



FernUniversität
-Gesamthochschule- in Hagen

**Institut
für
Deutsches und Europäisches Parteienrecht**

Direktor: Professor Dr. jur. Dimitris Th. Tsatsos

Mitteilungen des Instituts
für Deutsches und Europäisches Parteienrecht

Heft 1

Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht

Direktor: Professor Dr. jur. Dimitris Th. Tsatsos

Mitteilungen des Instituts
für Deutsches und Europäisches Parteienrecht

Heft 1

Dezember 1991

Redaktion: Dr. jur. Uwe Stoklossa

FernUniversität
-Gesamthochschule-
Gut Waterhövel 2
Postfach 940
5800 Hagen

Tel.: 02331-987-2912
FAX: 02331-987-324

**Mitteilungen des Instituts
für Deutsches und Europäisches Parteienrecht**

Heft 1

Inhaltsübersicht

<i>Vorwort des Direktors</i>	5
<i>Das Institut stellt sich vor</i>	6
<i>Organigramm</i>	13
<i>Eröffnungsveranstaltung</i>	14
<i>Rechtsprechungsübersicht für die Jahre 1989 - 1991</i>	15
<i>Schriften zum Parteienrecht</i>	24
<i>Neueres parteienrechtliches Schrifttum</i>	29
<i>Der parteienrechtliche Beitrag: Die politische Partei in der grundgesetzlichen Ordnung</i>	36

Vorwort

Das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht hat Mitte 1991 seine Arbeit aufgenommen.

Diese, eher nüchterne Feststellung, dokumentiert eine Entwicklung der Parteienrechtsforschung an der FernUniversität - Gesamthochschule - in Hagen, die Ende 1985 mit einem auf zwei Jahre begrenzten Forschungsprojekt begonnen hat und am 6. Februar 1992 mit der feierlichen Institutseröffnung einen vorläufigen Höhepunkt erfahren wird.

Dieser Befund erfüllt mich mit Freude und gleichzeitig mit einem Gefühl der Dankbarkeit, denn ohne die vielfältige und vielschichtige Hilfe der nordrhein-westfälischen Landesregierung, des Ministeriums für Wissenschaft und Forschung NW, des Rektors der FernUniversität sowie des Kanzlers und seiner Verwaltung, der Universitätsgremien, des Fachbereichs Rechtswissenschaft, der Mitglieder des Kuratoriums, der wissenschaftlichen Partner in Europa und schließlich der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der ehemaligen Forschungsstelle für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und heutigen Instituts wäre diese Institutsgründung unmöglich gewesen. Im Namen aller Vorstandsmitglieder möchte ich gegenüber denjenigen, die an der Entstehung des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht so erfolgreich mitgewirkt haben, unseren tiefempfundenen Dank zum Ausdruck bringen.

Gleichzeitig freue ich mich, Ihnen Heft 1 der "Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht" vorstellen zu dürfen. Mit den "Mitteilungen" soll nicht der Anspruch erhoben werden, eine eigene Zeitschrift für Parteienrecht zu kreieren. Zielsetzung ist lediglich, mindestens einmal jährlich über Erfahrungen, Aktivitäten, Ergebnisse und Perspektiven des Instituts zu berichten und ferner einen Überblick über parteirechtliche Entwicklungen in Rechtsprechung und Schrifttum zu geben.

Für die inhaltliche Mitarbeit an Heft 1 der "Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht" habe ich dem Geschäftsführer des Instituts, Dr. Uwe Stoklossa, sowie den wissenschaftlichen Angestellten, Hans-Rüdiger Schmidt und Peter Steffen, für das Erfassen und Gestalten der Beiträge, Frau Ursula Hohmann, zu danken.

Hagen, im Dezember 1991

Dimitris Th. Tsatsos

Das Institut stellt sich vor

I. Grundüberlegungen zur Errichtung eines ständigen "Institutes für Deutsches und Europäisches Parteienrecht"

Das Bedürfnis an einer Gründung eines ständigen "Institutes für Deutsches und Europäisches Parteienrecht" entwickelte sich ab Ende 1985 bei der Durchführung eines auf zwei Jahre begrenzten Forschungsprojektes "Das Parteienrecht der EG Staaten", das der Inhaber des Lehrgebietes für Deutsches und Ausländisches Staatsrecht und Staatslehre, Professor Dr. Dimitris Th. Tsatsos, an der FernUniversität in Hagen initiierte und auch durchführte. Motivierend für dieses Forschungsvorhaben waren zwei Überlegungen:

- Die politische Partei ist im modernen und demokratischen Verfassungsstaat institutionell einer der Hauptträger des politischen Willensbildungsprozesses. Eine rechtsvergleichende Studie über das die politischen Parteien regulierende Recht bietet sich geradezu an, da die politische Partei, bei allen Differenzen der Demokratien westlicher Länder, einen gemeinsamen Nenner bildet. Dieser bedurfte komperativer Herausarbeitung. Dadurch werden Einsichten in eine Grundstruktur moderner verfassungsstaatlicher Demokratie gewonnen, die sich beim Blick auf jeweils nur eine politische Ordnung nicht oder nur schwer gewinnen lassen.
- Daneben steht die Überlegung, daß im Zuge der europäischen Integration die Entstehung von politischen Parteien abzusehen ist, die sich nicht oder nicht nur auf nationaler, sondern auch auf der Ebene der Gemeinschaft betätigen werden. Gedacht ist dabei an politische Parteien, die sich eigens zur Mitwirkung an der europäischen Volkswillensbildung konstituieren werden. Diese Entwicklung wäre allerdings eine gemeinschaftsrechtliche, keine nationalrechtliche.

Aus beiden Gründen stellte sich das Fehlen einer rechtsvergleichenden Erfassung der Materie als empfindliches Defizit der Parteienforschung dar. Durch die zeitliche, sowie zwangsläufig auch inhaltliche Begrenzung eines solchen Forschungsvorhabens war schon von vornherein klar, daß viele Probleme europäischer Parteienrechtsforschung nicht abschließend gelöst werden konnten. Es war vielmehr festzustellen, daß sich gerade bei einer genauen Beschäftigung mit der Materie eine Vielzahl neuer Problemkreise herauskristallisieren. Für einen Wissenschaftler wäre es äußerst unbefriedigend gewesen, an einem solchen Punkt Schluß machen zu müssen. Die Ergebnisse dieses abgeschlossenen Forschungsvorhabens verdeutlichten die Notwendigkeit, die begonnene parteienrechtsvergleichende Arbeit auf europäischem Boden nicht nur fortzusetzen, sondern zu intensivieren.

Daß dieser Ansatz tragfähig zu sein scheint, zeigt auch die Einschätzung des renommierten Staatsrechtlers Professor Dr. Peter Häberle in seinem grundlegenden Aufsatz "Ein gemeineuropäisches Verfassungsrecht", in dem er festhält:

"Die Wissenschaftlergemeinschaft wird zunehmend eine *gemeineuropäische*, im die Nationalstaaten in Europa nach Europa überschreitenden Sinne. Man darf nicht nur als Zukunftsvision heute von einer 'Europäisierung der Staatsrechtslehre' sprechen. Längst lassen sich

konkrete Projekte bezeichnen, die von vorneherein gemeineuropäisch ansetzen (so die Hagener Parteienrechtsforschung ...)."¹

Insoweit schloß sich mit der wiederum rechtsvergleichenden Studie zur Parteienfinanzierung, in den einzelnen Staaten der Europäischen Gemeinschaft, ein weiteres europaorientiertes Forschungsprojekt unmittelbar an, dessen Ergebnisse in Kürze veröffentlicht werden. Darüber hinaus steht ein weiteres internationales Forschungsvorhaben, welches sich mit der Parteienrechtsentwicklung in den osteuropäischen Staaten beschäftigen wird, kurz vor der Realisierungsphase. Ferner ist aber auch eine außereuropäische Studie zum Recht der politischen Parteien in Japan in Zusammenarbeit mit der von Professor Dr. Ulrich Eisenhardt geleiteten Forschungsstelle für Japanrecht geplant.

Ein weiterer Schwerpunkt der parteirechtlichen Forschungsarbeit liegt aber auch im nationalen Bereich. Mit der Vereinigung beider deutschen Staaten und mithin der Verknüpfung zweier unterschiedlich ausgestalteter Parteienrechtssysteme ergeben sich eine Menge aufzuarbeitender Probleme. Mit dem Projekt "Auf dem Weg zu einem gesamtdeutschen Parteienrecht" wurde eine erste Bestandsaufnahme versucht. Aber auch Fragen der innerparteilichen Demokratie, der Parteienfinanzierung und des Zusammenwirkens von Wahlrecht, Parlamentsrecht und Parteienrecht stehen im Mittelpunkt des Institutsinteresses. Als weitere größere Projekte in diesem Bereich sind die Kommentierung des Parteiengesetzes sowie die Erstellung eines grundlegenden Lehrbuches zum Parteienrecht avisiert.

II. Zielsetzungen

Grundsätzlich liegt die Konzeption institutionalisierter Parteienrechtsforschung darin, mit der Praxis für die Praxis zu arbeiten. So soll das nunmehr gegründete Institut gleichermaßen Anlauf- und Kontaktstelle für Parlamentarier wie auch Wissenschaftler aus dem In- und Ausland sein. Erste Schritte in diese Richtung konnten bereits unternommen werden. So war Hagen im Herbst 1987 unter dem Thema "Das Parteienrecht in den EG-Staaten", im Frühjahr 1989 unter dem Thema "Parteienfinanzierung im europäischen Vergleich" und im Herbst 1990 unter der Themenstellung "Gesamtdeutsches Parteienrecht" Tagungsort mehrtägiger, international ausgerichteter Parteienrechtsveranstaltungen. Daneben haben schon mehrfach junge Nachwuchswissenschaftler/innen aus dem Ausland die Gelegenheit zu einem Forschungsaufenthalt am Hagener Parteienrechtszentrum genutzt. Ähnliche Aktivitäten sind auch für 1992 geplant.

Ziel dieses Instituts ist es, die Entwicklung der politischen Parteien in Deutschland wie auch in den anderen Staaten Europas wissenschaftlich zu begleiten, sie zu analysieren und gegebenenfalls Lösungsvorschläge zu unterbreiten. Dabei kann mittelfristig die wissenschaftliche Betrachtung nicht nur allein auf die juristische Ebene beschränkt werden, sondern es müssen auch politologische, soziologische wie auch geschichtliche Aspekte berücksichtigt werden. Insoweit ist ein solches Institut in einer zweiten Phase sicherlich auch interdisziplinär auszurichten. Da mit Professor Dr. Ulrich von Alemann schon ein Politikwissenschaftler dem Vorstand des Instituts angehört, ist man für diesen zweiten Schritt bereits bestens gerüstet.

¹ P. Häberle, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, in: EuGRZ 1991, S. 261 (267).

Zu den Zielsetzungen des Instituts gehört natürlich auch der Aufbau einer speziellen Bibliothek zum deutschen und ausländischen Parteienrecht. Eine erste Orientierungsphase ist abgeschlossen; der weitere Ausbau richtet sich natürlich auch nach den finanziellen Möglichkeiten.

Parallel zu den Bestrebungen um eine Institutionalisierung der Parteienrechtsforschung an der FernUniversität in Hagen, ist es Professor Dr. Dimitris Th. Tsatsos gelungen, beim Nomos Verlag in Baden-Baden mit den "Schriften zum Parteienrecht" die einzige Schriftenreihe ihrer Art im europäischen Raum zu etablieren.²

Nach dem erfolgreichen Abschluß der ersten Forschungsprojekte konnte zu Beginn des Jahres 1989 aufgrund der Unterstützung des Ministeriums für Wissenschaft und Forschung NW wie auch der FernUniversität in Hagen, angegliedert an das Lehrgebiet für Deutsches und Ausländisches Staatsrecht und Staatslehre, als erster Schritt eine "Forschungsstelle für Deutsches und Europäisches Parteienrecht" eingerichtet werden. Ziel einer weiteren Bemühung war es nun, diese Forschungsstelle in ein eigenständiges "Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht" zu überführen.

Die Förderungswürdigung dieser Idee wurde nicht nur beim Ministerium für Wissenschaft und Forschung NW, dem Rektor und dem Kanzler der FernUniversität in Hagen, sondern auch durch einstimmige Beschlüsse der Juristischen Fakultät wie auch der Fakultät der Erziehungs-, Sozial- und Geisteswissenschaften der FernUniversität einstimmig anerkannt. Mitte 1991 waren die Bemühungen hinsichtlich einer Institutionalisierung von Erfolg gekrönt.

III. Die Institutionalisierung

Das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht ist nach Maßgabe von § 29 WissHG NW eine wissenschaftliche Einrichtung des Fachbereichs Rechtswissenschaft der FernUniversität in Hagen.

Der Errichtungsbeschluß durch das Ministerium für Wissenschaft und Forschung NW erfolgte am 4. Juni 1991, nachdem schon zuvor die universitären Gremien der Errichtung eines solchen Instituts zugestimmt hatten. Der Vorstand des Instituts wurde auf der Fachbereichsratssitzung vom 2. Juli 1991 gewählt bzw. benannt. Auf der konstituierenden Sitzung des Vorstandes vom gleichen Tage wurde der geschäftsführende wissenschaftliche Leiter (Direktor) gewählt sowie der Geschäftsführer des Institutes ernannt. Am 14. Oktober 1991 wählte sodann auf Vorschlag des Vorstandes der Fachbereichsrat ein Kuratorium. Die konstituierende Sitzung des Kuratoriums u.a. mit der Wahl des Vorsitzenden und seiner Stellvertreter soll am 6. Februar 1992 stattfinden.

Zum Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht gehören somit das Kuratorium, der Vorstand, der Direktor, der Geschäftsführer und ferner natürlich das wissenschaftliche und nichtwissenschaftliche Personal. Auf das auf Seite 13 abgedruckte Organigramm sei an dieser Stelle verwiesen.

² Siehe dazu unten S. 24 ff.

IV. Das Kuratorium

Nach den einschlägigen Vorschriften der Institutsordnung soll für das Institut ein Kuratorium gebildet werden, welches die Aufgabe hat, den Vorstand bei der Führung des Institutes wissenschaftlich und auf sonstige Weise zu beraten und zu unterstützen. Dabei sollen dem Kuratorium Vertreter aus Wissenschaft und Praxis angehören.

Wie sich aus der nachfolgenden Auflistung ergibt, ist es dem Vorstand gelungen, Persönlichkeiten für das Kuratorium zu gewinnen, welche gleichermaßen Wissenschaft und Praxis, unterschiedliche politische Richtungen sowie nationale und internationale Aspekte repräsentieren.

Obwohl noch auf der konstituierenden Sitzung des Kuratoriums der Vorsitzende sowie die Stellvertreter gewählt werden müssen, hat sich aber bereits vorab für die Übernahme des Vorsitzes der Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen Dr. h.c. Johannes Rau zur Verfügung gestellt. Für die Position des ersten Stellvertreters steht der Bundesaußenminister Dr. h.c. Hans-Dietrich Genscher und für die des zweiten Stellvertreters der Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalen Dr. Rolf Krumsiek dankenswerterweise zur großen Freude des Vorstandes bereit.

Das Kuratorium setzt sich wie folgt zusammen:

Dr. Dr. Peter Bettermann, Vorsitzender des Vorstandes der Deutschen BP AG, Hamburg

Professor Dr. Klaus von Beyme, Universität Heidelberg

Professor Dr. Douwe Jan Elzinga, Universität Groningen, Niederlande

Professor Dr. Dr. h.c. Michel Fromont, Université de Paris I Panthéon - Sorbonne, Frankreich

Dr. h.c. Hans-Dietrich Genscher, MdB, Bundesminister des Auswärtigen, Bonn

Dozent Dr. Zdzislaw Kedzia, Institute of State and Law of the Polish Academy of Sciences,
Posen, Polen

Professor Dr. Beate Kohler-Koch, Universität Mannheim

Dr. Rolf Krumsiek, MdL, Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Dr. Dietrich Küchenhoff, Ministerium für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Dr. Ernst Gottfried Mahrenholz, Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts, Karlsruhe

Professor Dr. Georgios Papadimitriou, Universität Athen, Griechenland

Dr. Fritz Pirkel, Staatsminister a.D., MdEP, Vorsitzender der Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München

Professor Dr. José Puente-Egido, Universidad Nacional de Educacion a Distancia, Madrid

Dr. h.c. Johannes Rau, MdL, Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Dr. Renate Remandas, Vizepräsidentin des Europäischen Patentamtes, München

Professor Dr. Hans-Peter Schneider, Universität Hannover

Volker Schwarz, Leiter des Nomos Verlages, Baden-Baden

Professor Dr. Gordon Smith, London School of Economics, Großbritannien

Professor Dr. Louis Paul Suetens, Universität Leuven, Belgien

Dr. Jochen Theye, Rechtsanwalt, Bremen

Dr. Michael Vesper, MdL, Parlamentarischer Geschäftsführer der GRÜNEN in NRW, Düsseldorf

Dr. Bernhard Vogel, Ministerpräsident a.D., Vorsitzender der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., St. Augustin

V. Der Vorstand

Nach den gesetzlichen Vorgaben hat sich der Vorstand des Institutes aus mindestens drei Vertretern der Gruppe der Professoren, einem Vertreter jeweils der Gruppen der wissenschaftlichen und nichtwissenschaftlichen Mitarbeitern und mindestens einem Vertreter aus der Gruppe der Studenten zusammensetzen. Folgende Mitglieder wurden in den Vorstand gewählt bzw. benannt:

1. Gruppe Professoren

Professor Dr. phil. Ulrich von Alemann, M.A., Jahrgang 1944. Aufgewachsen in Krefeld und Köln. Studium der Publizistik, Soziologie und Geschichte in Münster, anschließend der Politischen Wissenschaft, Soziologie, Geschichte und Staatsrecht in Bonn. 1969/70 Studienaufenthalt an der University of Alberta in Edmonton, Kanada, 1971 mündliche Prüfung und Verteidigung der Master-of-Arts-Thesis in Bonn. 1973 Promotion zum Dr. phil. in Bonn. 1977 Wissenschaftlicher Rat und Professor für "Politikwissenschaft" an der Pädagogischen Hochschule Rheinland. 1980 Professor für "Politische Wissenschaft unter besonderer Berücksichtigung der Regierungslehre und politischen Soziologie" an der Universität -Gesamthochschule - in Duisburg. Seit 1984 Professor für "Politikwissenschaft" an der FernUniversität in Hagen.

Professor Dr. jur. Ulrich Battis, Jahrgang 1944. Aufgewachsen in Münster/Westfalen. Studium der Rechtswissenschaften in Münster, Berlin und Tübingen. Erstes und zweites Staatsexamen. 1969 Promotion zum Dr. jur. in Münster. 1974 Habilitation in Berlin, *venia legendi* für Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Verwaltungslehre. 1976 Professor für Öffentliches Recht an der Universität Hamburg, seit 1979 an der FernUniversität in Hagen. Seit 1984 Rektor der FernUniversität in Hagen. 1986 Deutscher Baurechtspreis. Seit 1986 Wissenschaftlicher Direktor des Wissenschaftlichen Instituts Öffentlicher Dienst (WIÖD) e.V., Bonn. Seit 1987 stellvertretendes Mitglied der Landesrundfunkkommission NW.

Professor Dr. jur. Dimitris Th. Tsatsos, Minister a.D., Abgeordneter a.D., Jahrgang 1933. Aufgewachsen in Athen/Griechenland. Studium der Rechtswissenschaft in Athen und Heidelberg. Promotion 1960 in Athen, erste Habilitation Juni 1968 in Athen, zweite Habilitation Oktober 1968 in Bonn, Professor in Bonn von 1969 - 1974. Nach Beendigung der Militärdiktatur und überstandener Gefangenschaft Eintritt in die Regierung der "Nationalen Einheit" als Vizekultusminister (Hochschulwesen). Von 1974 - 1977 Mitglied des ersten Nachdiktaturparlaments; als

Abgeordneter Generalreferent aller Oppositionsparteien für die demokratische Verfassungsreform. Professor für Verfassungsrecht an der Universität Thessaloniki von 1974 - 1980 und seit 1980 Inhaber des Lehrstuhl für Verfassungsrecht an der Pantios Universität für Politische Wissenschaften in Athen; zugleich seit 1980 auch Ordentlicher Professor für Deutsches und Ausländisches Staatsrecht und Staatslehre an der FernUniversität in Hagen. Seit 1988 Herausgeber der beim Nomos Verlag erscheinenden "Schriften zum Parteienrecht". Mitherausgeber der griechischen Zeitschriften "Syntagma" und "Yperaspisis". 1988 Leiter der Forschungsstelle für Deutsches und Europäisches Parteienrecht; Wahl zum Präsidenten der griechischen Staatsrechtslehrervereinigung. 1991 Direktor des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht.

2. *Gruppe wissenschaftliche Mitarbeiter*

Dr. jur. Uwe Stoklossa, Jahrgang 1956. Aufgewachsen in Köln und Dortmund. Studium der Rechtswissenschaften an der Ruhr-Universität in Bochum, 1982 erste juristische Staatsprüfung in Hamm, 1985 zweite juristische Staatsprüfung in Düsseldorf, Fachlehrgang für Arbeitsrecht des Deutschen Anwaltsinstituts e.V. in Bad Sassendorf und juristischer Mitarbeiter in einer Anwaltskanzlei in Dortmund. Seit Ende 1985 wissenschaftlicher Angestellter bei Professor Dr. Dimitris Th. Tsatsos an der FernUniversität in Hagen. 1988 Promotion zum Dr. jur. mit einer parteirechtlichen Arbeit. 1989 Förderpreis für junge Wissenschaftler der Sparkasse der Stadt Hagen. 1991 Bestellung zum Geschäftsführer des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht. - Seit 1990 auch Lehrbeauftragter für Staats- und Verwaltungsrecht an der Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung NW.

