfG v. 24. 7. 1979, in: NJW 1979, S. 1815, 1816.

<sup>13</sup> BGHSt 19, 51, 54.

<sup>14</sup> Eine offizielle Stellungnahme der SPD liegt nicht vor. Schriftliche Antwort v. 12. 1. 1977 auf eine Anfrage. Gleiches gilt für die anderen im Bundestag vertretenen Parteien. Siehe u. a. „Ausländer in deutschen Parteien“, F.A.Z. v. 31. 7. 1975, S. 6; „Angst vor einem griechischen Flügel?“, Süddeutsche Zeitung vom 30. 8. 1974, S. 3.

<sup>15</sup> § 4 des Statuts der CDU v. 27. 4. 1960, zuletzt geändert am 7. 3. 1977: „§ 4 (Mitgliedschaftsvoraussetzungen)

- (1) Mitglied der Christlich Demokratischen Union Deutschlands kann jeder werden, der ihre Ziele zu fördern bereit ist, das 16. Lebensjahr vollendet hat und nicht infolge Richterspruchs die Wählbarkeit oder das Wahlrecht verloren hat.
- (2) Wer die deutsche Staatsangehörigkeit nicht besitzt, kann als Gast in der Partei mitarbeiten. Er kann in die Partei aufgenommen werden, wenn er nachweisbar seit mindestens drei Jahren ununterbrochen im Geltungsbe-

Die CSU stellt auf die Deutscheneigenschaft ab<sup>16</sup>.

Die SPD schätzt die Zahl ihrer ausländischen Mitglieder auf zwischen 1000 und 10 000<sup>17</sup>.

Bei der CDU liegt sie niedriger<sup>18</sup>. Die F.D.P. verfügt bislang über keine Angaben<sup>19</sup>.

In der Presse wird das Thema gelegentlich aufgegriffen<sup>20</sup>.

Im Ganzen eine geringe Zahl von ausländischen Parteimitgliedern. Darin könnte eine Erklärung für die weitverbreitete Nichtbeachtung der Regelung des Parteiengesetzes liegen.

Bei näherer Betrachtung lassen sich jedoch erste Berührungspunkte aufzeigen.

---

reich des Grundgesetzes wohnt und ein Jahr vor der Aufnahme als Gast in der Partei mitgearbeitet hat.

(3) Die Mitgliedschaft in einer anderen Partei schließt die Mitgliedschaft in der CDU aus.“

§ 2 der Bundessatzung der F.D.P. in der Neufassung v. 30. 1. 1968, zuletzt geändert am 19. 11. 1976: „§ 2 Mitgliedschaft

(1) Jeder, der im Geltungsbereich des Parteiengesetzes lebt, kann Mitglied der Partei werden, wenn er das 16. Lebensjahr vollendet hat, die Grundsätze und Satzung der Partei anerkennt. Personen, die infolge Richterspruchs die Wählbarkeit oder das Wahlrecht nicht besitzen, können nicht Mitglied der Freien Demokratischen Partei sein.

Die Aufnahme von Ausländern setzt im Regelfalle einen Aufenthalt von zwei Jahren im Geltungsbereich des Parteiengesetzes voraus.

(2) Mitglied der Partei können nur natürliche Personen sein.

(3) Die gleichzeitige Mitgliedschaft in der Freien Demokratischen Partei und bei einer anderen mit ihr im Wettbewerb stehenden Partei oder Wählergruppe ist ausgeschlossen. Das gleiche gilt bei gleichzeitiger Mitgliedschaft in einer ausländischen Partei, Organisation oder Vereinigung, deren Zielsetzung den Zielen der F.D.P. widerspricht.

(4) Die Bundespartei führt eine zentrale Mitgliederkartei.“

§ 2 des Organisationsstatuts der SPD v. 18. Dezember 1971, zuletzt geändert am 15. November 1975: „Zur Sozialdemokratischen Partei gehört jede Person, die sich zu den Grundsätzen der Partei bekennt und die Mitgliedschaft erworben hat.“

<sup>16</sup> § 3 der Satzung der CSU v. 24. Sept. 1977: „Mitglied der CSU kann jeder Deutsche werden.“

<sup>17</sup> Genaue Zahlen liegen bei der SPD nicht vor; s. a. „Ausländer in deutschen Parteien“, F.A.Z. v. 31. 7. 1975, S. 6.

<sup>18</sup> Auskunft der CDU, Stand 30. 10. 1976: 118 Ausländer, davon 38 aus Staaten der Europäischen Gemeinschaft.

<sup>19</sup> Antwort der F.D.P. v. 22. 7. 1976.

<sup>20</sup> „Ausländer sollen Parteimitglieder werden“, Weser Kurier v. 28. 3. 1975; „CSU soll Ausländer aufnehmen“, Münchner Merkur v. 26. 5. 1973; „Ausländer in deutschen Parteien“, F.A.Z. v. 31. 7. 75; „Ausländer drängen in Parteien“, Weser Kurier v. 21. 7. 1975; „Anzahl der ausländischen Parteimitglieder unbekannt“, Fuldaer Zeitung v. 20. 8. 1975; „Reformen sind notwendig“, Frankfurter Rundschau v. 24. 12. 1973; „Angst vor einem griechischen Flügel?“, Süddeutsche Zeitung v. 30. 8. 1974; „Deutsche Kommunisten auf der Suche nach Italienern“, F.A.Z. v. 1. 11. 1973.