3. *Gruppe nichtwissenschaftliche Mitarbeiter*

Ursula Hohmann, Jahrgang 1938. Aufgewachsen in Nürnberg und Hagen. Nach der Mittleren Reifeprüfung dreijährige Ausbildung zum Kaufmann. Bis 1978 in verschiedenen Großbetrieben der Wirtschaft als Sekretärin tätig. Von 1978 - 1990 Verwaltungsangestellte bei Professor Dr. Thilo Ramm, Lehrstuhl für Bürgerliches Recht und Arbeitsrecht, nach dessen Emeritierung ab 1991 Verwaltungsangestellte am Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht.

4. *Gruppe der Studenten*

Mathias Groß, Jahrgang 1945. Aufgewachsen in Nordhorn und Witten. 1962 Realschulabschluß. 1967 Laufbahnprüfung für den gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst. 1969 Kommunal-Diplom-Prüfung an der Verwaltungs- und Wirtschaftsakademie in Bochum. Seit 1962 Tätigkeit bei der Stadt Witten, ab 1985 als Leiter des Amtes für Wohnungswesen. 1983 Prüfung für die Zulassung zum Hochschulstudium ohne Reifezeugnis in Bonn. Von 1977 bis 1990 Studium an der FernUniversität als Kursstudent (Gasthörer) im Fachbereich Rechtswissenschaft, seit 1990 als Teilzeitstudent (Rechtswissenschaft/Erziehungs-, Sozial- und Geisteswissenschaften). Seit 1983 Funktionen in der Studentenschaft.

VI. Der Direktor

In der konstituierenden Sitzung des Vorstandes vom 2. Juli 1991 wurde Professor Dr. Dimitris Th. Tsatsos einstimmig zum Geschäftsführenden Wissenschaftlichen Leiter (Direktor) gewählt. Mit Professor Dr. Dimitris Th. Tsatsos wurde der Leiter der bisherigen Forschungsstelle für Deutsches und Europäisches Parteienrecht, Inhaber des Lehrgebietes für Deutsches und Ausländisches Staatsrecht und Staatslehre und maßgebliche Initiator der Institutsgründung mit der Leitung des Instituts betraut.

VII. Der Geschäftsführer sowie weiteres wissenschaftliches und nichtwissenschaftliches Personal

Mit Dr. Uwe Stoklossa hat der Vorstand einen langjährigen, an den einzelnen parteirechtlichen Forschungsprojekten sowie an den Gründungsvorbereitungen des Instituts mitbeteiligten Mitarbeiter von Professor Dr. Dimitris Th. Tsatsos zum Geschäftsführer ernannt. Ihm obliegt es das Institut unbeschadet der Zuständigkeit des Direktors nach dessen Weisungen zu führen.

Aufgrund der großzügigen Unterstützung durch das Ministerium für Wissenschaft und Forschung NW konnten für das Institut noch zwei weitere Stellen für wissenschaftliches Personal, sowie eine Sekretariatsstelle bereitgestellt werden. Mit Hans-Rüdiger Schmidt und Peter Steffen ist es dem Direktor gelungen, zwei hochqualifizierte Nachwuchswissenschaftler für das Institut zu gewinnen. Das wissenschaftliche Mitarbeiterteam wird zur Zeit mit Dimitris Stefanou, der als wissenschaftliche Hilfskraft tätig ist, abgerundet.

Die Verpflichtung von Frau Ursula Hohmann, welche das Sekretariat des Instituts führt, kann als Glücksgriff angesehen werden. Daneben wird das Institut durch eine Reihe von studentischen Hilfskräften unterstützt.

Natürlich ist geplant, durch die Einwerbung von Drittmitteln den Mitarbeiterstab des Instituts zu vergrößern.

Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht

Organigramm

Kuratorium

Dr. Dr. Peter Bettermann, Prof. Dr. Klaus von Beyme, Prof. Dr. Douwe Jan Eizinga, Prof. Dr. Dr. h.c. Michel Fromont, Dr. h.c. Hans-Dietrich Genscher, Doz. Dr. Zdzislaw Kedzia, Prof. Dr. Beate Kohler-Koch, Dr. Rolf Krumsek, Dr. Dietrich Küchenhoff, Dr. Ernst Gottfried Mahrenholz, Prof. Dr. Georgios Papadimitriou, Dr. Fritz Pirkel, Prof. Dr. José Puente Egido, Dr. h.c. Johannes Rau, Dr. Renate Remandas, Prof. Dr. Hans-Peter Schneider, Volker Schwarz, Prof. Dr. Gordon Smith, Prof. Dr. Louis Paul Suetens, Dr. Jochen Theye, Dr. Michael Vesper, Dr. Bernhard Vogel

Vorstand
 Prof. Dr. Ulrich von Alemann
 Prof. Dr. Ulrich Battis
 Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos

 Dr. Uwe Stoklossa

 Ursula Hohmann

 Mathias Groß

Direktor
 Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos

Geschäftsführer
 Dr. Uwe Stoklossa

Zentrale Einrichtungen

Sekretariat
 Ursula Hohmann
 Verw. Ang.

Bibliothek
 Marion Tirim-Eckhardt
 SHK

**allg. Organisation/
 Hilfsarbeiten**
 Angelika Flechsig, SHK
 Susanna Koch, SHK
 Stefan Kracht, SHK

wissenschaftliche Ebene

Grundlagen
 Dr. U. Stoklossa,
 Geschäftsführer
 R. Schmidt,
 Wiss. Ang.

**Nationales
 Parteienrecht**
 R. Schmidt,
 Wiss. Ang.
 P. Steffen
 Wiss. Ang.

**Europäisches
 Parteienrecht**
 P. Steffen,
 Wiss. Ang.
 D. Stefanou,
 wissHk

**außereuro-
 päisches
 Parteienrecht**
 P. Steffen,
 Wiss. Ang.
 D. Stefanou,
 wissHk

Interdisziplinäres
 R. Schmidt,
 Wiss. Ang.

Redaktionelles
 Dr. U. Stoklossa
 Gf.

Eröffnungsveranstaltung

Am Donnerstag, den 6. Februar 1992, wird das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht im Rahmen eines Festaktes auf Einladung des Rektors der FernUniversität - Gesamthochschule - in Hagen Prof. Dr. Ulrich Battis und dem Dekan des Fachbereichs Rechtswissenschaft Prof. Dr. Eberhard von Olshausen in Anwesenheit des Bundesministers des Auswärtigen Dr. h.c. Hans-Dietrich Genscher und weiterer hochgestellter Persönlichkeiten vom Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen Dr. h.c. Johannes Rau feierlich eröffnet. Die Veranstaltung findet um 10.30 Uhr im Senatssaal der FernUniversität, Universitätsgebäude, AVZ I, 1. Stock, Feithstr. 140, 5800 Hagen 1 statt.

Program m

Begrüßung durch den Rektor der
FernUniversität - Gesamthochschule -
in Hagen

Prof. Dr. jur. Ulrich Battis

Grußworte des Dekans des Fachbereichs
Rechtswissenschaft

Prof. Dr. jur. Eberhard von Olshausen

Grußworte des Oberbürgermeisters der Stadt Hagen
Dietmar Thieser

Eröffnung des Instituts für Deutsches und
Europäisches Parteienrecht durch den
Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-
Westfalen

Dr. h.c. Johannes Rau

Würdigung durch den Bundesminister des
Auswärtigen

Dr. h.c. Hans-Dietrich Genscher

Aufgaben und Perspektiven europäischer Parteienrechtsforschung

Prof. Dr. jur. Dimitris Th. Tsatsos

Direktor des Instituts
für Deutsches und Europäisches Parteienrecht

Rechtsprechungsübersicht für die Jahre 1989 - 1991

Mit der "Rechtsprechungsübersicht" soll ein Überblick über die wichtigsten parteirechtlichen Urteile aus neuerer Zeit gegeben werden. Dabei kann nicht der Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden; auch ersetzt diese Rechtsprechungsübersicht nicht eine genauere Besprechung einzelner Urteile. Gleichwohl wird der Versuch unternommen, exemplarisch gewisse Leitlinien der Rechtsprechung zu den einzelnen Bereichen des Parteienrechts und den sie tangierenden Rechtsgebieten nachzuzeichnen. Vorliegend sind Urteile aus den Jahren 1989 - 1991 berücksichtigt.

I. Überblick

Von deutschen Gerichten ergangene Urteile mit parteirechtlicher Relevanz lassen sich verschiedenen Schwerpunkten zuordnen:

Im Bereich des Staatsrechts weist das Urteil des BVerfG vom 16. Juli 1990 (-2 BvE 1/91-), veröffentlicht in NJW 1991, S. 2474 ff., zum **Fraktionsstatus der PDS** Bezüge zur verfassungsrechtlichen Einordnung der Parteien auf.

Eine Gruppe von Entscheidungen betrifft die **Wahlwerbung** der Parteien:

Zur Zulässigkeit der **Briefkastenwerbung** durch politische Parteien wurden folgende Entscheidungen getroffen:

LG Bremen, Urteil vom 30.11.1989 (-2 O 1457/89-); veröffentlicht in: NJW 1990, S. 456 f.

OLG Bremen, Urteil vom 18.6.1990 (-6 U 1/90-); veröffentlicht in: NJW 1990, S. 2140 f.

BVerfG, Beschluß vom 15.1.1991 (-1 BvR 867/90-); veröffentlicht in: NJW 1991, S. 910 f.

Zur Wahlwerbung der Parteien im **Rundfunk** erging folgende Entscheidung:

BVerwG, Urteil vom 11.1.1991 (-7 C 13/90-); veröffentlicht in: BVerwGE 87, 270 ff.

Weitere Entscheidungen betrafen die Teilnahme von Spitzenkandidaten politischer Parteien an einer **redaktionell gestalteten Fernsehsendung** vor der Landtagswahl 1990 in Nordrhein-Westfalen:

VG Köln, Beschluß vom 3.5.1990 (-16 L 665/90-)

OVG Münster, Beschluß vom 8.5.1990 (-5 B 1397/90-)

VG Köln, Beschluß vom 9.5.1990 (-16 L 724/90-)

OVG Münster, Beschluß vom 10.5.1990 (-5 B 1458/90-)

BVerfG, Beschluß vom 10.5.1990 (-1 BvR 559/90-); veröffentlicht in: NVwZ 1990, S. 961.

Mehrere Entscheidungen ergingen auch zum Bereich des Namensrechts der politischen Parteien:

LG Bonn, Urteil vom 12.7.1990 (-70 266/90-)
OLG Köln, Urteil vom 15.8.1990 (-22 U 196/90-)
BVerfG, Beschluß vom 26.9.1990 (-1 BvR 1060/90-) ("DSU"/"DSU")

LG Bremen, Urteil vom 2.2.1989 (-8 O 2212/88-); veröffentlicht in: NJW 1989, S. 1864 f. ("Bremische Republikanische Partei"/"Republikaner")

und zur Frage eines Anspruchs politischer Parteien auf Auskunft aus dem Melderegister:

OVG Münster, Beschluß vom 23.5.1989 (-18 B 1630/89-); veröffentlicht in: NWVBl 1989, S. 279 f.
VG Gelsenkirchen, Beschluß vom 27.4.1989 (-8 L 528/89-), veröffentlicht in: NJW 1990, S. 1807 f.

sowie zu den Bereichen der innerparteilichen Demokratie:

BVerfG, Beschluß vom 21.6.1989 (-2 BvR 143/89-) zum Mehrheitswahlrecht bei Delegiertenwahlen

LG Bonn, Urteil vom 22.2.1990 (-15 O 345/89-); veröffentlicht in: NVwZ 1991, S. 1118
OLG Köln, Urteil vom 19.12.1990 (-24 U 51/90-) zur Parteischiedsgerichtsbarkeit; veröffentlicht in: NVwZ 1991, S. 1116 f.

und der Parteifinanzen:

OVG Münster, Urteil vom 18.8.1989 (-5 A 814/88-) zu Zuschüssen einer Gemeinde an politische Jugendorganisationen/Gleichheitssatz; veröffentlicht in: NJW 1990, S. 1684 f. und NWVBl 1990, S. 56 ff. mit Anm. *M. Morlok*, S. 230 f.
BVerfG, Beschluß vom 10.7.1991 (-2 BvE 3/91-) zur Verwaltung des vor dem 7.10.1989 erworbenen Vermögens der PDS durch die Treuhandanstalt.

II. Einzelne Urteile

1. Mit dem Bereich **Parlament - Fraktion - Abgeordneter** beschäftigte sich das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom **16. Juli 1991 (- 2 BvE 1/91 -)**.

Es ist in einer Linie mit BVerfGE 40, 296 ff. und BVerfGE 80, 188 ff. (Wüppesahl) zu sehen.

Die antragstellende Gruppe PDS/Linke Liste, die aus Gründen der Besonderheiten der ersten Gesamtdeutschen Wahl und der so notwendig gewordenen regionalisierten 5 %-Klausel auf dem Gebiet der ehemaligen DDR einschließlich Berlin (Ost) in den Bundestag eingezogen ist, hat geltend gemacht, ihr müsse der Fraktionsstatus zuerkannt werden. Hilfsweise begehrte sie zusätzliche Rechte als Gruppe. Der Bundestag hatte der Gruppe einen Gruppenstatus eingeräumt. Er umfaßte die stimmberechtigte Mitgliedschaft in allen Fachausschüssen, das Recht zu Vorlagen (Gesetzesentwürfe, Anträge, Entschließungsanträge) sowie das Recht zu Großen und Kleinen Anfragen.

Das Bundesverfassungsgericht wies den Antrag auf Zuerkennung des Fraktionsstatus zurück, da dies in die Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages falle und der bereits eingeräumte Gruppenstatus die Schwerpunkte parlamentarischer Arbeit umfasse. Bezüglich der Mitwirkung der Gruppe in Fachausschüssen griff das Bundesverfassungsgericht den bereits im Wüppesahl-Urteil angeklungenen Grundsatz der Spiegelbildlichkeit der Zusammensetzung von Parlament und Ausschüssen auf und führte u.a. aus (LS 3):

"...

- a) Der Grundsatz der Spiegelbildlichkeit der Zusammensetzung von Parlament und Ausschüssen verlangt, daß bei deren Bildung jedenfalls auch Gruppierungen fraktionsloser Abgeordneter Berücksichtigung finden, die sich wegen gleicher Parteizugehörigkeit oder aufgrund eines Wahlbündnisses zusammengeschlossen haben, wenn auf sie bei der gegebenen Größe der Ausschüsse und auf der Grundlage des vom Bundestag jeweils angewendeten Proportionalverfahrens ein oder mehrere Sitze entfielen.
- b) Erlangen Abgeordnete, die einer solchen Gruppierung als Mitglied angehören, unter dieser Voraussetzung einen Sitz in einem Ausschuß, so haben sie dort keinen Status minderen Rechts im Vergleich zu den von den Fraktionen entsandten Mitgliedern.
- c) Gruppierungen von Abgeordneten, die nach dieser Maßgabe Mitglieder in Ausschüsse des Bundestages entsenden, müssen vom Bundestag als Gruppe anerkannt werden; sie haben Anspruch auf eine angemessene Ausstattung mit sachlichen und personellen Mitteln, sofern auch Fraktionen solche gewährt werden.

..."

Das Gericht hat damit klargestellt, daß das Grundgesetz die faktische Dominanz der Fraktionen nicht deckt. Die wichtigsten parlamentarischen Handlungsmöglichkeiten hängen damit nicht mehr vom Fraktionsstatus ab. Das Urteil hat insofern parteirechtliche Bedeutung als es das Verhältnis zwischen Art. 21 und Art. 38 GG berührt. In vorangegangenen Entscheidungen hatte das Bundesverfassungsgericht die Anerkennung der Fraktionen noch aus der Anerkennung der Parteien in Art. 21 GG gefolgert (vgl. BVerfGE 10, 4 (14); 70, 324 (350, bereits mit Widerspruch auf 362 f.)). Im Wüppesahl-Urteil (BVerfGE 80, 188 ff.) begründet das Gericht die Zuerkennung eines Anspruchs auch des fraktionslosen Abgeordneten auf Mitwirkung in einem Ausschuß noch damit, daß ein wesentlicher Teil der parlamentarischen Arbeit in den Ausschüssen geleistet wird. Im neuesten Urteil werden nun die Rechte der Fraktion aus der Rechtsstellung der sich zusammenschließenden Abgeordneten selbst (Art. 38 GG) mit den daraus folgenden Konsequenzen (vgl. LS 3) für die Behandlung parlamentarischer Minderheiten hergeleitet:

"...

C.I.2. Politisches Gliederungsprinzip für die Arbeit des Bundestages sind heute die Fraktionen. Im Zeichen der Entwicklung zur Parteiendemokratie sind sie notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens und maßgebliche Faktoren der politischen Willensbildung. Ihre Bildung beruht auf der in Ausübung des freien Mandats getroffenen Entscheidung der Abgeordneten (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG). Der Bundestag hat daher in der Geschäftsordnung die Befugnisse der Fraktionen im parlamentarischen Geschäftsgang unter Beachtung der Rechte der Abgeordneten festzulegen (BVerfGE 80, 188 (219 f.) m.w.N.).

..."

Vgl. zu diesem Themenkomplex *M. Böhm/F. Edinger*, Fraktionsstatus und Verfassung; Gibt es einen Anspruch auf Zuerkennung des Fraktionsstatus für PDS und Bündnis 90/GRÜNE?, in: ZRP 1991, S. 138 ff.

Th. Brandner, Der fraktionslose Abgeordnete und das Ausschußmandat - Kein Platz für wilde Abgeordnete -, in: JA 1990, S. 151 ff.

M. Morlok, Parlamentarisches Geschäftsordnungsrecht zwischen Abgeordnetenrechten und politischer Praxis - Zugleich zum Urteil des BVerfG vom 13. Juni 1989 (Wüppesahl) - 2 BvE 1/88 -, in: JZ 1989, S. 1035 ff.

M. Morlok, Anmerkung zu BVerfG v. 16. Juli 1991 - 2 BvE 1/91 -, in: DVBl 1991, S. 998 ff.

H. Schulze-Fielitz, Der Fraktionslose im Bundestag; Einer gegen alle?, in: DÖV 1989, S. 829 ff.

2. Entsprechend der hohen Bedeutung, die der Wahlwerbung beigemessen wird, war diese Anlaß zahlreicher Rechtsstreitigkeiten.

Die Wahlwerbung politischer Parteien ist der Konsumwerbung - was Form und Art der Werbung betrifft - oftmals sehr ähnlich. Es entstehen demgemäß auch vergleichbare rechtliche Probleme, wobei es strittig ist, ob diese auch rechtlich gleichzubehandeln sind.

Ein Bereich in dem dies erheblich wurde, ist die Wahlwerbung durch Briefwurfsendungen. Bürger versuchen oftmals sich durch Aufkleber an ihren Briefkästen mit dem Sperrvermerk "Werbung einwerfen verboten" (oder ähnlichem) gegen Briefkastenwerbung zu schützen, da diese als Belästigung empfunden wird.

Ein Bürger hat gegen eine politische Partei, von der er schon wiederholt Werbematerial als Postwurfsendung zugestellt bekam, obwohl er einen entsprechenden Sperrvermerk am Briefkasten anbrachte, auf Unterlassen geklagt. Das LG Bremen hat dieser Klage stattgegeben (Urteil vom 30.11.1989 -2 O 1457/89-; veröffentlicht in: NJW 1990, S. 456 f.). Das OLG Bremen hat mit Urteil vom 18.6.1990 (6 U 1/90; veröffentlicht in: NJW 1990, S. 2140 ff.) die Klage abgewiesen. Die dagegen gerichtete Verfassungsbeschwerde wurde vom Bundesverfassungsgericht (Beschluß vom 15.1.1991 -1 BvR 867/90-; veröffentlicht in: NJW 1991, S. 910 f.) mangels hinreichender Erfolgsaussichten nicht zur Entscheidung angenommen.

Das OLG Bremen entschied:

1. Die Grundsätze der Rechtsprechung des BGH zur Briefkastenwerbung sind nicht nur auf die Konsumwerbung, sondern auch auf die Werbung politischer Parteien anwendbar.

Nach einer BGH Entscheidung zur Konsumwerbung (BGH Urteil vom 20.12.1988 -VI ZR 182/88-; veröffentlicht in: NJW 1989, S. 902 ff.) mittels privater Verteilerunternehmen steht dem Eigentümer oder Besitzer einer Wohnung gegenüber dem Werbenden ein Unterlassungsanspruch wegen Verletzung des Persönlichkeitsrechts und Eigentums- bzw. Besitzstörung (§ 823 Abs. 1 i.V.m. § 1004 BGB und §§ 903, 1004, 862 BGB) zu, wenn trotz des beschriebenen Briefkastenaufklebers Werbematerial eingeworfen wurde und weitere Störungen zu befürchten sind. Dieser Anspruch besteht nicht nur gegenüber dem Werbeunternehmen, sondern auch gegenüber dem Werbenden als mittelbarem Störer.

2. Ein solcher Unterlassungsanspruch gegen den Werbenden als mittelbaren Störer besteht aber nicht, wenn es ihm rechtlich und wirtschaftlich unzumutbar ist, den Einwurf von Werbematerial in diese gekennzeichneten Briefkästen zu verhindern.

Von einer solchen Unmöglichkeit sei zur Zeit des Rechtsstreits auszugehen, weil mit der Verteilung die Bundespost beauftragt wurde, da nach einer Entscheidung des VGH Mannheim (Urteil vom 24.4.1990 -10 S 560/89-; veröffentlicht in: NJW 1990, S. 2145 ff.) die Post berechtigt sei, Postwurfsendungen trotz durch Aufkleber erklärter Annahmeverweigerung zuzustellen.

Die rechtliche Situation war demnach so, daß Werbung (sowohl Wahl- als auch Konsumwerbung) nicht in Briefkästen mit Sperrvermerk eingeworfen werden durfte, wenn der Werbende die Verteilung selbst oder mittels privaten Werbeunternehmen durchführte. In diesen Fällen konnte der Werbende - eventuell durch vertragliche Festlegung - dafür Sorge tragen, daß die Werbung in diese Briefkästen nicht eingeworfen wird. Anders war aufgrund der Entscheidung des VGH Mannheim die Rechtslage, wenn die Bundespost beauftragt wurde. Der VGH hatte entschieden, daß aufgrund der Postordnung die Post ermächtigt sei, Postwurfsendungen trotz entsprechenden

Aufklebern zuzustellen, da sie aufgrund des § 59 Abs. 2 Nr. 1 PostO einen solchen allgemeinen im voraus erklärten Sperrvermerk nicht beachten müsse.

Derjenige, der die Post mit der Verteilung beauftragte, hatte also den Vorteil (oder Nachteil?), daß seine Werbung jeden Haushalt erreichte. Es sei - so das OLG Bremen - ihm auch nicht zumutbar, private Verteiler zu beauftragen, da diese nicht so flächendeckend arbeiten wie die Bundespost und des weiteren Aufträge von Parteien, die einen extremistischen Ruf haben, oftmals nicht angenommen würden.

Daß diese grundsätzlich rechtliche Gleichbehandlung von Wahlwerbung und Konsumwerbung rechtlich zulässig sei, wurde von Löwisch (*M. Löwisch*, NJW 1990, S. 437 f.) bestritten. Nach dessen Auffassung folge aus der in Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG normierten Aufgabe der Parteien an der politischen Willensbildung mitzuwirken, ein Recht der Parteien auf Zugang zu den Bürgern, da sie ohne diese ihre Aufgabe nicht erfüllen könnten. Dieses Recht müsse im Rahmen der Unterlassungsansprüche der Bürger berücksichtigt werden, und zwar so, daß das Recht der Parteien dem der Bürger vorgehe.

Das OLG Bremen hat sich dagegen ausgesprochen. Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG gewährt kein Parteienprivileg, das dem Bürger eine grundsätzliche Duldungspflicht bezüglich der Parteiwerbung auferlegt (so auch *W. Fuchs/Cl. Simanski*, NJW 1990, S. 2983 (2984); *H.-J. Dahlen*, MDR 1991, S. 199 ff.). Wenn auch das Ergebnis des OLG Bremen, Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG gebiete in diesem Falle keine unterschiedliche Behandlung von Konsum- und Parteienwerbung, Zustimmung verdient, da die Aussage von Löwisch in ihrer Absolutheit nicht haltbar ist, so ist dennoch zu beachten, daß bei der Parteiwahlwerbung nicht das Persönlichkeitsrecht mit der wirtschaftlichen Entfaltungsfreiheit in Einklang zu bringen ist, sondern mit dem Recht der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG (vgl. BVerfG im oben erwähnten Beschluß).

Für die Zukunft ist aber mit der Zustellung solcher unerwünschten Postwurfsendungen nicht mehr zu rechnen. Die Post hat zum 1.7.1991 ihre Ausführungsbestimmungen zu § 59 Abs. 2 PostO geändert, demnach gelten entsprechende aufgeklebte Sperrvermerke als Annahmeverweigerung von Postwurfsendungen im Sinne der Postordnung. Postwurfsendungen sind daher nicht mehr zuzustellen. Im, mit Interesse erwarteten, Revisionsverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht (Beschluß vom 1.8.1991 -7 C 27/90; veröffentlicht in: NJW 1991, S. 2920 f.) gegen die Entscheidung des VGH Mannheim wurde daher von den Beteiligten die Hauptsache für erledigt erklärt.

Diese neue Ausführungsbestimmung zur Postordnung bietet nicht nur dem Bürger, sondern auch den Parteien Vorteile. Die Parteien brauchen nun nicht mehr zu befürchten, mit ihrer Briefkastenwerbung mögliche Wähler auch noch zu verärgern.

Siehe dazu *H.-J. Dahlen*, Der unerwünschte Einwurf politischer Werbesendungen in private Hausbriefkästen, in: MDR 1991, S. 199 ff.

W. Fuchs/Cl. Simanski, Nochmals: Briefkastenwerbung von Parteien, in: NJW 1991, S. 2983 ff.

M. Löwisch, Briefkastenwerbung von Parteien, in: NJW 1990, S. 437 f.

Vgl. OLG Stuttgart, Beschluß vom 11.3.1988 (-5 W 13/88-; veröffentlicht in: JZ 1988, S. 470 f.) zur Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts durch telefonische Wahlwerbung politischer Parteien.

3. Ein weiterer häufiger Streitpunkt, der die Wahlwerbung betrifft, ist derjenige um **Sendezeit im Rundfunk** (Urteil vom 11.1.1991 -7 C 13/90-; veröffentlicht in: BVerwGE 87, 270 ff.).

Das Bundesverwaltungsgericht hatte zu entscheiden, ob die Entscheidung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt Radio Bremen, der Marxistisch-Leninistischen Partei Deutschlands (MLPD) keine Sendezeit für Wahlwerbung zur Verfügung zu stellen, rechtmäßig war.

Während zu den vorhergehenden Wahlen jeweils den Parteien Sendezeit für Wahlwerbung eingeräumt wurde, beschloß der Sender diesmal davon abzusehen, weil SPD, CDU, F.D.P., GRÜNE und DKP auf Rundfunkwerbung verzichteten.

Einen gesetzlichen Anspruch auf Zuteilung von Wahlwerbezeit im Rundfunk bestand nach dem Rundfunkrecht des Landes Bremen nicht.

Das Recht auf Chancengleichheit der Parteien bei der Gewährung von Leistungen, das in § 5 PartG einfachgesetzlich normiert ist und verfassungsrechtlich durch Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 und 3 GG verbürgt ist, begründet in diesem Fall auch keinen Anspruch auf Sendezeit, da Radio Bremen *keiner* Partei Sendezeit gewährte.

1. Das Bundesverwaltungsgericht entschied, daß die Parteien aufgrund ihrer aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG folgende Mitwirkungsbefugnis bei der politischen Willensbildung kein Recht auf Zugriff auf öffentliche Leistungen hätten.

Auch aus dem Grundrecht auf Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG folge ein solches Recht auf Rundfunkwerbung im Gegensatz zur Wahlsichtwerbung (Werbeträgern am öffentlichen Straßenrand; vgl. dazu BVerwGE 47, 280 ff.) nicht (a.A. zum Beispiel *E. Franke*, Wahlwerbung im Hörfunk und Fernsehen, Diss. Bochum 1979, S. 48 f.).

2. Die Zuteilung von Sendezeit habe daher im pflichtgemäßen Ermessen des Senders gestanden, wobei der Ermessensspielraum auch die Möglichkeit der völligen Versagung gegenüber allen politischen Parteien einschließe. Die Ermessensentscheidung des Senders sei jedoch ermessensfehlerhaft, weil sie nicht auf sachgerechten Erwägungen beruhe. Sachgerecht wäre es gewesen, wenn das Interesse der MLPD an Wahlwerbung, insbesondere weil es eine kleine und unbekanntere Partei sei, angemessen berücksichtigt worden wäre. Radio Bremen lege jedoch seiner Entscheidung vor allem den Verzicht der anderen Parteien zugrunde, weil der Sender glaube, so seinem Neutralitätsgebot gerecht zu werden.

Wenn die Entscheidung über die Zuteilung von Sendezeiten für Wahlwerbung maßgebend vom Verhalten der "großen und etablierten" Parteien abhängig gemacht werde, so würden die Werbemöglichkeiten der kleinen Parteien von dem Willen der anderen Parteien bestimmt. Dies sei jedoch mit der Selbständigkeit der kleinen Parteien nicht vereinbar.

Zwar würde die MLPD als einzige Partei, die im Rundfunk wirbt, über ihre eigentliche Bedeutung hinaus herausgestellt, dies beruhe jedoch auf der eigenverantwortlichen Entscheidung der anderen Parteien.

Siehe dazu auch BVerwGE 47, 293 ff. Das Bundesverwaltungsgericht entschied dort, daß der Anspruch einer Partei auf Ermöglichung von Wahlsichtwerbung im angemessenen Umfang nicht durch eine Vereinbarung der anderen Parteien, die Wahlsichtwerbung zu begrenzen, eingeschränkt werde.

Siehe aus der jüngeren Literatur zu den sog. Drittsendungsrechten der Parteien *K. Gabriel-Bräutigam*, Wahlkampf im Rundfunk, in: ZUM 1991, S. 466 ff.

R. Ricker, Die Zulässigkeit kommerzieller Parteienwerbung im privaten Rundfunk, in: ZUM 1989, S. 499 ff.

Vor der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen 1990 hatten die Gerichte zu klären, ob ein Anspruch der Parteien besteht, auch an redaktionell gestalteten Programmbeiträgen teilzunehmen. Im Fernsehprogramm West III hatte der WDR unter dem Titel "Drei Tage vor der Wahl" eine

Diskussionsrunde angesetzt. Es war zunächst nur die Teilnahme der Spitzenkandidaten der CDU und SPD für das Amt des Ministerpräsidenten vorgesehen. Auf Intervention der auch im Landtag vertretenen F.D.P. wurde auch deren Spitzenkandidat eingeladen. Die Bitte, der nicht im Landtag vertretenen Partei DIE GRÜNEN, die jedoch bei der Landtagswahl 1985 4,6 % der Stimmen erhalten hatte, auch ihre Spitzenkandidatin einzuladen, wurde seitens des WDR nicht entsprochen. Bei dem sich anschließenden Rechtsstreit, verpflichtete zunächst das VG Köln (Beschluß vom 3.5.1990 -16 L 665/90-) durch eine einstweilige Anordnung den WDR, die Spitzenkandidatin der GRÜNEN zur Diskussionsrunde einzuladen. Das OVG Münster (Beschluß vom 8.5.1990 -5 B 1397/90-) lehnte den Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung ab. Das daraufhin mit dem Rechtsstreit befaßte Bundesverfassungsgericht (Beschluß vom 10.5.1990 -1 BvR 559/90-; veröffentlicht in: NVwZ 1990, S. 961 f.) stellte im Wege der einstweiligen Anordnung die Vollziehbarkeit des Beschlusses des Verwaltungsgerichtes wieder her, somit wurde der Spitzenkandidatin der GRÜNEN die Teilnahme an der Sendung gerichtlich ermöglicht. Kurz vor der Sendung wurde der WDR dann durch einstweilige Anordnung des OVG Münster (Beschluß vom 10.5.1990 -5 B 1458/90-) verpflichtet, auch den Spitzenkandidaten der Republikaner einzuladen (das VG Köln, Beschluß vom 9.5.1990 -16 L 724/90-, hatte vorher den Antrag der Republikaner abgelehnt).

Das Bundesverfassungsgericht kann gemäß § 32 BVerfGG in einem Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Wenn sich die Verfassungsbeschwerde nicht von vornherein als unzulässig oder offensichtlich unbegründet erweist, wird bei einem Verfahren gemäß § 32 BVerfGG nicht die Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Hoheitsaktes überprüft, sondern es ist zwischen den Folgen, die eintreten würden, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, die Verfassungsbeschwerde aber dennoch Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen abzuwägen, die entstünden, wenn die einstweilige Anordnung erlassen würde, die Verfassungsbeschwerde jedoch keinen Erfolg hätte.

Da die Verfassungsbeschwerde weder unzulässig noch offensichtlich unbegründet schien, hatte das Bundesverfassungsgericht zwischen den Vor- und Nachteilen abzuwägen.

Zum einen bestand die Gefahr durch eine einstweilige Anordnung zugunsten der GRÜNEN den WDR in seinem Grundrecht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu beeinträchtigen, denn die Rundfunkfreiheit umfaßt auch das Recht der Rundfunkanstalt selbst über seine redaktionell gestalteten Sendungen zu bestimmen. Es ist hier aber zu berücksichtigen, daß der WDR schon auf Intervention der F.D.P. sein Sendekonzept änderte.

Auf der anderen Seite waren die Nachteile zu sehen, die die GRÜNEN in Kauf nehmen müßten, wenn die einstweilige Anordnung nicht erginge. Ein Nachteil sei insbesondere, daß sich die Chancen der GRÜNEN im Wettbewerb um die Wählerstimmen möglicherweise nachhaltig verschlechtern, weil der Eindruck der Chancenlosigkeit entstehen könnte. Auch ist nach Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts zu beachten, daß die Bedeutung (die Bedeutung einer Partei ist als Unterscheidungskriterium anerkannt) von F.D.P. und GRÜNEN durchaus ähnlich gewesen sei.

Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts wogen die Nachteile, die die GRÜNEN erleiden würden, schwerer, daher erließ es die einstweilige Anordnung.

Gemäß der Natur des Verfahrens nach § 32 BVerfGG wurde durch das Bundesverfassungsgericht keine endgültige Entscheidung über einen Anspruch der Parteien auf Teilnahme an Rundfunksendungen getroffen. Während der Anspruch auf Wahlwerbung entweder in den Rundfunkgesetzen ausdrücklich geregelt ist (z.B. § 8 Abs. 2 WDR-Gesetz) oder sich aus dem Gleichbehandlungsgebot des § 5 PartG ergibt, bleibt ein Anspruch der Parteien auf Teilnahme an redaktionellen Sendungen sehr umstritten. Aus dem Ausgewogenheitsgebot, dem die binnenpluralistisch ausgerichteten Rundfunkanstalten verpflichtet sind, ergibt sich auch kein Anspruch auf Teilnahme, da nur das gesamte Programm ausgewogen sein muß, nicht aber eine bestimmte Sendung.

Ansprechend erscheint der Ansatz des OVG Münster (Beschuß vom 8.5.1990 -5 B 1397/90-), nachdem sich ein Anspruch auf Teilnahme an redaktionell gestalteten Sendungen aus dem Chancengleichheitsgebot der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 und 3 GG ergeben kann, wobei dieses Chancengleichheitsgebot im Sinne "praktischer Konkordanz" im Einklang mit der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG zu bringen wäre.

Siehe dazu *R. Klenke*, Medienfreiheit und Chancengleichheit der Parteien, in: NWVBl 1990, S. 334 ff.

R. Bolwin, Besteht ein Rechtsanspruch der politischen Parteien auf eigene Darstellung ihrer politischen Standpunkte in redaktionell gestalteten Wahlsendungen - insbesondere in "Wahlhearings" - des öffentlich-rechtlichen Rundfunks?, in: AfP 1990, S. 165 ff.

K.-H. Ladeur, Zum Recht der politischen Parteien in redaktionell gestalteten Wahlsendungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten "zu Wort zu kommen", in: ZUM 1991, S. 456 ff.

4. Im erwähnten Bereich des Namensschutzes politischer Parteien untersagte das LG Bonn auf Antrag der *Deutschen Sozialen Union* (gegründet Nov. 1989 in der DDR, Sitz in Leipzig) der *Deutschen Sozialen Union* (gegründet 2.4.1990 in Bonn, Sitz in Bonn) die Führung ihrer Partei-bezeichnung. Das OLG Köln bestätigte diese Entscheidung. Die daraufhin gegen diese beiden Urteile beim Bundesverfassungsgericht erhobene Verfassungsbeschwerde wurde vom Bundesverfassungsgericht nach § 93b Abs. 1 Nr. 2 BVerfGG mangels hinreichender Aussicht auf Erfolg nicht zur Entscheidung angenommen (Beschuß vom 26.9.1990 -1 BvR 1060/90-; veröffentlicht in: DtZ 1991, S. 27).

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts begegnet weder die Heranziehung des § 12 BGB als Konfliktlösungsnorm noch die Art seiner Anwendung durch die Zivilgerichte verfassungsrechtlichen Bedenken.

Die Anwendbarkeit des § 4 Abs. 1 PartG mit seinem erweiterten Schutzbereich scheidet nach Auffassung des OLG Köln, Urteil vom 15.8.1980 -22 U 196/90- (s. DtZ 1991, S. 27 f.) daran, daß die DSU mit Sitz in Leipzig wegen ihres Sitzes außerhalb des räumlichen Geltungsbereichs des Parteiengesetzes keine Partei im Sinne des bundesdeutschen Rechts ist. Der DSU mit Sitz in Leipzig wurde allerdings als Partei i.S.d. § 2 DDR-PartG Namensschutz gemäß § 5 Abs. 1 DDR-PartG i.V.m. Art. 10 Abs. 1 EGBGB analog zugesprochen.

Das Bundesverfassungsgericht führte weiterhin aus:

"...
Es ist von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden, daß die Gerichte aus der beabsichtigten Teilnahme beider Parteien an der für den 2. Dezember 1990 vorgesehenen gesamtdeutschen Wahl auf eine Interessenkollision geschlossen haben, auch wenn die Parteien nicht in unmittelbarer Konkurrenz zu treten beabsichtigen. Gleichwohl besteht die begründete Gefahr, daß Wähler von der Existenz nur einer Partei dieses Namens ausgehen oder Wahlaussagen der Beschwerdeführerin der Klägerin zurechnen.
..."

Die Nichtanwendbarkeit des § 4 PartG ist in diesem Fall, im Hinblick auf dessen erweiterten Namensschutz mit dem Ziel der Gewährleistung genügender Transparenz widerstreitender Meinungen und deren Zuordnung zu den sie vertretenden Parteien unschädlich, da die Voraussetzungen für den Namensschutz aus § 12 BGB, nämlich, daß die zu schützende Bezeichnung entweder von sich aus unterscheidungskräftig ist oder Verkehrsgeltung erlangt hat, gegeben sind.

Dazu führte das OLG Köln (-22 U 196/90-) aus:

"...

Vorliegend sind beide Voraussetzungen erfüllt. Dem steht nicht entgegen, daß die einzelnen Worte des Parteinamens *Deutsche Soziale Union* für sich betrachtet lediglich Gattungsbezeichnungen darstellen; denn in ihrer Verbindung bilden sie eine schlagwortartige Kennzeichnung, die nicht zum allgemeinen Sprachgebrauch gehört und auch nicht mit anderen Parteinamen zu verwechseln ist. Darüber hinaus hat die Bezeichnung der Klägerin bereits vor April 1990 - also vor Gründung der Beklagten - allgemeine politische Bedeutung auch in der Bundesrepublik Deutschland erlangt ..."

Schriften zum Parteienrecht

herausgegeben von Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos
bei der NOMOS Verlagsgesellschaft in Baden-Baden

Bei den "Schriften zum Parteienrecht" handelt es sich um die erste Schriftenreihe ihrer Art, die sich speziell die Publikation *parteienrechtlicher* Monographien zum Ziel gesetzt hat.

Mit den "Schriften zum Parteienrecht" wird versucht, der immer stärker werdenden Bedeutung des Parteienrechts, insbesondere auch unter dem Blickwinkel der europäischen Integration, in einer speziellen juristischen Schriftenreihe Rechnung zu tragen.

Themenschwerpunkt ist natürlich das Parteienrecht im engeren Sinne, wobei aber auch andere, das Parteienrecht tangierende oder auch überschneidende, Bereiche Berücksichtigung finden.

Mit den "Schriften zum Parteienrecht" sollen nicht nur parteienrechtlich orientierte Wissenschaftler, sondern auch Parteipraktiker angesprochen werden. Die Schriftenreihe bietet insoweit ein Forum für Wissenschaft und Praxis.

Die "Schriften zum Parteienrecht" stellen zudem in geradezu idealer Weise eine Verknüpfung zwischen der wissenschaftlichen Arbeit im Institut und der späteren Präsentation der Forschungsergebnisse dar.

Band 1:

Dimitris Th. Tsatsos/Dian Schefold/Hans-Peter Schneider (Hrsg.)

Parteienrecht im europäischen Vergleich

Die Parteien in den demokratischen Ordnungen der Staaten der Europäischen Gemeinschaft
1990, 880 S., fest geb., 148,- DM, ISBN 3-7890-1850-3

In zwölf Länderberichten wird die parteienrechtliche Lage in den Mitgliedstaaten der EG dargestellt. Den Berichten liegt eine einheitliche Gliederung zugrunde, die die zentralen Fragen, die internationale Praxis und die einschlägige wissenschaftliche Diskussion berücksichtigen. Der Bedeutung der funktionalen und strukturellen Vielfalt der politischen Parteien in den einzelnen Ländern wird dadurch Rechnung getragen, daß bei jedem Abschnitt die Frage nach den nationalen Besonderheiten jeder Rechtsordnung gestellt wurde. Politisch relevante und geschichtliche Probleme wurden mitberücksichtigt.

Diese erste "europäische Parteienrechtsvergleichung" will nicht nur eine Diskussion über Sinn und Grenzen der Verfassungsrechtsvergleichung anregen, sondern wendet sich auch an die Wissenschaftler und Praktiker in den Ländern der EG: Der schwierige Weg zur europäischen Integration führt über die politischen Parteien. Wichtig ist dabei nicht nur deren Einstellung zur fortschreitenden Integration der EG. Hier zählen auch Selbstverständnis und das, was den Parteien von Verfassungen politischer Tradition eines Landes an politischen Aufgaben übertragen wurde, die rechtliche Ausgestaltung ihrer Organisation und ihrer Handlungsmöglichkeiten, aber auch die tatsächliche politische Situation in der Verfassungswirklichkeit.

... Auszüge aus Rezensionen ...

"Die politischen Parteien kommen in den Römischen Verträgen nicht vor. Daraus zu schließen, sie spielten im Prozeß der europäischen Einigung keine Rolle, wäre jedoch ebenso voreilig wie verfehlt. Hier möge der Hinweis darauf genügen, daß die Gemeinschaftsorgane von den parteiendominierten Exekutiven und Parlamenten der Einzelstaaten kreiert beziehungsweise gebildet werden. Daß ein europäischer Rechtsvergleich des Parteienrechts bisher fehlte, läßt sich allerdings nicht bestreiten: das vorliegende Opus stößt in diese Lücke. Um es vorweg zunehmen: Es handelt sich um ein einzigartiges Werk, hervorgegangen aus einem Forschungsprojekt an der FernUniversität in Hagen. Ausgerichtet an einer einheitlichen thematischen Gliederung (abgedruckt S. 11 - 16), behandeln ausgewiesene Rechtsgelehrte und Rechtspraktiker das Recht der politischen Parteien in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft. Kein Aspekt wurde dabei übersehen: ... H.P. Schneider und D.Th. Tsatsos eröffnen den Reigen der Länderberichte mit kurzen Erörterungen zum Gegenstand und zur Methode, wobei sie betonen (S. 20), daß ihnen nichts ferner liegt, als "undifferenziert einem Vereinheitlichungsmodell das Wort (zu) reden". Das ist eine wichtige, weil das Ziel der Rechtsvergleichung bestimmende Prämisse, die in dem Bericht von M. Morlok, über die Rechtsvergleichung auf dem Gebiet der politischen Parteien (S. 695 ff.) rechtsphilosophisch, rechtsdogmatisch und rechtspolitisch näher erörtert wird. Es ist den Herausgebern hoch anzurechnen, daß sie die zwölf Länderberichte in einem abschließenden Kapitel, wiederum orientiert an der einheitlichen Gliederung, auch noch ausgewertet haben. D. Schefold/D.Th. Tsatsos und M. Morlok haben sich dieser verdienstvollen Aufgabe unterzogen. ... Durchgehend ist etwa die dominierende Stellung der Parteien im Verfassungsgefüge, ihre hohe Bedeutung für das parlamentarische System, die Tendenz zur Verrechtlichung des Parteiwesens, aber auch die Kritik an der Machtposition der Parteien (Stichwort Vertrauens- oder Glaubwürdigkeitskrise). Wenn es richtig ist, daß der Weg zur europäischen Einigung (auch) über die politischen Parteien führt (H.P. Schneider/D.Th. Tsatsos, S. 18), ist hier ein ernstzunehmendes Problem angesprochen. Kein Problem, sondern eine Arbeiterleichterung ersten Ranges stellt das hervorragende Sachregister dar, daß den positiven Gesamteindruck von diesem Werk aber nur noch bestätigen kann."

Dr. Michael Fuchs, in: DÖV 1991, S. 899

"... Insgesamt vermittelt der Band eine Fülle wertvoller Informationen zum Parteienrecht und auch zur Parteienpraxis in den behandelten Mitgliedstaaten. Darüber hinaus gewähren die Querschnittsuntersuchungen differenzierte Einblicke in die Vielfalt der einzelstaatlichen Parteiensysteme, aber auch in die Gemeinsamkeiten, die im Rahmen der fortschreitenden politischen Integration der Europäischen Gemeinschaften in absehbarer Zeit an Bedeutung zunehmen werden. Den Herausgebern und Autoren gebührt das Verdienst, einen wichtigen Grundstein für die vergleichende Parteienrechtsforschung im europäischen Bereich gelegt zu haben."

Prof. Dr. Siegfried Magiera, in: DVBl 1991, S. 887 (888).

Band 2:

Uwe Stoklossa

Der Zugang zu den politischen Parteien im Spannungsfeld zwischen Vereinsautonomie und Parteienstaat

1989, 148, S., brosch., 38,- DM, ISBN 3-7890-1719-1

Trotz der allgemeinen Beobachtung, daß in der Regel die politischen Parteien einen hohen Mitgliederbestand anstreben und dementsprechend eine großzügige Aufnahmepolitik betreiben, taucht in jüngerer Zeit das Problem eines Aufnahmeanspruches in Rechtsprechung und Literatur immer wieder auf. Dies zeigt deutlich, daß die Frage nach Art und Umfang eines Anspruches auf Parteimitgliedschaft nicht nur theoretischer Natur, sondern auch praktisch durchaus bedeutsam ist. Gerade für einen "homo politicus activus", der seine politischen Vorstellungen über die Mitgliedschaft in einer bestimmten Partei verwirklichen will, ist es im Zweifel von elementarem Interesse, inwieweit er einen durchsetzbaren Anspruch auf Parteimitgliedschaft hat. Deshalb will die Untersuchung einen Beitrag zu der Frage leisten, wie der Wille eines Bürgers, einer bestimmten Partei beizutreten, verfassungsrechtlich zu werten ist. Im einzelnen wird der faktische und normative Regelungsgehalt des § 10 Abs. 1 PartG auch mit Blick auf andere Rechtsordnungen aufbereitet, die Verfassungsmäßigkeit dieser Vorschrift und der entsprechenden Parteisatzungen geprüft, die Grenzen eines Aufnahmeanspruches bestimmt, anhand dieses Problemkreises das Spannungsverhältnis zwischen politischer Partei und bürgerlich-rechtlichem Vereinsrecht aufgezeigt und letztlich die Frage eines gesetzgeberischen Handlungsbedarfes hinsichtlich einer Modifizierung des § 10 Abs. 1 PartG diskutiert.

... Auszüge aus Rezensionen ...

"Das Recht der politischen Parteien entwickelt sich undramatisch, aber stetig. Es scheint bei Dimitris Tsatsos in Hagen ein neues Zentrum und zugleich eine europäische Dimension gefunden zu haben. Er hat 1987 ein Symposium über das Parteienrecht der EG Staaten veranstaltet (siehe DÖV 1988, 1 ff.) und eine Schriftenreihe begründet, deren erster Band wohl die Erträge jenes Symposiums enthalten wird und deren hier anzuzeigender zweiter Band eine Hagener Dissertation ist.

Sie hat eine klare Fragestellung und ein eindeutiges Ergebnis und erörtert das Problem eines Rechts auf Beitritt zu einer Partei in sechs knappen Kapiteln. Der Autor macht es sich nicht leicht. ... diskutiert sorgfältig die wenigen, aber konträren Stellungnahmen der Literatur und Rechtsprechung zum Thema, prüft die Verfassungsmäßigkeit des § 10 PartG mit positivem Ergebnis und fragt schließlich noch, mit negativem Ergebnis, nach gesetzgeberischem Handlungsbedarf. (Hier hat er, S. 134, mit seiner Kritik an meiner Ansicht wohl recht, allerdings ohne praktische Folgen.) Es bleibt nur ein praktisch nicht realisierbares Willkürverbot nach Art. 3 GG übrig und das Interesse der Partei an Mitgliedern als faktischer Schutz vor der Verweigerung der Aufnahme in größerem Umfang. Parteiinterne Beschwerdeinstanzen werden empfohlen. Das Ergebnis lohnt den Aufwand, weil für Parteien und Bewerber mehr rechtliche Klarheit besteht - und weil exemplarisch deutlich wird, daß man auch nah an der Politik mit juristischer Erörterung der wirklichen Verhältnisse weiter kommt als mit Ableitungen aus "parteienstaatlichen" oder anderen Theorien."

Prof. Dr. Wilhelm Henke, in: NVwZ 1991, S. 49.

Band 3:

Christoph J. Walther

Wahlkampfrecht

1989, 238 S., brosch., 78,- DM, ISBN 3-7890-1776-0

Mit diesem Werk liegt erstmals eine wissenschaftliche Untersuchung vor, die ausschließlich rechtliche Probleme behandelt, wie sie typischerweise bei der Durchführung eines Wahlkampfes auftreten. Die Untersuchung beschränkt sich nicht darauf, die besondere rechtliche Situation dogmatisch mit Hilfe der garantierten Freiheit zum Wahlkampf verfassungsrechtlich einzuordnen, sondern analysiert im einzelnen die konkret auftretenden Schranken des Wahlkampfes. Aus einer Vielzahl von Entscheidungen zum Straßenwahlkampf, einschließlich der Flugblatt-, Lautsprecher-, Informationsstand- und Plakatwerbung, zum Wahlkampf in öffentlichen Einrichtungen, Behörden und Betrieben sowie zum Medienwahlkampf werden die Grenzen der rechtlich zulässigen Wahlkampfaktivitäten herausgearbeitet.

Das Buch gewinnt damit über die wissenschaftliche Anwendung hinaus an Bedeutung, da es viele praktische Hinweise enthält, die es zu einem wertvollen Helfer sowohl für den aktiven Wahlkämpfer und Kandidaten als auch für den auf staatlicher Seite mit derartigen Problemen befaßten Mitarbeiter machen.

Der dokumentarische Anlagenteil enthält u.a. den Entwurf des Wahlkampfabkommens für die Wahl zum 11. Deutschen Bundestag 1987. Das Werk wird eingeleitet von dem Juristen und Zweiten Bürgermeister der Freien und Hansestadt Hamburg Ingo von Münch.

... Auszüge aus Rezensionen ...

"Der an einen Handbuch gemahnende Titel kann nicht verdecken, daß es sich - im Aufbau und Duktus deutlich erkennbar - um eine Dissertation handelt, die allerdings ihren individuellen Reiz gerade aus den praktischen Erfahrungen des Autors als persönlicher Wahlkampfassistent in zwei Wahlkämpfen bezieht. ... Insgesamt überzeugt Walthers Skizze zwar nicht in jeder rechtlichen Einzelheit, jedoch wird sie in der selbst gestellten Aufgabe, dem im Wahlkampf Befindlichen, Leitlinien zu eröffnen, in hervorragender Weise gerecht."

Jan Ziekow, in: NJW 1990, S. 1898.

Band 4:

Dimitris Th. Tsatsos (Hrsg.)

Parteienfinanzierung im Europäischen Vergleich

in Vorbereitung, Drucklegung Anfang 1992

Nachdem in Band 1 der 'Schriften zum Parteienrecht' grundlegend die parteirechtliche Lage in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft dargestellt wurde, soll mit dieser erneut rechtsvergleichenden Studie eine wissenschaftliche Vertiefung hinsichtlich der rechtlichen, wie auch der praktischen Probleme der Parteienfinanzierung vorgenommen werden. Vergleichsgrundlage sind wiederum die EG-Mitgliedsstaaten, diesmal ergänzt - insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Europäischen Integration - durch eine Untersuchung der Fraktionsfinanzierung im Europäischen Parlament. Den Berichten liegt eine einheitliche Gliederung zugrunde, die die zentralen Fragen, die internationale Praxis und die einschlägige wissenschaftliche Diskussion berücksichtigen.

Band 5:
Dimitris Th. Tsatsos (Hrsg.)
Auf dem Weg zu einem gesamtdeutschen Parteienrecht
Mit einer Dokumentation der Übergangszeit
1991, 373 S., brosch., 77,- DM, ISBN 3-7890-2382-5

Ziel dieser Studie ist eine Bestandsaufnahme der Problemstellungen, die sich durch die Schaffung der deutschen Einheit auch auf dem Gebiete des Parteienrechts ergeben haben. Insbesondere gilt es Anregungen und Impulse aus dem sich - im wesentlichen seit Oktober 1989 - kurz, aber dynamisch entwickelnden Parteienrecht in der ehemaligen DDR aufzugreifen und festzuhalten. Schwerpunkte der Bearbeitung bilden zunächst die Parteienrechtsentwicklung in der ehemaligen DDR sowie eine soziologisch-politologische Analyse der Parteienrechtsentwicklung während der Übergangszeit. Eine Auseinandersetzung mit Historie, Begriff, Funktion und Stellung der politischen Parteien schließt sich an. Innere Strukturen und Probleme der innerparteilichen Demokratie sind ebenfalls Gegenstand der Betrachtung. Beleuchtet wird ferner die Stellung des Parteimitgliedes, das Verhältnis von Fraktionen und Parteien in der Tätigkeit der Volkskammer der ehemaligen DDR, die Parteienfinanzierung sowie die Parteien in bezug auf die verfassungsmäßige Ordnung. Die Studie endet mit dem Versuch einer ersten Wertung und einem Ausblick. Mit dem sich daran anschließenden ausführlichen Dokumentationsteil wird die parteirechtliche Entwicklung der Übergangszeit authentisch nachgezeichnet.

Weitere Bände sind in Vorbereitung.

Neueres parteienrechtliches Schrifttum

Dieser kleine Überblick hinsichtlich des neueren parteienrechtlichen Schrifttums, der aber *keinesfalls* Anspruch auf Vollständigkeit erheben will, erstreckt sich im wesentlichen auf die Jahre 1990/91. Dabei wurde versucht, die einzelnen Beiträge bestimmten Schwerpunkten zuzuordnen. Im Rahmen dieser *reinen* Übersicht kann und soll nicht eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den jeweiligen Publikationen geleistet werden.

I. Grundsätzliche Publikationen zum Parteienrecht

Arnim, Hans Herbert von: Entmündigen die Parteien das Volk? Parteienherrschaft und Volkssouveränität, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 1990, S. 25 - 36

Birk, Dieter/Wolfgang, Hans-Michael: Neue Formen der Parteiarbeit. Zur staatsrechtlichen Einordnung der sog. Öko-Fonds, in: *DÖV* 1991, S. 481 ff.

Bull, Hans Peter: Die Parteienfreiheit und der Schutz der Verfassung, in: Schröder, Gerhard/Schneider, Hans-Peter (Hrsg.): *Soziale Demokratie - Das Grundgesetz nach 40 Jahren*, Heidelberg 1991, S. 73 ff.

Eisenmann, Peter/Rill, Bernd (Hrsg.): *Rechtsbewußtsein und Staatsverständnis der Parteien*, Regensburg 1991

mit Beiträgen u.a. von:

- *Sauter, Alfred*: Repräsentative Demokratie - Grundkonsens der Parteien?, S. 35 - 51
- *Oberreuter, Heinrich*: Das Rechtsstaatsprinzip - Grundlage und Grenze der Parteipolitik, S. 52 - 71
- *Herzog, Roman*: Die Parteien und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, S. 72 - 85
- *Fliegauf, Harald*: Die Parteien und das Ausländerwahlrecht im Gesamtkontext deutscher Innenpolitik, S. 102 - 135

Hoffmann, Gerhard: Das Recht der politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. Parteienprivileg u. Parteienpluralismus als Indikatoren für innerstaatliche Demokratie, in: *Die Verfassung als Katalysator zwischen Gesellschaft und Staat. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland nach 40 Jahren im Vergleich mit den Bestrebungen der ungarischen Verfassungsreform. Ergebnisse eines ung.-dt. Kolloquiums am 18./19. Mai 1989 im Goethe Institut Budapest*, hrsg. von Antul, Adàm und Heinrich Scholler. - München: Südosteuropa-Gesellschaft 1990, S. 116 - 139

Holzer, Norbert: Politische Realitäten im Zeichen des Art. 21 GG, in: *ZRP* 1990, S. 60 ff.

Hombach, Bodo: Politische Parteien in der Bundesrepublik Deutschland - Staatsorgane o. Volksorgane?, in: Schröder, Gerhard/Schneider, Hans-Peter (Hrsg.): *Soziale Demokratie - Das Grundgesetz nach 40 Jahren*, Heidelberg 1991, S. 65 ff.

Mahrenholz, Ernst Gottfried: Bundesverfassungsgericht und Parteienstaatlichkeit, in: Stern, K. (Hrsg.), *40 Jahre Grundgesetz*, München 1990, S. 93 - 105

Morlok, Martin: Couleurzwang für Rechtsanwälte? Zum Recht der politischen Parteien auf tendenzreine Willensbildung, in: *NJW* 1991, S. 1162 ff.

Schiffer, Eckart/Wolff, Hans-Jürgen: Staatliche Willensbildung und nichtstaatliche Organisationen, in: AÖR 1991, S. 169 - 184

Schnepper, Gustav: Rechtspolitische Forderungen an die innere Ordnung der politischen Parteien - Zu Graf Kerksenbrock, ZRP 1989, 337, in: ZRP 1991, S. 272

Schwaratzki, Angelika: Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, in: Verwaltungsrundschau, 1990, S. 347 ff.

Stoklossa, Uwe: Der Zugang zu den politischen Parteien im Spannungsfeld zwischen Vereinsautonomie und Parteienstaat, Baden-Baden 1989

Thaler, Thomas: Parteienverbote. Nutzen oder Gefahr für die Demokratie?, in: Criticon, 123, 1991, S. 32 f.

Tsatsos, Dimitris Th./Schefold, Dian/Schneider, Hans-Peter: Parteienrecht im europäischen Vergleich. Die Parteien in den demokratischen Ordnungen der Staaten der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1990

mit Beiträgen von:

- *Schneider, Hans-Peter/Tsatsos, Dimitris Th.*: Europäisches Parteienrecht im Vergleich - Zum Gegenstand und zur Methode -, S. 17 - 26
- *Suetens, Louis P.*: Die Institution der politischen Partei in Belgien, S. 27 - 72
- *Vesterdorf, Peter L.*: Die Institution der politischen Partei in Dänemark, S. 73 - 150
- *Schneider, Hans-Peter*: Die Institution der politischen Partei in der Bundesrepublik Deutschland, S. 151 - 218
- *Fromont, Michel*: Die Institution der politischen Partei in Frankreich, S. 219 - 260
- *Papadimitriou, Georgios*: Die Institution der politischen Partei in Griechenland, S. 261 - 300
- *Smith, Gordon*: Die Institution der politischen Partei in Großbritannien, S. 301 - 336
- *Kelly, John M.*: Die Institution der politischen Partei in Irland, S. 337 - 366
- *Lanchester, Fulco*: Die Institution der politischen Partei in Italien, S. 367 - 434
- *Wivenes, Georges*: Die Institution der politischen Partei in Luxemburg, S. 435 - 498
- *Elzinga, Douwe J.*: Die Institution der politischen Partei in den Niederlanden, S. 499 - 590
- *Sousa, Marcelo R. de*: Die Institution der politischen Partei in Portugal, S. 591 - 634
- *Puente-Egido, José*: Die Institution der politischen Partei in Spanien, S. 635 - 694
- *Morlok, Martin*: Rechtsvergleichung auf dem Gebiet der politischen Parteien, S. 695 - 736
- *Schefold, Dian/Tsatsos, Dimitris, Th./Morlok, Martin*: Rechtsvergleichende Ausblicke, S. 737 - 854

Tsatsos, Dimitris Th.: Auf dem Weg zu einem gesamtdeutschen Parteienrecht, Baden-Baden 1991

mit Beiträgen von:

- *Tsatsos, Dimitris Th.*: Eine Einleitung, S. 10 - 14
- *Mand, Richard*: Die Parteienrechtsentwicklung in der ehemaligen DDR, S. 15 - 28
- *Möller, Bärbel*: Soziologisch-politologische Analyse der Parteienentwicklung in der DDR (Zeitraum Oktober 1989 bis Oktober 1990), S. 29 - 54

- *Adamietz, Axel*: Historie, Begriff, Funktion und Stellung der politischen Parteien - Zehn Thesen, S. 55 - 88
- *Morlok, Martin*: Innere Strukturen und innerparteiliche Demokratie, S. 89 - 104
- *Dost, Axel*: Stellung des Parteimitglieds im Parteienrecht und in den Statuten/Satzungen von politischen Parteien und Vereinigungen der DDR, S. 105 - 120
- *Gerlach, Andreas*: Zum Verhältnis von Fraktionen und Parteien in der Tätigkeit der Volkskammer der ehemaligen DDR, S. 121 - 146
- *Hennig, Marianne*: Parteienfinanzierung, S. 147 - 174
- *Friedrich, Thomas*: Partei und verfassungsmäßige Ordnung, S. 175 - 202
- *Tsatsos Dimitris, Th.*: Auf dem Weg zu einem gesamtdeutschen Parteienrecht - Ausblicke, S. 203 - 214

II. Parteienrecht, Wahlrecht und Wahlwerbung

- Arnim, Hans Herbert von*: Scheinkandidaturen bei Kommunalwahlen in Rheinland-Pfalz, in: DÖV 1991, S. 737 ff.
- Bolwin, Rolf*: Besteht ein Rechtsanspruch der politischen Parteien auf eigene Darstellung ihrer politischen Standpunkte in redaktionell gestalteten Wahlsendungen - insbesondere in "Wahlhearings" - des öffentlich-rechtlichen Rundfunks?, in: Archiv für Presserecht 1990, S. 165 ff.
- Dahlen, Hans-Josef*: Der unerwünschte Einwurf politischer Werbesendungen in private Hausbriefkästen, in: MDR 1991, S. 199 ff.
- Ehlers, Karl*: Anmerkung zum Urteil d. BVerwG vom 21.4.1989, in: JZ 1991, S. 231
- Fuchs, Werner/Simanski, Claudia*: Nochmals: Briefkastenwerbung von Parteien, in: NJW 1990, S. 2983
- Fuhr, Ernst W.*: Wahlwerbung politischer Parteien im Rundfunk. Bericht über ein Symposium des Instituts für Urheber- und Medienrecht am 16.2.1990 aus Anlaß des 65. Geburtstages von Ernst W. Fuhr, in: ZUM 1990, S. 396 f.
- Gabriel-Bräutigam, Karin*: Wahlkampf im Rundfunk, in: ZUM 1991, S. 466 ff.
- Huber, Peter M.*: Der Prüfungsmaßstab von Wahlorganen bei der Zulassung von politischen Parteien und Wählervereinigungen, in: DÖV 1991, S. 229 ff.
- Klenke, Reiner*: Medienfreiheit und Chancengleichheit der Parteien. Zum Recht politischer Parteien auf Teilnahme an redaktionell gestalteten Sendungen des Rundfunks im Wahlkampf, in: NWVBl 1990, S. 334 ff.
- Kunth, Peter*: Einige Anmerkungen zu den Hareschen Quotientenverfahren, in: Zs. f. Parlamentsfragen 1991, S. 297 ff.
- Ladeur, Karl-Heinz*: Zum Recht der politischen Parteien in redaktionell gestalteten Wahlsendungen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten "zu Wort zu kommen", in: ZUM 1991, S. 456 ff.
- Lieberam, Ekkehard*: Wahlsysteme, parteienstaatliche Demokratie und Partizipation des Bürgers, in: Staat und Recht 1990, S. 401 ff.

- Löwisch, Manfred*: Briefkastenwerbung von Parteien, in: NJW 1990, S. 437 ff.
- Nettesheim, Wolfgang*: Ist die Aufstellung von Wahlvorschlägen für Kommunalwahlen über geschlossene Listen im "Blocksystem" rechtmäßig?, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 1991, S. 292 ff.
- Ricker, Reinhart*: Die Zulässigkeit kommerzieller Parteienwerbung im privaten Rundfunk, in: ZUM 1989, S. 499 ff.
- Ukena, Gert*: Wahlwerbesendungen privater Rundfunkveranstalter, in: ZUM 1991, S. 75 ff.
- Walther, Christoph J.*: Wahlkampfrecht, Baden-Baden 1989
- Zundel, Frank*: Die Zulassung politischer Parteien zu kommunalen öffentlichen Einrichtungen, in: JuS 1991, S. 472 ff.

III. Parteien- und Parlamentsrecht

- Böhm, Monika/Edinger, Florian*: Fraktionsstatus und Verfassung. Gibt es einen Anspruch auf Zuerkennung des Fraktionsstatus für PDS und Bündnis 90/Grüne?, in: Zs. f. Rechtspolitik 1991, S. 138 ff.
- Brandner, Thilo*: Der fraktionslose Abgeordnete und das Ausschußmandat. Kein Platz für "wilde" Abgeordnete?, in: JA 1990, S. 151 ff.
- Jäger, Claus/Bärsch, Ralf*: Dürfen Fraktionsmitglieder für Öffentlichkeitsarbeit eingesetzt werden? Eine Auseinandersetzung mit dem "Wüppelsahl-Urteil", in: Zs. f. Parlamentsfragen 1991, S. 204 ff.
- Jekewitz, Jürgen*: Wahlrecht und Fraktionsstatus. Zu den Auswirkungen der Entscheidung des BVerfG zum gesamtdeutschen Wahlrecht für den Bereich des Parlamentsrechts, in: Recht und Politik 1991, S. 13 ff.
- Mardini, Martina*: Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen durch staatliche Mittel und Beiträge der Abgeordneten, Frankfurt a.M. 1990
- Medding, Josef*: Das Verbot der Abgeordnetenbehinderung nach Art. 48 Abs. 2 GG, in: DÖV 1991, S. 494 ff.
- Meyer, Hubert*: Kommunales Parteien- und Fraktionsrecht, Baden-Baden 1990
- Morlok, Martin*: Anmerkung zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Juli 1991 -2 BvE 1/91-, in: DVBl 1991, S. 998 ff.

IV. Parteienrecht in Osteuropa

- Babst, Stefanie*: Die neuen sowjetischen Parteien und Gruppierungen - ein systematischer Überblick, in: Zs. f. Parlamentsfragen 1991, S. 89 ff.
- Knjagin, K.N./Knjagin, V.N.*: Die Rechtsstellung der Partei in der UdSSR: Gestern und heute, in: Osteuropa-Recht 1991, S. 206 ff.

Weber, Anja: Wahlsysteme und freie Wahlen in Osteuropa, in: Jahrbuch für Ostrecht 1990, S. 331 ff.

V. Parteienfinanzierung

Arnim, Hans Herbert von: Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, Mainz 1991

Kirchhof, Paul: Die Parteien, ihre Aufgaben und ihr Geld. Finanzierung durch Beiträge, Spenden und den Staat, in: Die Bundesrepublik, FAZ 1990 vom 23.4.1990, Beil. S. 12

Landfried, Christine: Parteifinanzien und politische Macht. Eine vergleichende Studie zur Bundesrepublik Deutschland, zu Italien und den USA, Baden-Baden 1990³

Morlok, Martin: Anmerkung zu OVG Münster, Urteil vom 18.8.1989, in: NWVBI 1990, S. 230 f.

Sickinger, Hubert/Nick, Rainer: Politisches Geld. Parteienfinanzierung in Österreich, Thaur/Tirol 1990

Titzck, Karl-Reinhard: Verfassungsfragen der Wahlkampfkostenerstattung, Baden-Baden 1990

Wewer, Götztrik (Hrsg.): Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb. Rechtsnormen, Realanalysen, Reformvorschläge, Opladen 1990

mit Beiträgen u.a. von:

- Ipsen, Jörn: Die unbegrenzte Parteienfinanzierung. Bemerkungen zu den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Juli 1986, S. 74 - 99
- Kaufner, Thomas: Rechenschaftspflicht und Chancengleichheit. Zur Bedeutung einer ordnungsgemäßen finanziellen Rechenschaftslegung für den Wettbewerb der Parteien, S. 100 - 133
- Arnim, Hans Herbert von: Verfassungsfragen der Fraktionsfinanzierung im Bundestag und in den Landesparlamenten, S. 134 - 162
- Vieregge, Henning von: Die Partei-Stiftungen: Ihre Rolle im politischen System, S. 164 - 194
- Murphy, Detlef: Politischer Protest und strukturelle Korruption. Die Grünen und die staatliche Parteienfinanzierung, S. 289 - 333
- Hartmann, Jürgen: "Wider der Verschwendung öffentlicher Mittel": Der Bund der Steuerzahler und die Parteien- und Abgeordnetenfinanzierung, S. 334 - 357
- Kaufner, Thomas: Öffentliche Zuschüsse an Rathausfraktionen. Ein Problemaufriß zur kommunalen Ebene der Parteienfinanzierung, S. 358 - 388

VI. Parteienrecht in Ausbildung und Prüfung

Detterbeck, Steffen: Klausur: "Das Parteienprivileg politischer Parteien", in: JA 1991, S. 195 ff.

Eberle, Carl-Eugen/Gersdorf, Hubertus: Der praktische Fall: Öffentliches Recht: Der verbotene Parteienfunk, in: JuS 1991, S. 489 ff.

³ Siehe hierzu die sehr ausführliche Rezension zu den Arbeiten von Landfried, Titzck und Wewer: *K.-H. Naßmacher, Parteienfinanzierung - ein politisches Randproblem?*, Zs. f. Parlamentsrecht 1991, S. 515 ff.

Kunig, Philip: Politische Parteien im Grundgesetz, in: Jura 1991, S. 247 ff.

Lorenz, Dieter/Burgi, Martin: Der praktische Fall: Der Streit über die kommunalen Wählervereinigungen, in: JuS 1990, S. 822 ff.

Maurer, Hartmut: Die Rechtsstellung der politischen Parteien, in: JuS 1991, S. 881 ff.

Tsatsos, Dimitris Th./Stoklossa, Uwe: Fall und Lösung: "Der renitente Abgeordnete", in: NWVBl 1991, S. 32 ff.

VII. Soziologisch-politologische Aspekte der Parteien

Aus der Fülle soziologisch-politologischer Literatur zu den politischen Parteien soll abschließend nur auf ganz wenige, exemplarisch ausgewählte Publikationen verwiesen werden.

Adam, Konrad: Wenn der Staat zum Besitz der Partei wird. Kartelle schaden nicht nur der Marktwirtschaft, sondern auch der Demokratie, in: FAZ vom 2.3.1991, Beil.: Bilder und Zeiten, S. 1

Mintzel, Alf: Der akzeptierte Parteienstaat, in: Zäsuren nach 1945, München 1990, S. 75 ff.

Naßmacher, Hiltrud: Auf- und Abstieg von Parteien. Ansätze zur vergleichenden Betrachtung von Etablierung und Niedergang von Parteien im Wettbewerb, in: Wahlen, Parteiliten, politische Einstellungen. Neuere Forschungsergebnisse, Karl Schmitt (Hrsg.), Frankfurt a.M. 1990, S. 177 ff.

Oberndörfer, Dieter/Schmitt, Karl (Hrsg.): Parteien und regionale politische Traditionen in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1991

Oberreuter, Heinrich/Mintzel, Alf: Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, München 1990
mit Beiträgen u.a. von:

- *Oberreuter, Heinrich*: Politische Parteien: Stellung und Funktion im Verfassungssystem der Bundesrepublik, S. 15 - 39
- *Jesse, Eckhard*: Parteien in Deutschland. Ein Abriß der historischen Entwicklung, S. 40 - 83
- *Alemann, Ulrich von*: Parteien und Gesellschaft in der Bundesrepublik. Rekrutierung, Konkurrenz und Responsivität, S. 84 - 125
- *Oberreuter, Heinrich/Mintzel, Alf*: Zukunftsperspektiven des Parteiensystems, S. 365 - 377

Olzog, Günter/Liese, Hans J.: Die politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. Geschichte, Programmatik, Organisation, Personen, Finanzierung. Mit Text des Parteiengesetzes, 18. Aufl., München 1990

Scheuch, Erwin Kurt: Parteiverdrossenheit. Veränderungen des politischen Systems in der Bundesrepublik Deutschland, in: Die Neue Ordnung 1990, S. 52 ff.

Schröder, Richard: Warum Parteien nötig sind, in: Zs. f. Parlamentsfragen 1990, S. 610 ff.

Wehling, Hans Georg (Hrsg.): Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1990

mit Beiträgen u.a. von:

- *Haungs, Peter*: Die CDU: Krise einer modernen Volkspartei? Entwicklung und Probleme der Parteiorganisation, S. 30 - 43
- *Schiller, Theo*: Die FDP: Partei der wechselnden Wechselwähler. Portrait einer immerwährenden Regierungspartei, S. 63 - 85
- *Schmid, Josef*: Parteien im Föderalismus. Organisationsstrukturen, Funktionsweisen und Politiken am Beispiel der CDU, S. 99 - 112
- *Naßmacher, Karl-Heinz*: Parteienfinanzierung im Wandel. Einnahmenentwicklung, Ausgabenstruktur und Vermögenslage der deutschen Parteien seit 1968, S. 136 - 160

Der parteienrechtliche Beitrag:

Uwe Stoklossa, Hagen¹

Die politische Partei in der grundgesetzlichen Ordnung

I. Einleitendes²

1. "Die parlamentarische Demokratie ist eine Parteiendemokratie. Durch die Parteien äußert das Volk seinen Willen. Politische Gedanken und Bestrebungen, die nicht von Parteien aufgenommen werden, haben heute kaum noch Aussicht, in der Willensbildung des Staates ihren Niederschlag zu finden. Das Schicksal von Volk und Staat wird daher vom Geist, von der Wesensart und von der politischen Gestaltungskraft seiner Parteien entscheidend bestimmt."³

So beschrieb der ehemalige Bundesminister des Inneren G. Schröder in seinem Geleitwort zum Bericht der von ihm eingesetzten Parteienrechtskommission zur Vorbereitung eines Parteiengesetzes die elementare Bedeutung der politischen Parteien in einem demokratischen Staatswesen wie der Bundesrepublik Deutschland. Diese Einschätzung ist Ausfluß der grundgesetzlichen Ordnung, wie sie in Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG einerseits sowie in Art. 21 GG andererseits zum Ausdruck kommt.

2. Gemäß Art. 20 Abs. 1 GG ist die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer Bundesstaat. Obwohl die Staatsgewalt nach Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG vom Volke ausgeht, wird sie aber gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG nicht *unmittelbar* vom Volke ausgeübt, sondern von diesem in Wahlen und Abstimmungen sowie durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung umgesetzt.⁴ Damit hat sich das Grundgesetz nicht für die Form der unmittelbaren Demokratie, sondern für ein repräsentatives demokratisches System entschieden. Mit dieser in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG getroffenen Entscheidung zugunsten einer repräsentativen Demokratieform wird gleichzeitig das "Prinzip der Parteienstaatlichkeit" erzeugt, welches

¹ Dr. jur. Uwe Stoklossa ist Geschäftsführer am Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht an der FernUniversität - Gesamthochschule - in Hagen. Bei dem vorliegenden Beitrag handelt es sich um eine ergänzte und erweiterte Fassung des entsprechenden Abschnittes im Studienkurs "Das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland" der FernUniversität.

² Als Literaturempfehlungen zum Recht der politischen Parteien sind zunächst die einschlägigen Lehrbücher zu nennen, die zwar teilweise schon etwas "in die Jahre gekommen sind", aber als Grundlage zum Parteienrecht unverzichtbar sind: K.-H. Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, Köln/Berlin/Bonn/München 1975; W. Henke, Das Recht der politischen Parteien, Göttingen 1972; D.Th. Tsatsos/M. Morlok, Parteienrecht, Heidelberg 1982; daneben sei auf eingehende Darstellungen in Kommentaren und Handbüchern verwiesen: etwa D. Grimm, in: E. Benda/W. Maihofer/H.J. Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1983, S. 317 ff.; P. Kunig, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, Heidelberg 1987, § 33; I. v. Münch, in: v. Münch (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Band II, 2. Aufl., München 1983, Art. 21, Rn. 1 ff.; grundlegend zum Recht der politischen Parteien in den Staaten der Europäischen Gemeinschaft D.Th. Tsatsos/D. Schefold/H.-P. Schneider (Hrsg.), Parteienrecht im europäischen Vergleich, Baden-Baden 1990; einen guten Überblick zum Parteienrecht verschafft auch der Aufsatz von P. Kunig, Politische Parteien im Grundgesetz, in: Jura 1991, S. 247 ff. und ferner H. Maurer, Die Rechtsstellung der politischen Parteien, in: JuS 1991, S. 881 ff.

³ G. Schröder, Rechtliche Ordnung des Parteiwesens - Probleme eines Parteiengesetzes, Frankfurt a.M./Berlin 1957, S. III.

⁴ Unmittelbare Entscheidungen durch das Volk mittels Abstimmungen sieht das Grundgesetz grundsätzlich nur in Art. 29 GG bei einer Neugliederung des Bundesgebietes vor. Art. 118 GG - als Spezialvorschrift zu Art. 29 GG - , der die Volksbefragung vorsieht, hat sich durch die Bildung des Landes Baden-Württemberg erschöpft.

Die politische Partei in der grundgesetzlichen Ordnung

dann ausdrücklich seine Institutionalisierung und spezielle Ausformung in Art. 21 GG erfährt.⁵ Die grundgesetzliche Entscheidung zugunsten einer repräsentativen Demokratie bedingt somit zwingend die Existenz von politischen Parteien. Dies wird auch vom Bundesverfassungsgericht bestätigt:

"Die Parlamentswahlen stellen den für die Willensbildung im demokratischen Staat entscheidenden Akt dar. In der repräsentativen Demokratie, für die sich der Verfassungsgeber entschieden hat, müssen sie periodisch wiederkehrend stattfinden, um dem Volk, von dem alle Staatsgewalt ausgeht, die Möglichkeit zu geben, seinen Willen kundzutun. Ihre Abhaltung ist eine öffentliche Aufgabe, deren Durchführung den verfaßten Staatsorganen obliegt. Sie haben die Voraussetzung zu schaffen und die für den Wahlvorgang erforderlichen Einrichtungen und Mittel zur Verfügung zu stellen. *Ohne die politischen Parteien können aber in der modernen Massendemokratie Wahlen nicht durchgeführt werden.*"⁶

Das Prinzip der Parteienstaatlichkeit wäre grundsätzlich auch *ohne* die ausdrückliche Ausformung in Art. 21 GG, allein schon durch die in Art. 20 GG getroffene Entscheidung hinsichtlich eines repräsentativ demokratisch ausgestalteten Systems, in der Verfassung enthalten. Bei Art. 21 GG handelt es sich um eine Spezifizierung einer bereits in Art. 20 GG vorausgesetzten Funktionserfüllung.⁷

Dies hat - auch - zur Folge, daß das Prinzip der Parteienstaatlichkeit aufgrund seiner grundsätzlichen Ableitung aus Art. 20 GG und nicht erst aus Art. 21 GG - soweit es sich direkt aus Art. 20 GG ergibt - dem Änderungsschutz des Art. 79 Abs. 3 GG unterfällt. Die Institution der politischen Partei ist somit dem Grunde nach unabänderlicher Bestandteil der grundgesetzlichen Ordnung.⁸

3. Zu dem im Grundgesetz angelegten Spannungsverhältnis zwischen dem Demokratiegebot des Art. 20 GG, der Einordnung der politischen Parteien in Art. 21 GG sowie den Wahlrechtsprinzipien der Art. 38 ff. GG hat das Bundesverfassungsgericht schon in einer frühen Entscheidung grundsätzlich festgestellt:

"Heute ist jede Demokratie zwangsläufig ein *Parteienstaat*, da eine Verfassung, welche alle Inhaber oberster Gesetzgebungs- und Regierungsgewalt aus Wahlen des Volkes oder Wahlen oder sonstigen Bestimmungsbefugnissen volksgewählter Staatsorgane hervorgehen läßt, nicht zum Leben erweckt und nicht am Leben erhalten werden kann, wenn sich nicht frei aus der Gesellschaft irgendwelche Gruppen bilden, die ihre Häupter als Bewerber um die verschiedenen Wahlämter (Parlamentsmitglieder, Präsidenten, Minister u.dgl.) präsentieren' (so THOMA, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. I, 1930, S. 190)."⁹

⁵ Siehe zu diesem Ansatz *D.Th. Tsatsos u.a.*, Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Studienkurs 5315 der FernUniversität - Gesamthochschule - in Hagen, 1991, Kurseinheit 2, S. 4 f.

⁶ BVerfGE 20, 56 (113); Hervorhebungen durch den Verfasser.

⁷ So auch *D.Th. Tsatsos*, Das Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland (Fn. 5), S. 4. Dieser Ansatz ist aber nicht unumstritten.

⁸ Die Frage, inwieweit das Prinzip der Parteienstaatlichkeit, wie es in Art. 20 Abs. 2 GG zum Ausdruck kommt, mit der Institutionalisierung, wie sie Art. 21 GG vornimmt, deckungsgleich ist und mithin welcher Teil des Regelungsgehaltes des Art. 21 GG von der Bestandsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG über Art. 20 GG mitumfaßt ist, soll im Rahmen dieser Studie nicht vertieft werden.

⁹ BVerfGE 1, 208 (224).

In einer späteren Entscheidung konkretisiert dies das Bundesverfassungsgericht wie folgt:

"Die politischen Parteien wirken an der politischen Willensbildung des Volkes vornehmlich durch ihre Beteiligung an den Wahlen mit, die ohne die Parteien nicht durchgeführt werden könnten. Sie sind darüber hinaus Zwischenglieder zwischen den Einzelnen und dem Staat, Instrumente, durch die der Bürgerwille auch zwischen den Wahlen verwirklicht werden kann, 'Sprachrohr' des Volkes. Sie stellen, sofern sie die Regierung stützen, die Verbindung zwischen Volk und politischer Führung her und erhalten sie aufrecht. Als Parteien der Minderheit bilden sie die politische Opposition und machen sie wirksam. Sie sind als Mittler beteiligt am Prozeß der Bildung der öffentlichen Meinung. Sie sammeln die auf die politische Macht und ihre Ausübung gerichteten Meinungen, Interessen und Bestrebungen, gleichen sie in sich aus, formen sie und versuchen ihnen auch im Bereich der staatlichen Willensbildung Geltung zu verschaffen. In der modernen Massendemokratie üben die politischen Parteien entscheidenden Einfluß auf die Besetzung der obersten Staatsämter aus. Sie beeinflussen die Bildung des Staatswillens, indem sie in das System der staatlichen Institutionen und Ämter hineinwirken, und zwar insbesondere durch Einflußnahme auf die Beschlüsse und Maßnahmen von Parlament und Regierung."¹⁰

Mit dieser Einordnung weist das Bundesverfassungsgericht den politischen Parteien eine bestimmte Rolle im Rahmen der Demokratieverwirklichung des Grundgesetzes zu. Dies muß zwangsläufig zu der Frage führen, von welchem Demokratiebegriff das Grundgesetz ausgeht. Auf die Schwierigkeiten einer genauen Definition des Begriffes "Demokratie" kann hier nicht vertiefend eingegangen werden. An dieser Stelle nur soviel: Die Problematik einer genauen Begriffsbestimmung wird auch daran deutlich, daß der Begriff der Demokratie von einer über 2000-jährigen Entwicklung geprägt wurde und von der Antike bis in die Gegenwart¹¹ für die jeweiligen politischen Systeme fruchtbar gemacht worden ist.¹² Demokratie ist deshalb nicht abstrakt zu betrachten, sondern die verfassungsrechtlich maßgebliche Bedeutung des Begriffes kann nach K. Hesse¹³ nur "anhand der konkreten Ausformung der Demokratie durch die Verfassung gewonnen werden."

Wie schon aufgezeigt, sind hierbei Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG maßgebend, die allerdings nicht isoliert, sondern nur in einer Gesamtschau aller in der Verfassung enthaltenen Strukturelemente betrachtet werden können.¹⁴ Das Bundesverfassungsgericht¹⁵ kommt unter Beachtung dieser Maßgabe zu dem Ergebnis, daß das Grundgesetz eine freiheitlich demokratische Grundordnung enthält. Darunter versteht das Gericht eine

"Ordnung, die unter Ausschluß jeglicher Gewalt und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt. Zu den Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen: die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das *Mehrparteienprinzip* und die *Chancengleichheit* für *alle politischen Parteien* mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition."¹⁶

¹⁰ BVerfGE 20, 56 (101).

¹¹ Zur geschichtlichen Entwicklung des Demokratieprinzips siehe K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, 2. Aufl., München 1984, § 18 I.

¹² Siehe dazu auch B. Pieroth/B. Schlink, Staatsrecht II, 5. Aufl., Heidelberg 1989, Rn. 400, die bei der Auslegung des Begriffes "Menschenwürde" auf ähnliche Schwierigkeiten stoßen.

¹³ K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 17. Aufl., Heidelberg 1990, Rn. 127.

¹⁴ Ähnlich I. v. Münch, Grundbegriff des Staatsrechts, Band II, Stuttgart 1976, Rn. 17 ff.

¹⁵ BVerfGE 2, 1 ff.

¹⁶ BVerfGE 2, 1 (LS 2); Hervorhebungen durch d.Verf.

Zu den Grundprinzipien dieser freiheitlich demokratischen Grundordnung gehören somit auch die politischen Parteien, die in Art. 21 GG ausdrücklich ihre normative Verankerung im Grundgesetz gefunden haben.¹⁷ Gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG wirken die Parteien - nach Maßgabe des grundgesetzlich freiheitlich demokratischen Verständnisses - an der politischen Willensbildung des Volkes mit.¹⁸ Mittels der Parteien soll die Willensbildung von unten nach oben gewährleistet werden. Durch die ausdrückliche Normierung der politischen Parteien in Art. 21 GG wird mithin das Parteienstaatsprinzip auch oder gerade wegen des in Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG zum Ausdruck kommenden Demokratiegebotes hervorgehoben.¹⁹ Demokratie- und Parteienstaatsprinzip müssen deshalb stets in engem Zusammenhang gesehen werden. Mit Blick auf die anderen Staaten in Europa bleibt als Befund festzuhalten, daß Partei und Demokratie unabhängig von der konkreten Ausgestaltung in den einzelnen Verfassungen auf europäischem Boden geschichtlich zusammengewachsen sind.

4. Mit dem Grundgesetz hat sich die Bundesrepublik Deutschland für ein Mehrparteiensystem entschieden. Allein vom Wortlaut her spricht Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG von *den Parteien*, die an der politischen Willensbildung mitwirken. Außerdem ermöglicht Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG jederzeit die freie Gründung von politischen Parteien. In der Geschichte der Bundesrepublik haben eine Vielzahl von Parteien von dieser Gründungsfreiheit Gebrauch gemacht, jedoch ist es nur wenigen Parteien gelungen, sich auf Dauer zu etablieren und durch die Mitwirkung im Bundestag bzw. in den Länderparlamenten tatsächlich politischen Einfluß auf die Willensbildung zu nehmen. Dies liegt nicht zuletzt an der in § 6 BWahlG normierten sog. 5 %-Klausel, wonach nur Parteien, die mindestens 5 % der gültigen Zweitstimmen auf sich vereinigen konnten, in den Bundestag einziehen.²⁰ Entsprechende Regelungen enthalten auch die Wahlgesetze der Länder. Es kann kein Zweifel daran bestehen, daß die Sperrklausel nicht unerhebliche Auswirkungen auf die Parteienlandschaft der Bundesrepublik hat. Dies kommt insbesondere bei den Wahlchancen kleinerer bzw. neugegründeter Parteien zum Ausdruck.

¹⁷ Anlaß war die Situation in der Weimarer Reichsverfassung, in der die politische Partei nur in Art. 130 Abs. 1 WRV ("Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei") Erwähnung gefunden hat. Aber auch das Parteienverständnis war ein anderes. G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. (unveränderter Nachdruck des 5. Neudruckes der 3. Aufl.), Kronberg/Ts. 1976, S. 114; er begriff die Parteien als gesellschaftliche Bindungen, die als solche nicht Gegenstand der Staatslehre seien. Noch drastischer ist seine Einschätzung hinsichtlich der wissenschaftlichen Bedeutung der Parteien, a.a.O. Fn. 1: "Das Parteileben, wie alles im Leben, zeigt allerdings so viele wunderliche, unberechenbare Elemente, daß vieles an ihm wissenschaftlicher Behandlung vom höheren Standpunkt aus überhaupt spottet."

¹⁸ Siehe BVerfGE 20, 56 (101).

¹⁹ Zu dieser Problematik siehe auch U. Stoklossa, Der Zugang zu den politischen Parteien im Spannungsfeld zwischen Vereinsautonomie und Parteienstaat, Baden-Baden 1988, S. 26f.

²⁰ Zu den Besonderheiten der ersten gesamtdeutschen Wahl vom 03.12.1990 siehe R. Wahl, Das Wahlrecht in der Sondersituation der deutschen Einigung, in: NJW 1990, S. 2585; W.G. Gibowski/M. Kaase, Auf dem Weg zum politischen Alltag, in: Aus Politik und Zeitgeschichte/ Beilage Das Parlament, B11-12/91, S. 3.

Bezüglich der Bedeutung der 5 %-Klausel ist noch zu berücksichtigen, daß die tatsächliche Sperrwirkung weit höher als 5 % liegen dürfte. Denn für viele Bürger stellt sich die Frage der Wahl einer kleinen Partei erst gar nicht, da sie nicht Gefahr laufen wollen, daß ihre Stimme letztlich unberücksichtigt bleibt. Folglich stellt die Sperrklausel allein durch ihr Vorhandensein eine gewisse Abschreckung dar, bei Wahlen kleineren Parteien die Stimme zu geben. Gleichwohl hat das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung die Zulässigkeit von Sperrklauseln bestätigt.²¹ Die Begründung liegt im wesentlichen darin, daß das Wahlrecht ein arbeitsfähiges Parlament gewährleisten soll, welches auch in der Lage ist, eine funktionsfähige Regierung zu bilden. Die Sperrklausel dient also nicht dem Kampf gegen Splitterparteien insgesamt, sondern zur Verhütung von Parteienzersplitterung im Parlament. Insoweit griff der Gesetzgeber bei der Normierung der Sperrklausel auf die Erfahrungen unter der Weimarer Reichsverfassung zurück. Aber auch Erkenntnisse über Vielparteienparlamente in anderen Ländern, in denen sich die Regierungsbildung häufig über mehrere Monate erstreckt und somit die Arbeitsfähigkeit der Parlamente nicht unerheblich beeinträchtigt, sind ebenfalls in diesem Zusammenhang zu sehen.

Vor diesem Hintergrund bleibt festzuhalten, daß sich bei der ersten gesamtdeutschen Wahl mit CDU, CSU, SPD und F.D.P. im wesentlichen die etablierten Parteien durchgesetzt haben. Zwar sind auch die Grünen/Bündnis 90 sowie die PDS in den Bundestag gelangt, doch spricht vieles dafür, daß die beiden letzteren Parteien nur aufgrund des für die erste gesamtdeutsche Wahl modifizierten Wahlsystems die Hürde in den Bundestag geschafft haben.²² Gleichwohl haben sich durch die Schaffung der deutschen Einheit gewisse Veränderungen in der Parteienlandschaft, sowie Denkanstöße für ein neues Parteienverständnis ergeben. Hierzu hat *D.Th. Tsatsos* festgestellt:

"Verkrustungen des Parteiensystems der "alten" Bundesrepublik Deutschland sollen nicht unreflektiert adaptiert werden. Möglicherweise erscheint die Brisanz einzelner Problemfelder, wie z.B. unzureichende Kontrolle von Parteifinanz, Ämterpatronage, Übermacht der Partei im Staat und Einfluß auf Richter und jetzt auch wieder Parteiverbot, dem - bei allen Unterschieden der Systeme - mit der Erfahrung des SED-Staates und den Phasen der friedlichen Revolution Ausgestatteten deutlicher; vielleicht kommt auch das bundesdeutsche Parteienrecht in Bewegung. Findet der Reflexionsprozeß statt, kann daraus die neue gesamtdeutsche politisch-kulturelle Identität entstehen, die für das Zusammenwachsen unabdingbar ist."²³

Tatsache jedenfalls ist, daß es nach der Vereinigung zu einem Wandel des Parteienverständnisses und der Parteienlandschaft kommen mußte, denn wenn auch die ehemalige DDR für sich die Existenz eines funktionierenden "Mehrparteiensystems" beanspruchte, war doch der Führungsanspruch der SED schon in Art. 1 der Verfassung der DDR von 1968/74 verfassungsrechtlich verankert. Die sog. Blockparteien spielten juristisch wie auch faktisch nur eine stark untergeordnete Rolle.²⁴

5. Wie bereits zu konstatieren war, sind die politischen Parteien für die Demokratieverwirklichung im Gefüge des Grundgesetzes notwendig. Sie sind essentiell für das Funktionieren der Demokratie. Über die Parteien nimmt das Volk auch zwischen den Wahlen Einfluß auf die Entscheidungen der Verfassungsorgane. So kann - und diese Erkenntnis ist nicht neu - bei einem Staatsvolk, wie das der Deutschen, welches sich nach der Vereinigung beider deutschen Staaten auf ca. 78 Millionen Staatsbürger beläuft, Demokratie sicherlich nicht mehr direkt in

²¹ Etwa BVerfGE 1, 208 (248 ff.); 6, 84 (89 ff.); 24, 300 (341); 51, 222 (236); 58, 233 (250).

²² Siehe hierzu grundlegend BVerfGE 82, 322f.

²³ *D.Th. Tsatsos*, Auf dem Weg zu einem gesamtdeutschen Parteienrecht - Ausblicke -, in: *D.Th. Tsatsos* (Hrsg.), Auf dem Weg zu einem gesamtdeutschen Parteienrecht, Baden-Baden 1991, S. 205.

²⁴ Siehe hierzu und hinsichtlich der Entwicklung der Parteien für den Zeitraum nach der Wende *R. Mand*, Die Parteienrechtsentwicklung in der ehemaligen DDR, in: *D.Th. Tsatsos* (Hrsg.), Fn. 23, S. 15; zum soziologischen Ansatz *B. Möller*, Soziologisch-politologische Analyse der Parteienentwicklung in der DDR, in: *D.Th. Tsatsos* (Hrsg.), Fn. 23, S. 29 ff.; einen knappen Überblick bietet auch *P. Kunig*, Politische Parteien im Grundgesetz, in: *Jura* 1991, S. 247 (248f.).

Form von Versammlungen des Volkes ausgeübt werden. Der Grundgesetzgeber hat sich deshalb für die Form der repräsentativen, also mittelbaren Demokratie entschieden. Hierbei spielen bei der Verwirklichung dieser Demokratieform die politischen Parteien eine zentrale Rolle. Dieses ist in Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG zum Ausdruck gekommen. Danach wirken die Parteien "bei der politischen Willensbildung des Volkes mit." Diese verfassungsrechtliche Festschreibung eines ausdrücklichen Mitwirkungsrechts präjudiziert in erheblichem Maße den Weg der politischen Willensbildung. Die Verfassungswirklichkeit hat gezeigt, daß im Bereich der politischen Willensbildung nichts ohne oder gegen die Parteien geht. Es soll sicherlich nicht verkannt werden, daß etwa Kirchen, Berufsorganisationen, Gewerkschaften oder sozialpolitische Organisationen ebenfalls Möglichkeiten zu politischer Betätigung bieten. Insofern haben die Parteien sicherlich kein Monopol auf die politische Willensbildung des Volkes. Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG gewährt ja auch "nur" ein *Mitwirkungsrecht* ("Wirken ... mit"). Es sind allerdings häufig ganz erhebliche Verflechtungen zwischen Parteien und anderen politischen Organisationsformen meist unter der Dominanz der Parteien festzustellen. Insofern befindet sich der "homo politicus activus" in einem Dilemma. Um an der politischen Willensbildung des Volkes - so wie es die Verfassung in Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG ausdrücklich vorgesehen hat - mitwirken zu können und die *ernsthafte* Chance zu haben, politische Vorstellungen realisieren und ggf. an der Regierungsmacht teilhaben zu können, muß er in dem ausgeprägten Parteienstaat "Bundesrepublik Deutschland" entweder Mitglied in einer "etablierten" politischen Partei sein oder selbst eine politische Partei gründen. So dürfte für den "homo politicus activus" i.d.R. der Weg über die Mitgliedschaft in einer politischen Partei die wirkungsvollste Möglichkeit sein, seine politischen Zielvorstellungen in die Praxis umsetzen zu können.

6. Auch dieser Befund macht noch einmal die zentrale Bedeutung der politischen Parteien deutlich. Der Einfluß der Parteien ist - wie schon ausgeführt - fast allgegenwärtig. Dies allein ist allerdings noch kein Anlaß zur Kritik, denn in bestimmten Bereichen ist der Einfluß der Parteien de jure von Verfassungs wegen gewollt, etwa bei der Mitwirkungsbefugnis, bei der politischen Willensbildung des Volkes oder im Bereich der Kreation der parlamentarischen Regierung.²⁵ Problematischer ist schon der de facto-Einfluß der Parteien auf die Besetzung von Stellen im öffentlichen Dienst. Sofern es sich um die Einstellung bzw. Entlassung sog. "politischer Beamter" handelt, ist auch hier nichts einzuwenden; allerdings ist die Einflußnahme der Parteien bis hinunter zur Besetzung einer Sekretariatsstelle in irgendeinem Landratsamt an sich nicht mehr tolerierbar, jedoch gängige Praxis. Weiterhin ist festzuhalten, daß Gremien, wie etwa der öffentlich-rechtliche Rundfunkrat, weitgehend mit Vertretern der politischen Parteien besetzt ist. Diese nehmen dann auch i.d.R. maßgeblichen Einfluß auf die zu treffenden Entscheidungen. A. Adamietz²⁶ charakterisiert diesen Umstand wie folgt:

"Wohlgemerkt: Das Besondere liegt nicht darin, daß in allen diesen Funktionen Menschen tätig sind, die *auch* in politischen Parteien organisiert sind, sondern das Spezifikum liegt darin, daß diese Personen dort wirken (sollen), *weil* sie in dieser oder jener politischen Partei organisiert sind, weil diese Partei sie dorthin als Vertreter entsendet oder auch, weil die aufnehmende Institution sich ihrerseits von Parteipolitikern als Mitglieder etwas verspricht."

²⁵ Die Regierung wird immer entweder von Parteien gebildet, die bei Wahlen die absolute Mehrheit erzielt haben, oder von Parteien, die zum Zwecke der Regierungsbildung sich zu einer Koalition zusammenschließen.

²⁶ A. Adamietz, *Historie, Begriff, Funktion und Stellung der politischen Parteien - Zehn Thesen*, in: D. Th. Tsatsos (Hrsg.), Fn. 23, S. 59.

In Bayern und bis vor kurzem auch in Bremen, wo die CSU bzw. die SPD als Regierungsparteien schon seit Jahrzehnten mit absoluter parlamentarischer Mehrheit regieren bzw. regiert haben, sind zudem Verkrustungen erkennbar geworden, die weit über die reine Staatsorganisation hinaus, bis hin in kleinste Verästelungen des "öffentlichen Lebens" hineinreichen und den maßgeblichen Einfluß der regierenden Parteien sichern sollen.²⁷

Und schließlich wird der Einfluß der Parteien bei der Regierungsbildung von *K. Adam* so bewertet:

"In diesen Wochen wird die Parteienmacht als Fundament der Politik für alle sichtbar. Gelegentlich wirkt das Bild, das dabei entsteht, wie eine Karikatur dessen, was die Verfassung über die Grundsätze der Machtverteilung vorgesehen hat. Die Abgeordneten, die sich nur ihrem Gewissen gegenüber verantwortlich fühlen sollen, verhalten sich wie Domestiken, die wissen, wem sie ihre Existenz verdanken. Ein vom Grundgesetz gar nicht vorgesehenes Organ, die Koalitionsrunde, tagt in Permanenz und macht für jeden klar, wo die Richtlinienkompetenz in Wahrheit ihren Ursprung hat. Wenn dann die Generalsekretäre, die der Partei verpflichtet sind und nicht dem Volk, Tag für Tag vor die Presse treten, um zu verkünden, was in den nächsten Jahren unternommen werden soll, wird auch für Fernstehende erkennbar, welche Kräfte die Politik bewegen. Daß es die Übermacht der Parteien ist, die auf das Niveau der deutschen Politik drückt und sie im internationalen Vergleich so provinziell aussehen läßt, ist oft behauptet und ebenso oft bestritten worden. Die Formen allerdings, in denen sich der Staat immer dann präsentiert, wenn die Parteien unbestritten dominieren, legt ein skeptisches Urteil nahe."²⁸

7. Als weiterer Gesichtspunkt muß gerade aufgrund der weiten Einflußmöglichkeiten der Parteien erwähnt werden, daß nur ein sehr geringer Teil der Bevölkerung in politischen Parteien organisiert ist.²⁹ Und ferner ist es vielfach so, daß trotz des Gebots der innerparteilichen Demokratie i.S. von Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG letztlich die Führungsgremien die wesentlichen Entscheidungen treffen und sie sich gegebenenfalls vom Parteivolk absegnen lassen.

8. Diese kritischen Aspekte sollen aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß die politischen Parteien für das Funktionieren unseres demokratischen Gemeinwesens nötig und auch gewollt sind. Natürlich gilt es Auswüchsen zu begegnen und die Einflußmöglichkeiten der Parteien auf das von der Verfassung noch tolerierte Maß zu reduzieren. Um aber diese Grenzen bestimmen zu können, müssen wir uns mit der genauen verfassungsrechtlichen Ausgestaltung der Parteien im System des Grundgesetzes vertraut machen. Dieses System ist aber das Ergebnis geschichtlicher Erfahrungen, mit welchen wir uns zunächst beschäftigen müssen.

II. Entstehungsgeschichtliches

1. *A. Adamietz* bezeichnet die politische Geschichte der letzten 200 Jahre "als die Geschichte eines einzigartigen Siegeszuges der politischen Parteien"³⁰, obwohl es immerhin bis zur Schaffung des Grundgesetzes dauerte, bis die politischen Parteien auch im geschriebenen Verfassungsrecht endgültig als notwendige Bestandteile in bezug auf die politische Willensbildung des Volkes ausdrücklich anerkannt wurden.

²⁷ Dazu auch *H.H. v. Arnim*, Entmündigen die Parteien das Volk?, Parteienherrschaft und Volkssouveränität, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte / Beilage Das Parlament* B 21/90, S. 25f.

²⁸ *K. Adam*, Wenn der Staat zum Besitz der Parteien wird, Beilage zur FAZ vom 2. März 1991, S. 1.

²⁹ Selbst die SPD als deutlich mitgliederstärkste Partei hat nur rund 940 000 Mitglieder (Stand: 31.12.1990).

³⁰ *A. Adamietz*, Historie, Begriff, Funktion und Stellung der politischen Parteien - Zehn Thesen, in: *D.Th. Tsatsos* (Hrsg.), Fn. 23, S. 61.

Die politische Partei in der grundgesetzlichen Ordnung

Im Rahmen dieser kurzen Betrachtung kann natürlich nicht die gesamte Geschichte und rechtliche Entwicklung der politischen Parteien nachgezeichnet werden, sondern wir müssen uns auf einige Aspekte beschränken.

Die Entwicklung des Verhältnisses "von Staat und Partei, oder genauer von staatlicher Verfassung und politischer Partei" hat *H. Triepel* in folgende Phasen unterteilt:

"Geschichtlich angesehen, hat sich das Verhalten des Staats gegenüber den politischen Parteien in einer vierfachen Stufenfolge bewegt. Wir können von einem Stadium der Bekämpfung, dann von einem Stadium der Ignorierung sprechen. An dieses schließt sich die Periode der Anerkennung und Legalisierung, und als letzte würde die Ära der verfassungsmäßigen Inkorporationen folgen, die uns freilich zunächst in Existenz und Eigenart problematisch ist."³¹

Diese von *H. Triepel* aufgestellte Stufenfolge läßt sich anhand der Entstehung und Entwicklung der politischen Parteien in Deutschland durchaus nachzeichnen.³²

2. So gilt es aber zunächst eine Prämisse zu machen. Auch wenn in Verfassungen Parteien nicht erwähnt sind, dürfte wohl unstrittig sein, daß es in jedem denkbaren Staatswesen eine Mehrzahl rivalisierender Gruppen gibt, die im Kampf um Machtbesitz und Einfluß stehen. *E.R. Huber* differenziert deshalb wie folgt:

"Gruppenlose Verfassungen" sind undenkbar; dagegen gibt es "parteilose Verfassungen", d.h. Staatssysteme ohne rivalisierende Gruppen, die durch die verfassungstypologischen Merkmale der "politischen Partei" gekennzeichnet sind."³³

3. Bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts war die Gründung sog. politischer Vereine, wie die Parteien damals hießen, rechtlich verboten. Um monarchische Strukturen zu wahren, versuchte der Deutsche Bund, in den Repräsentativverfassungen seiner Einzelstaaten durch ein Parteienverbot³⁴ die Verfassungen parteilos zu halten. Mit der Revolution von 1848, die zur Wahl einer Nationalversammlung führte, entstanden bei den Bemühungen in der Frankfurter Paulskirche um eine gesamtdeutsche Reichsverfassung die ersten Fraktionen, in denen das politisch aktive Bürgertum vertreten war. Diese Fraktionsbildungen wurden als Keimzellen des modernen deutschen Parteienwesens gesehen.³⁵ Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang, daß sich die Fraktionen gerade anläßlich der Beratungen über eine neue Verfassung gebildet haben. Die darauf einsetzende Entwicklung einzelner Parteien wurde durch die politische Zersplitterung und Kleinstaaterei in Deutschland erheblich behindert. Gleichwohl entwickelten sich die Parteien in vier Hauptströmungen: dem Konservatismus, dem Liberalismus (der sich in einen nationalen und in einen radikalen Flügel differenzieren ließ), der politische Katholizismus und der Sozialismus. Trotz der Tatsache, daß die Parteien zwischenzeitlich zu maßgeblichen Faktoren der Politik herangewachsen waren, wurden sie in der Reichsverfassung von 1871 mit keinem Wort erwähnt. Allenfalls in § 17 des Reichwahlgesetzes von 1869 wurde den Parteien insoweit Rechnung getragen, indem

³¹ *H. Triepel*, Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, Berliner Rektoratsrede vom 3. August 1927, 2. Aufl., Berlin 1930, S. 12.

³² Zur Entwicklung der politischen Parteien in den Staaten der Europäischen Gemeinschaft siehe die einzelnen Länderberichte in *D.Th. Tsatsos/D. Schefold/H.-P. Schneider* (Hrsg.), Fn. 2.

³³ *E.R. Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 2, Nachdruck der 2., verbesserten Auflage, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1960, S. 319.

³⁴ Das Bundesgesetz vom 5. Juli 1832 sprach ein Verbot aller politischer Vereine aus.

³⁵ So etwa *H.-P. Schneider*, Die Institution der politischen Partei in der Bundesrepublik Deutschland, in: *D.Th. Tsatsos/D. Schefold/H.-P. Schneider* (Hrsg.), Fn. 2, S. 163.

den Parteien das Recht eingeräumt wurde "in Wahlanglegenheiten Vereine zu bilden". Von der Intention des Gesetzes her waren darunter allerdings wohl eher ad hoc gebildete Wahlvorbereitungsorganisationen zu verstehen als politische Parteien, die als "politische Vereine" dem normalen Vereinsrecht unterfielen. An der Existenz und der faktischen Bedeutung der Parteien konnten dennoch keine Zweifel bestehen.

4. Obwohl die Parteien maßgeblich bei der Revolution von 1918 mitgewirkt haben, tauchen sie in der dann geschaffenen Weimarer Reichsverfassung nicht entsprechend ihrer tatsächlichen Bedeutung auf. *G. Radbruch* drückt sein Befremden darüber so aus:

"An drei Stellen der Reichsverfassung dürfen wir erwarten, die Parteien erwähnt zu finden: Wo von dem Ursprunge aller Staatsgewalt die Rede ist, müssen uns die Parteien als letztes Kurationsorgan aller anderen Organe des Parteienstaates begegnen; wo von der Stellung der gewählten Abgeordneten die Rede ist, sollte die Einordnung des Abgeordneten in seine Fraktion nicht verleugnet werden; wo von der Regierung die Rede ist, sollte auch von der Koalition der Fraktionen die Rede sein, die sie trägt. Aber an allen drei Stellen sehen wir uns in unserer Erwartung getäuscht."³⁶

Im Gegenteil versuchte man mit Art. 130 Abs. 2 WRV, wonach die Beamten Diener einer "Gesamtheit" und nicht einer "Partei" sein sollen, die Parteien entgegen ihrer tatsächlichen Bedeutung im politischen Leben verfassungsrechtlich auszugrenzen.

5. Trotz der verfassungsrechtlichen Nichtberücksichtigung hatten die Parteien nunmehr vollen Zugang zur politischen Macht; nicht zuletzt aufgrund der durch die Weimarer Reichsverfassung erfolgten Stärkung des Reichstages, wonach die Reichsregierung dem Parlament gegenüber verantwortlich war und Reichskanzler sowie Reichsregierung zurücktreten mußten, wenn ihnen der Reichstag das Vertrauen entzog.

Mit der Machtübernahme durch die Nationalsozialisten am 30. Januar 1933, also mit dem Ende der Weimarer Republik, wurde faktisch das politische Einparteiensystem Hitlers im "Führerstaat" begründet. Die anderen Parteien wurden entweder durch Verbot oder erzwungene Selbstauflösung zur Aufgabe veranlaßt. So erklärte das im Juli 1933 erlassene "Gesetz gegen die Neubildung von Parteien" die NSDAP zur "Staatspartei" und stellt die Aufrechterhaltung oder Neugründung anderer Parteien unter Strafe. Die Bedeutung der so monopolisierten NSDAP wertet *H.-P. Schneider* so:

"Obwohl die NSDAP nunmehr konkurrenzlos war, kann das 'Dritte Reich' nicht als Parteienstaat (und damit auch nur sehr begrenzt als 'Einparteienstaat') bezeichnet werden. Denn die politische Macht wurde nur anfangs stärker von der NSDAP, später zunehmend von SA und SS, der Gestapo, der Wehrmacht und jetzt seinem Beraterkreis vor allem von Hitler persönlich ausgeübt."³⁷

6. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden die Parteien unter der Aufsicht der Besatzungsmächte nach und nach wieder zugelassen. Die politischen Parteien spielten dann auch wieder bei Überlegungen über neue Verfassungen in den deutschen Ländern eine bedeutsame Rolle.

³⁶ *G. Radbruch*, Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts, in: G.A. Anschütz/R. Thoma (Hrsg.), Handbuch des deutschen Staatsrechts, Tübingen 1930, Bd. 1, S. 285 (288).

³⁷ *H.-P. Schneider*, Die Institution der politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, in: D.Th. Tsatsos/D. Schefold (H.-P. Schneider (Hrsg.), Fn. 2, S. 162.

Die politische Partei in der grundgesetzlichen Ordnung

a) So enthielt schließlich die badische Landesverfassung vom 22.05.1947 als erste deutsche Verfassung in den Art. 118 bis 121 Regelungen über die politischen Parteien. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß diese Vorschriften dem Hauptabschnitt über den Staatsaufbau zugeordnet waren. Art. 118 Abs. 1 dieser Verfassung legte den Parteien die Verpflichtung auf, sich zu den Grundsätzen eines demokratischen Staates positiv zu bekennen. Gemäß Art. 120 Abs. 1 mußten sich die Parteien "für die Gestaltung des politischen Lebens und für die Lenkung des Staates" verantwortlich fühlen, und zwar unabhängig davon, ob sie Regierungs- oder Oppositionspartei waren. Ferner sahen diese Regelungen die Möglichkeit eines Parteiverbots vor. Ausdrücklich normiert waren in Art. 121 auch das Eintritts- bzw. Austrittsrecht. Vorschriften hinsichtlich der inneren Ordnung oder Rechenschaftslegung enthielt die badische Landesverfassung nicht.

b) Wesentlich anders strukturiert war der Verfassungsentwurf von Herrenchiemsee zur Vorbereitung einer Nachkriegsverfassung, der deutlich die Bedeutung der Parteien bei der Durchführung von Wahlen herausstellte. Der maßgebliche Art. 47 HChE lautet:

- (1) Wahlvorschläge können nur von Wählergruppen eingereicht werden, die sich den Vorschriften über politische Parteien unterstellen.
- (2) Die Bildung politischer Parteien ist frei. Abreden der Parteien, durch die die Abgeordneten in ihrer Stimmabgabe so gebunden werden, als ob in der abstimmenden Körperschaft nur eine Partei vertreten sei, sind verboten.
- (3) Durch Bundesgesetze können die Rechtsverhältnisse der Parteien und ihre Mitwirkung bei der politischen Willensbildung näher geregelt werden. Das Gesetz kann insbesondere bestimmen, daß Wahlvorschläge einer Partei von den Mitgliedern im Wege der Vorwahl beschlossen sein müssen.
- (4) Das Bundesverfassungsgericht kann Parteien, die sich nach der Art ihrer Tätigkeit die Beseitigung der freiheitlichen und demokratischen Grundordnung zum Ziel gesetzt haben, auf Antrag der Bundesregierung, welcher der Zustimmung des Bundesrats (Senat) bedarf, für verfassungswidrig erklären. Das Gericht kann einstweilige Anordnungen gegen solche Parteien treffen. Ohne verfassungsgerichtliche Entscheidung kann keine Behörde gegen eine Partei wegen verfassungswidriger Betätigung einschreiten.
- (5) Das Bundeswahlgesetz kann bestimmen, daß Parteien, die nicht wenigstens 5 von 100 aller gültigen Stimmen auf sich vereinigen, keinen Sitz erhalten und daß auf zusammengerechnete Reststimmen einer Partei nicht mehr Sitze entfallen, als die Partei in den Wahlkreisen unmittelbar erlangt hat.

Hatte Art. 47 HChE ursprünglich seinen systematischen Standort in dem Abschnitt über den Bundestag, so wurde die spätere Regelung über die Parteien dem zweiten Abschnitt des Grundgesetzes "Der Bund und die Länder" zugeordnet, während eng mit den Parteien in Verbindung stehende Fragen, wie etwa die der Wahl- oder Abgeordnetenrechte, in Art. 38 ff. GG geregelt wurden.

7. Mit Art. 21 GG hat der Verfassungsgeber schließlich die politischen Parteien in den Rang einer verfassungsrechtlich legitimierten Institution erhoben.³⁸ Es wird insoweit zu Recht betont, daß im parlamentarischen parteienstaatlichen Regierungssystem, so wie es sich durch die deutsche Geschichte in der Grundgesetzordnung konkretisiert habe, sich die politische Willensbildung nicht ausschließlich, doch grundsätzlich in und durch die politischen Parteien vollzöge.³⁹

³⁸ Siehe näheres dazu unten IV.

³⁹ D.Th. Tsatsos, Ein Recht auf innerparteiliche Opposition - Ein Beitrag zur Auslegung der Art. 20 Abs. 2 und 21 GG, in: R. Bernhardt/W.K. Geck/G. Jaenicke/H. Steinberger (Hrsg.), Festschrift für Hermann Mosler, Berlin/Heidelberg/New York 1983, S. 998.

Dieser Gegebenheit habe sich der Verfassungsgeber von 1949 nicht verschließen können und habe deshalb mit Art. 21 Abs. 1 GG eine diesem Umstand Rechnung tragende Bestimmung in das Grundgesetz aufgenommen.

Art. 21 GG lautet:

- (1) Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft geben.
- (2) Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht.
- (3) Das Nähere regeln die Bundesgesetze.

8. Wie eben aufgezeigt, enthält Art. 21 GG in seinem Abs. 3 die Bestimmung, daß das "Nähere", der in Art. 21 Abs. 1 und Abs. 2 GG festgelegten Normierungen, durch Bundesgesetze zu regeln sei. Bei Art. 21 Abs. 3 GG handelt es sich um einen Gesetzgebungsauftrag des Verfassungsgebers an den einfachen Gesetzgeber.⁴⁰ Hierin ist nicht nur eine Ermächtigung und Befugnis, sondern eine klare Weisung und Pflicht für den Bundesgesetzgeber zu sehen, diesen Auftrag zu erfüllen. In Art. 21 GG werden grundsätzliche Aussagen über die Bedeutung der Partei in der politischen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland getroffen. Dabei wird die tatsächliche Stellung und die Funktion der Partei durch das Grundgesetz anerkannt.⁴¹ In Art. 21 GG wird der Partei darüber hinaus besonderer Schutz gewährt, und ferner werden in dieser Verfassungsnorm bestimmte Anforderungen an die innere Gestaltung einer politischen Partei gestellt. All dies sind Regelungsgegenstände einer "näheren" Ausgestaltung durch den Bundesgesetzgeber i.S.v. Art. 21 Abs. 3 GG.

Zwar hatte der Gesetzgeber schon im Jahre 1951 durch das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12.03.1951⁴² in §§ 13 Nr. 2, 43 ff. BVerfGG, Regelungen betreffend das Parteiverbotsverfahren getroffen. Außerdem enthielt das Bundeswahlgesetz vom 07.05.1956⁴³ in den §§ 21 und 27 Abs. 5 BWahlG Vorschriften, in denen das in Art. 21 Abs. 1 GG enthaltene Demokratiegebot in bezug auf den Vorgang der Bewerberaufstellung bei Bundestagswahlen konkretisiert worden ist. Obwohl in beiden Gesetzen "Näheres" i.S.v. Art. 21 Abs. 3 GG geregelt wurde, erfolgte eine umfassende Erfüllung des in Art. 21 Abs. 3 GG enthaltenen Auftrages jedoch erst durch das Parteiengesetz vom 24.07.1967⁴⁴, also mithin 18 Jahre nach dem Gesetzgebungsauftrag!⁴⁵

⁴⁰ Vgl. Th. Maunz, in: Th. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Loseblatt, Stand Febr. 1990, München, Art. 21, Rn. 47; für F. Grawert, Parteiausschluß und innerparteiliche Demokratie, Heidelberg 1987, S. 16, ist der Gesetzgebungsauftrag des Art. 21 Abs. 3 GG Ausdruck der rechtlichen Sonderstellung der Parteien. Nach Auffassung K.-H. Seiferts, Fn. 1, S. 48, wäre es ohne die in Art. 21 Abs. 3 GG enthaltene gesetzgeberische Verpflichtung bis heute noch zu keinem Parteiengesetz gekommen.

⁴¹ So D.Th. Tsatsos/M. Morlok, Fn. 2, S. 43.

⁴² BGBl. I S. 243.

⁴³ BGBl. I S. 383.

⁴⁴ BGBl. I S. 779.

⁴⁵ Einen Überblick zum Gesetzgebungsverfahren siehe etwa bei U. Stoklossa, Fn. 19, S. 45 f.

Die politische Partei in der grundgesetzlichen Ordnung

Daß der Gesetzgeber für die Umsetzung des in Art. 21 Abs. 3 GG verankerten Auftrages immerhin 18 Jahre brauchte, beruhte auf mehreren Gründen. Zunächst bestand die Schwierigkeit, daß die in den Bundestagsfraktionen vertretenen Parteien selbst Betroffene der zu schaffenden parteirechtlichen Regelung sein würden und ihnen insoweit grundsätzlich die nötige Distanz zur Regelungsmaterie fehlte. Darüber hinaus hatten die einzelnen Parteien jeweils unterschiedliche Vorstellungen von einem Parteiengesetz, für das es ja keinen Vorläufer gab. Unabhängig von allen politischen Differenzen unter den Parteien faßte *U. Scheuner*⁴⁶ die Fragen in der Sache in drei Problemgruppen zusammen:

- das Fehlen einer ausreichenden staatsrechtlichen Erfassung der Funktion der Partei und ihrer Stellung im demokratischen Staate;
- die Schwierigkeiten des Gesetzgebers, die in Art. 21 GG enthaltenen grundlegenden Bestimmungen nur näher auszuführen und zu ergänzen, ohne Gefahr zu laufen, die Verfassungsgrundsätze des Art. 21 GG zu verkennen und als Folge davon das Parteiengesetz aus dieser verfälschten Sicht näher auszugestalten;
- die Problematik, daß die Parteien keine Bestandteile der Staatsorganisation sind, sondern freie Gemeinschaftsbildungen und daß deshalb der Gesetzgeber im Umfang seiner Regelung des Parteiwesens das Gebot der Parteifreiheit beachten muß.

Trotz einiger "Geburtswehen" konnte schließlich doch noch ein Parteiengesetz verabschiedet werden, welches sich dem Grunde nach bis heute weitgehend bewährt hat. Dieses Parteiengesetz ist nunmehr gemäß dem Einigungsvertrag auch für die neuen Länder bindend, und es muß sich zeigen, ob es den sich daraus ergebenden Anforderungen genügt.⁴⁷

9. Um auf die eingangs dieses Abschnittes vorgestellte *Triepelsche* Formel zurückzukommen, ist festzuhalten, daß wir uns in der Bundesrepublik Deutschland wohl - mit der Verankerung von Art. 21 GG - in der "Ära der verfassungsmäßigen Inkooperation" der politischen Parteien befinden. Wenn auch für *H. Triepel* "das Verhalten des Staates" zur politischen Partei Bezugspunkt war, steht nunmehr das Verhältnis der Partei zu Verfassung und Recht im Vordergrund.⁴⁸ Darauf wird noch im folgenden einzugehen sein.

III. Begriff der politischen Partei

Nachdem im vorherigen Abschnitt festzustellen war, daß sich der Verfassungsgesetzgeber mit der Aufnahme von Art. 21 GG positiv für die Institution der politischen Parteien im Grundgesetz entschieden hat, gilt es nun zunächst Begriff, später verfassungsrechtlichen Status und Funktion der politischen Parteien näher zu bestimmen.

1. Eine Definition, was unter "Partei" i.S.v. Art. 21 GG zu verstehen ist, enthält das Grundgesetz nicht. Gleichwohl hat das Grundgesetz das politisch-soziologische Phänomen der Parteien damit zu einem Rechtsbegriff gemacht.⁴⁹ Grundsätzlich können unter dem Begriff der politischen Parteien sehr unterschiedliche Organisationsformen verstanden werden: Einheitsparteien, Staatsparteien und Parteien unserer Prägung. Insoweit ist für den Parteibegriff die Zuordnung zu einer bestimmten Rechtsordnung - hier der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland - zwingend erforderlich. Mithin bedeutet das Fehlen einer klaren Begriffsbestimmung im Grundgesetz nicht, daß die Merkmale der politischen Partei disponibel sind. Dazu wird im Bericht der vom

⁴⁶ Vgl. *U. Scheuner*, Parteiengesetz und Verfassungsrecht, in: DÖV 1968, S. 88.

⁴⁷ Siehe grundlegend zur Problematik eines gesamtdeutschen Parteienrechts sowie den ersten praktischen Erfahrungen *D.Th. Tsatsos* (Hrsg.), Fn. 23.

⁴⁸ So auch *A. Adamietz*, Historie, Begriff, Funktion und Stellung der politischen Parteien - Zehn Thesen, in: *D.Th. Tsatsos*, Fn. 23, S. 65.

⁴⁹ *K.-H. Seifert*, Fn. 2, S. 159.

Bundesminister des Inneren eingesetzten Parteienrechtskommission zur Vorbereitung eines Parteiengesetzes ausgeführt⁵⁰:

Der Begriff der politischen Partei ist in seinen konstituierenden Elementen im Grundgesetz vorgezeichnet, insoweit also von Verfassungen wegen festgelegt. Jede abweichende Begriffsbestimmung ist damit, auch wenn sie auf der Grundlage des Art. 21 Abs. 3 GG erfolgen soll, ausgeschlossen. Das Grundgesetz hat indes den Parteibegriff nicht so weit konkretisiert, daß in Zweifelsfällen ohne weiteres eine klare Abgrenzung und damit eine Antwort auf die Frage möglich wird, für welche politischen Gruppen die Bestimmungen des Parteiengesetzes gelten sollen. Hier ist dem Gesetzgeber durch Art. 21 Abs. 3 GG aufgegeben "das Nähere" zu regeln ... Der Regelungsauftrag des Art. 21 Abs. 3 impliziert den Auftrag zur gesetzlichen Festlegung des Parteibegriffs.

Der Bundesgesetzgeber ist diesem Regelungsauftrag nachgekommen und hat den Parteibegriff in § 2 Abs. 1 PartG konkretisiert. § 2 Abs. 1 PartG lautet:

Parteien sind Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluß nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen, wenn sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten. Mitglieder einer Partei können nur natürliche Personen sein.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 17.10.1968⁵¹ bestätigt, daß die Legaldefinition des § 2 Abs. 1 PartG dem Parteienverständnis des Art. 21 GG entspricht.

2. Bevor wir nunmehr auf die einzelnen Merkmale dieser Legaldefinition eingehen, gilt es zunächst einmal die praktischen Auswirkungen für eine politische Vereinigung zu beleuchten, die dem parteiengesetzlichen Begriff einer Partei entspricht⁵²:

- Nur eine Partei genießt den Schutz des Art. 21 Abs. 2 GG, wonach sie nur durch eine verfassungsgerichtliche Entscheidung verboten werden darf;
- nur Parteien haben Anspruch auf Wahlkampffinanzierung;
- nur Parteien gewährt Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG die Gründungsfreiheit;
- nur Parteien genießen die allgemeine Parteifreiheit, die etwa in Form eines besonderen Namensschutzes i.S.v. § 4 PartG zum Ausdruck kommt;
- nur Parteien haben Anspruch auf Chancengleichheit als Ausdruck eines Mehrparteiensystems, etwa bei der Zuteilung von Werbeflächen oder für öffentliche Säle (vgl. § 5 PartG);
- nur Parteien werden besondere prozessuale Rechte eingeräumt (vgl. § 3 PartG);
- nur Parteien hat das Bundesverfassungsgericht die Möglichkeit des Organstreitverfahrens i.S.v. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG gewährt⁵³;
- nur Parteien haben ein besonderes Wahlvorschlagsrecht gemäß § 18 BWahlG;
- nur Parteien werden vom Bundeswahlleiter i.S. von § 6 Abs. 3 PartG behandelt;

50 Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, Bericht der vom Bundesminister des Inneren eingesetzten Parteienrechtskommission, Frankfurt a.M./Berlin 1957, S. 123.

51 BVerfGE 24, 260 (264).

52 Auf einzelne der nachfolgenden Rechte oder Pflichten der politischen Parteien wird noch an späterer Stelle näher einzugehen sein.

53 BVerfGE 24, 260 (263); 4, 27 (29).

Die politische Partei in der grundgesetzlichen Ordnung

- allerdings unterfallen auch nur Parteien dem innerparteilichen Demokratiegebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG und
- nur Parteien unterliegen der Offenlegungspflicht i.S.v. Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG.

3. Für den Parteibegriff sind nun die folgenden Komponenten bedeutsam:

a) Es muß sich zunächst um eine Vereinigung von *Bürgern* handeln, die an der politischen Willensbildung auf Bundes- und Landesebene an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken wollen. Mitglieder können nur *natürliche Personen* sein. Ein Wechsel (Aus- oder Eintritt) einzelner Mitglieder berührt diese Struktur nicht. Gemäß § 2 Abs. 3 PartG setzt der Parteibegriff eine *Mehrheit von deutschen Mitgliedern* und ihres Vorstandes voraus.

b) Wesentliches Merkmal für eine Partei ist weiterhin die *Dauerhaftigkeit*, d.h. Vereinigungen müssen dauernd bzw. zumindest für eine längere Zeit politisch tätig sein.

c) Dies drückt sich insbesondere in der gemäß § 2 Abs. 1 geforderten *regelmäßigen* Teilnahme an Bundes- oder Landtagswahlen voraus. So verliert gemäß § 2 Abs. 2 PartG eine Partei ihren Status, wenn sie 6 Jahre lang nicht an Bundes- oder Landtagswahlen mit eigenen Wahlvorschlägen teilgenommen hat.

d) Hinsichtlich der Zielsetzungen einer Partei fordert das Parteiengesetz, daß das Wirken dieser Vereinigungen auf die *politische Willensbildung* gerichtet ist.⁵⁴

e) Letztlich muß noch die *Ernsthaftigkeit* der Zielsetzungen gegeben sein. Dies ergibt sich in der Regel aus dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, aus der organisatorischen Ausgestaltung einer Vereinigung, aus der Zahl der Mitglieder und aus dem Erscheinungsbild in der Öffentlichkeit.⁵⁵

4. Abzugrenzen vom Parteibegriff des § 2 PartG sind Bürger- und Wählerinitiativen, mithin Vereinigungen, die nur für eine begrenzte Dauer, also vorübergehend, für die Erreichung eines bestimmten Zieles politisch aktiv werden.

5. Fraktionen sind ebenfalls keine Parteien im Sinne des Parteiengesetzes, auch wenn sie sich aus Parteien rekrutieren. In einer jüngst ergangenen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts stellt dieses hierzu fest, daß zwar die Anerkennung der Parlamentsfraktion als notwendige Einrichtung des Verfassungslebens aus der Anerkennung der Parteien in Art. 21 GG folge. Das ändere aber nichts daran, daß die Bildung der Fraktionen auf der in Ausübung des freien Mandats getroffenen Entscheidung der Abgeordneten beruhe und der Bundestag für die Festlegung der Fraktionsstärke einen eigenen, auf seiner Geschäftsordnungsautonomie gemäß Art. 40 Abs. 1 Satz 2 GG beruhenden Gestaltungsspielraum habe.⁵⁶ Gemäß § 10 Abs. 1 Satz 1 GeschO des Bundestages sind Fraktionen "Vereinigungen von mindestens fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages, die derselben Partei oder solchen Parteien angehören, die aufgrund gleichgerichteter politischer Ziele in keinem Land miteinander im Wettbewerb stehen". Parlamentsfraktionen sind somit Gliederungen des Bundestages und haben die Aufgabe, den technischen Ablauf

⁵⁴ Zum Begriff des Politischen i.S. des § 2 PartG siehe *D.Th. Tsatsos/M. Morlok*, Fn. 2, S. 23.

⁵⁵ Siehe hierzu BVerfGE 24, 260 ff.; 73, 1 (33f.).

⁵⁶ Urteil des BVerfG vom 16. Juli 1991 - 2 BvE 1/91 -; ferner BVerfGE 70, 324 (350), 80, 188 (220).

der Meinungsbildung und Beschlußfassung in einem gewissen Maße zu koordinieren und somit zu erleichtern.

6. Nicht unproblematisch ist hingegen die Qualifizierung sog. "Rathausparteien", also Gruppierungen, deren Tätigkeit ausschließlich auf die Mitwirkung an der kommunalen Selbstverwaltung beschränkt ist. Das Bundesverfassungsgericht hat diesen politischen Gruppierungen die Eigenschaft einer Partei i.S. von § 2 PartG im Hinblick auf ihren begrenzten, auf örtliche Verwaltungsaufgaben beschränkten Wirkungskreis abgesprochen.⁵⁷ Andererseits erkennt aber das Bundesverfassungsgericht die Bedeutung der politischen Parteien auch für den Bereich der Kommunalpolitik an. Dieser Umstand wird von *K. Hesse* folgendermaßen gewertet:

"Ist damit anerkannt, daß die Parteien auch i.S. des Art. 21 an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken, wenn sie im kommunalen Bereich tätig werden, so erscheint es nicht gerechtfertigt, Kommunalparteien von der Geltung des Art. 21 GG auszunehmen und auf den verfassungsrechtlichen Schutz des Art. 9 GG zu verweisen."⁵⁸

7. Obwohl die Parteien in der Regel vereinsrechtlich organisiert sind, müssen sie aber deutlich von Vereinen im herkömmlichen Sinne abgegrenzt werden. Zunächst einmal ist das Recht der Parteien im Parteiengesetz spezialgesetzlich geregelt, während das Vereinswesen den § 21 ff. BGB und dem Vereinsgesetz unterfällt. Parteien stehen zudem unter dem besonderen Schutz des Art. 21 GG, während Vereine dem Schutzbereich von Art. 9 GG zuzuordnen sind. Wenn auch die Parteien der Rechtsform nach Vereine des bürgerlichen Rechts sind - *grundsätzlich* somit auch zivilrechtliche Normen auf sie anwendbar sind - greifen aber immer dann, wenn der verfassungsrechtliche Status der politischen Parteien tangiert wird, Art. 21 GG bzw. das Parteiengesetz ein. Insoweit sind Art. 21 GG gegenüber Art. 9 GG und das Parteiengesetz gegenüber dem Vereinsrecht *lex specialis*.⁵⁹ Dies bedeutet also, daß soweit der verfassungsrechtliche Status der Parteien angesprochen ist oder spezielle parteiengesetzliche Regelungen bestehen, das Vereinsrecht als subsidiär zurücktritt. Es stellt sich somit die Frage, wie der verfassungsrechtliche Status der politischen Parteien in der Ordnung des Grundgesetzes ausgestaltet ist.

IV. Verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien

1. *G. Radbruch*⁶⁰ beschrieb die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien unter der Geltung der Weimarer Reichsverfassung wie folgt:

"Während die demokratische Ideologie die Frage des Parteienstaates verneint, die soziologische Wirklichkeit sie laut bejaht, nimmt das Staatsrecht der Demokratie eine unterschiedliche Mittelstellung zwischen Ja und Nein ein."

Mochte eine solche Wertung für das Staatsrecht der Weimarer Republik auch Bestand haben, wurde bei Schaffung des Grundgesetzes wegen der Erfahrungen im Dritten Reich mit Art. 21 Abs. 1 GG eine klare Position zugunsten einer verfassungsrechtlichen Anerkennung der besonde-

⁵⁷ BVerfGE 6, 367 (372 f.); praktisch relevant ist dieses Problem jüngst bei der Frage geworden, ob Spenden an kommunale Wählervereinigungen in gleicher Weise steuerlich absetzbar sind wie bei Parteien i.S.v. § 2 PartG; dazu BVerfGE 78, 350 ff.

⁵⁸ *K. Hesse*, Fn. 13, Rn. 168.

⁵⁹ Zur verfassungsrechtlichen Überlagerung des Vereinsrechts im Bereich der Parteien siehe *U. Stoklossa* Fn. 19, S. 84 m.w.N.

⁶⁰ Vgl. *G. Radbruch*, Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts, in: *G.A. Anschütz/R. Thoma* (Hrsg.), Fn. 36, S. 285f.

Die politische Partei in der grundgesetzlichen Ordnung

ren Bedeutung der Parteien für ein parlamentarisch-demokratisches Staatsgefüge bezogen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes hat das Grundgesetz durch Art. 21 GG die Parteien

"als verfassungsrechtlich notwendige Instrumente für die politische Willensbildung des Volkes anerkannt und in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben."⁶¹

In einer anderen Entscheidung⁶² führt das Gericht zur Rechtsstellung der Parteien aus:

"Die Parteien gehören jedoch nicht zu den obersten Staatsorganen. Sie sind vielmehr frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen, dazu berufen, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken und in den Bereich der institutionalisierten Staatlichkeit hineinzuwirken."

§ 1 Abs. 1 Satz 1 PartG entspricht dieser Art verfassungsgerichtlicher Einschätzung, wonach Parteien verfassungsrechtlich notwendige Bestandteile der freiheitlich demokratischen Grundordnung sind. Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 PartG erfüllen die politischen Parteien

"mit ihrer freien, dauernden Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes eine ihnen nach dem Grundgesetz obliegende und von ihm verbürgte öffentliche Aufgabe."

Mithin ist also klar herauszustellen, daß die Parteien verfassungsrechtliche Institutionen, jedoch keine Staatsorgane sind. Die Parteien bewegen sich grundsätzlich in zwei Bereichen der gesamt-politischen Ordnung: Nämlich im Bereich der Entscheidungstätigkeit der institutionalisierten Staatsorgane, etwa bei der Mitwirkung von Parteimitgliedern in der Regierung, *und* im gesellschaftlichen Bereich des Willensbildungsprozesses. Es darf demnach zu keiner Verschmelzung von Staat und Parteien kommen. Aber genau an diesem Punkt setzt die berechtigte Kritik hinsichtlich einer vielfach zu starken und von der Verfassung nicht mehr erlaubten Einflußnahme auf staatliche Organe und Einrichtungen durch die Parteien ein. Dies wird insbesondere bei dem Problem der Ämterpatronage, aber auch bei Fragen einer neugründungsfeindlichen Parteienfinanzierungspraxis oder geeigneter Wahlrechtstechnik deutlich. Es wird durchaus die Auffassung vertreten, die politischen Parteien seien dabei, ihre Rolle zu wechseln und nicht mehr die Dualität von Staat und Gesellschaft in die Praxis umzusetzen. In einem ausgeprägten Parteienstaat muß Parteienverdrossenheit auch zur Staatsverdrossenheit führen. Dies führt letztlich zu einer Glaubwürdigkeitskrise. Es ist deshalb mit *D. Th. Tsatsos* die Frage zu stellen,

"ob eine neue Phase in der verfassungspolitischen Bewertung der Parteien beginnt, ob die Triepelsche Vier-Phasen-Theorie - Bekämpfung, Ignorierung, Legalisierung, Inkorporation - durch eine fünfte Phase des 'Glaubwürdigkeitsverlustes' ergänzt wird."⁶³

Wertend fügt er dann aber hinzu:

"Gleichwohl würde die Rolle der Parteien in den westlichen Verfassungsordnungen wohl falsch eingeschätzt, wenn aus solchen Glaubwürdigkeitsverlusten auf eine Staatskrise geschlossen würde. Damit sind die Parteien indes nicht der Überprüfung ihrer 'Staatsfixierung' und verstärkter Bemühungen um eine gesellschaftliche Öffnung enthoben."⁶⁴

⁶¹ Vgl. BVerfGE 41, 399 (416).

⁶² Vgl. BVerfGE 20, 56 (100f.).

⁶³ *D.Th. Tsatsos*, Epilegomena, in: *D.Th. Tsatsos/D. Schefold/H.-P. Schneider* (Fn. 2), S. 852.

⁶⁴ *D.Th. Tsatsos*, Epilegomena, in: *D.Th. Tsatsos/D. Schefold/H.-P. Schneider* (Fn. 2), S. 852.

Um aber Verschmelzungstendenzen erkennen und entgegenwirken zu können, muß die Notwendigkeit rechtlicher Grenzen auch für die Parteitätigkeit bewußt werden.

2. Ganz praktische Bedeutung bekam die Frage nach dem verfassungsrechtlichen Status einer politischen Partei gem. Art. 21 GG jüngst in einem Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 10.7.1991.⁶⁵ Die PDS begehrte in einem Organstreitverfahren die Feststellung, Bundestag und Bundesrat hätten sie durch ihre Zustimmung zum Einigungsvertrag in ihrem verfassungsrechtlichen Status als politische Partei verletzt.

Denn der Einigungsvertrag bestimme, daß das Vermögen der PDS, wie das der mit ihr verbundenen Parteien und Organisationen, unter treuhänderische Verwaltung zu stellen und von der Treuhandanstalt mit der Maßgabe zu verwalten sei, daß das Vermögen an die Berechtigten zurückzuführen oder, soweit dies nicht möglich ist, gemeinnützigen Zwecken zuzuführen sei, soweit die PDS nicht den Nachweis des Erwerbs nach materiell rechtsstaatlichen Grundsätzen erbringe. Dabei werde sich auch noch auf das von der Volkammer der ehemaligen DDR im Juni 1990 beschlossenen Parteiengesetzes gestützt.

Der 2. Senat des Bundesverfassungsgerichts hat diesen Antrag einstimmig als unzulässig verworfen. Dazu hat das Bundesverfassungsgericht zunächst festgestellt:

"Im Organstreit sind Parteien indessen nur insoweit antragsbefugt, als sie um Rechte streiten, die sich aus ihrem besonderen verfassungsrechtlichen Status ergeben. Dieser wird durch die aus Art. 21 GG abzuleitenden Prinzipien der Staatsfreiheit und Chancengleichheit der Parteien bei der Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes innerhalb der freiheitlichen demokratischen Staatsordnung des Grundgesetzes gekennzeichnet. Grundrechte, die den Parteien unabhängig von diesem besonderen verfassungsrechtlichen Status wie Jedermann zustehen können (vgl. Art. 19 Abs. 3 GG), gehören als solche nicht zu der durch Art. 21 GG geschützten Rechtsstellung, deren Beeinträchtigung nur im Organstreit geltend gemacht werden kann; ..."

Zwar gehöre zu dem durch Art. 21 GG geschützten verfassungsrechtlichen Status der Parteien auch deren Recht, - dies ergebe sich aus Art. 21 GG selbst sowie aus den durch die Gesetze gezogenen Schranken - frei von staatlicher Kontrolle über ihre Einnahmen und ihr Vermögen zu verfügen. Der Gewährleistungsbereich des Art. 21 Abs. 1 GG werde jedoch nicht davon berührt, daß das Vermögen der in der ehemaligen DDR wirkenden Parteien aus der Zeit vor dem 7.10.1989 unter treuhänderische Verwaltung gestellt worden sei. Der jetzige verfassungsrechtliche Status der PDS als eine Partei in einem demokratischen Staatsgefüge, dessen politische Ordnung maßgeblich durch die freie Bildung und das Bestehen vom Staat unabhängiger und gleichberechtigter Parteien geprägt sei, gewährleiste ihr jedenfalls nicht ohne vorherige Prüfung der Erwerbsgründe das Recht zur Verfügung über solche Vermögensobjekte und zu deren Nutzung, die sie als Sozialistische Einheitspartei erlangt habe. Die PDS habe in der ehemaligen DDR die Stellung einer Staatspartei innegehabt, die gerade auf der Verleugnung der Grundsätze der Staatsfreiheit und der Schrankengleichheit der Parteien beruht habe. Nachdem die PDS in den freien politischen Wettbewerb der Parteien unter dem Grundgesetz eingetreten sei, stehe ihr Vermögen jedenfalls insoweit außerhalb der Gewährleistung des Art. 21 Abs. 1 GG, als es nicht nach materiell rechtsstaatlichen Grundsätzen, wie sie in einer freiheitlichen Demokratie für den Vermögenserwerb aller Parteien gelten, erworben worden sei.

V. Funktionen der politischen Parteien

1. Aufgrund dieser Erkenntnisse ist es sinnvoll, sich einmal näher mit Funktion und Aufgaben der politischen Parteien zu beschäftigen.

Die Kernfunktion der politischen Parteien ist in Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG durch ihre Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes verfassungsrechtlich festgelegt. Konkretisierung erfährt diese Funktion durch das Parteiengesetz, nämlich in § 1 Abs. 1 und Abs. 2 PartG. § 1 Abs. 1 Satz 2 PartG lautet:

⁶⁵ Beschluß vom 10.7.1991 - 2BvE3-91.

Die politische Partei in der grundgesetzlichen Ordnung

"Sie erfüllen mit ihrer freien, dauernden Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes eine ihnen nach dem Grundgesetz obliegende und von ihm verbürgte öffentliche Aufgabe."

Ferner bestimmt § 1 Abs. 2 PartG:

"Die Parteien wirken an der Bildung des politischen Willens des Volkes auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens mit, indem sie insbesondere auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung Einfluß nehmen, die politische Bildung anregen und vertiefen, die aktive Teilnahme der Bürger am politischen Leben fördern, zur Übernahme öffentlicher Verantwortung befähigte Bürger heranbilden, sich durch Aufstellung von Bewerbern an den Wahlen in Bund, Ländern und Gemeinden beteiligen, auf die politische Entwicklung in Parlament und Regierung Einfluß nehmen, die von ihnen erarbeiteten politischen Ziele in den Prozeß der staatlichen Willensbildung einführen und für eine ständige lebendige Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen sorgen."

Die politischen Parteien sind somit notwendige Instrumente für die politische Willensbildung des Volkes. In einer Massendemokratie wie der Bundesrepublik Deutschland bilden sie die für die Realisierung des Demokratiegebotes erforderlichen Transformations- und Vermittlungsinstanzen und machen letztlich das Volk erst handlungsfähig.⁶⁶ Die zentralen Funktionen der politischen Parteien - als Mittler zwischen Staat und Gesellschaft - können wie folgt beschrieben werden:

- Die Parteien spielen bei der Durchführung von Parlamentswahlen eine wesentliche Rolle. Gemäß § 17 PartG und § 18 ff. BWahlG übernehmen sie die Aufstellung von Kandidaten. Auch wenn die Parteien über kein Aufstellungsmonopol verfügen, so haben i.d.R. nur die von Parteien aufgestellten Bewerber realistische Chancen, gewählt zu werden.
- Indem die Parteien den Bürger zur Ausübung seines Wahlrechts aufrufen, wird dadurch die demokratische Basis der Gewählten verbreitert.
- Gleichzeitig üben die politischen Parteien maßgeblichen Einfluß auf die Besetzung der obersten Staatsämter aus.
- Durch Sammlung und Bündelung von Interessen nehmen die politischen Parteien wesentlich an der öffentlichen Meinungsbildung teil.
- Durch Einflußnahme auf die Entscheidungsfindung von Parlament und Regierung wirken die Parteien andererseits auch bei der Bildung des Staatswillens mit.
- Im Parlament bilden die Parteien, soweit sie die Regierung stützen, die Verknüpfung zwischen Volk und politischer Führung. Aber auch die politische Opposition setzt sich aus Parteien zusammen und macht sie handlungsfähig.
- Parteien haben aber auch die Aufgabe, politische Programme aufzustellen, die politischen Führer auszuwählen, sie zu schulen, sie dann auch dem Volk zu präsentieren und letztlich für sie um eine Mehrheit für sie zu werben. Die Parteien bilden also auch das Reservoir für Personen, die nicht nur mit wichtigen Parteiämtern beauftragt werden, sondern auch für die Wahrnehmung von Staatsämtern zur Verfügung stehen.
- Die Parteien müssen schließlich für den homo politicus activus auch die Basis bieten, sich aktiv an der Politikverwirklichung zu beteiligen.

2. Dieser Funktionenkatalog ist beeindruckend. Wir müssen uns aber fragen, ob und inwieweit die Parteien diesen Aufgaben gewachsen sind, ob sie diesem Anspruch überhaupt gerecht werden können.

⁶⁶ Vgl. BVerfGE 1, 208 (225); 52, 63 (82 f.).

a) Natürlich stellen die Parteien Kandidaten auf. Natürlich nehmen die Parteien Einfluß auf die Besetzung der Staatsämter. Natürlich beeinflussen die Parteien die Staats- wie auch die Volkswillensbildung. Aber sind sie tatsächlich, wie vom Bundesverfassungsgericht beschrieben, "Sprachrohr des Volkes"?

b) Zweifel müssen einem zumindest kommen, wenn man sich einmal den Organisationsgrad der Bevölkerung in politischen Parteien ansieht. Vor der Vereinigung waren etwa 4,3 % der Wahlberechtigten Mitglied in einer Partei. Aber auch nach der Vereinigung beider deutscher Staaten dürfte sich dieser Prozentsatz nicht wesentlich verschoben haben. Wenn man zudem bedenkt, daß nur ca. 20 % der eingeschriebenen Parteimitglieder dann auch tatsächlich politisch aktiv sind, wird deutlich, daß nur ein verschwindend kleiner Teil der Bevölkerung (ca. 1 %) die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten und vom Parteiengesetz konkretisierten Aufgaben wahrnimmt.⁶⁷ Insoweit muß das vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Bild der politischen Parteien als zumindest teilweise an der Verfassungswirklichkeit vorbeigehend eingestuft werden.

Die Gründe für den geringen Organisationsgrad der Bevölkerung dürften vielschichtig sein. An dieser Stelle soll nur auf eine gewisse Schwerfälligkeit der Parteien beim Reagieren auf Veränderungen im gesellschaftlichen Bewußtsein hingewiesen werden. Bürgerinitiativen bilden sich ad hoc, greifen Probleme umgehend auf und zeigen sich in ihrem Verhalten flexibel. Parteien laufen häufig hinter Entwicklungen her (z.B. dauerte es sehr lange, bis der Problembereich Umweltschutz von den Parteien quasi "entdeckt" worden ist), anstatt frühzeitig neue Strömungen aufzugreifen und konstruktive Zukunftspolitik zu betreiben.

3. Auch wenn die Parteien nicht dem vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Idealbild in vollem Umfang entsprechen, sind sie dennoch unverzichtbar, weil integrierende Bindeglieder zwischen Staat und Gesellschaft; mithin Grundvoraussetzung für das Funktionieren einer repräsentativen Massendemokratie. *D.Th. Tsatsos/M. Morlok* beschreiben die verfassungspolitische Aufgabe so:

"Es ist die Rolle der politischen Partei in der politischen Ordnung des Grundgesetzes, zwischen dem Staatsorganwillen und den Willensbildungen in den verschiedenen Bereichen der Gesamtgesellschaft tendenziell Homogenität herzustellen. Standort und Wirkungsfeld der politischen Partei ist diese - befreit von der Trennung von Staat und Gesellschaft zu erfassende - gesamtpolitische Ordnung.

Dieser Rollenbestimmung entspricht auch ein bestimmtes Staatsverständnis. Je stärker eine solche Rolle der politischen Partei im politischen Willensbildungsprozeß wird, desto mehr verliert die Möglichkeit an Boden, den Staat aus einer angeblichen Antinomie zur Gesellschaft zu verstehen. Dieser *Dualismus*, der eine Grundlage des Obrigkeitsdenkens bildet, wird dort aufgehoben, wo in der politischen Dimension die Partei die oben erwähnte Überwindungsrolle hat.

Gerade in dieser *Überwindung des Gegensatzes von Staat und Gesellschaft ist der verfassungspolitische Sinn der Institutionalisierung der politischen Partei zu sehen.*"⁶⁸

VI. Gebot der innerparteilichen Demokratie

1. Wenn wir in Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG lesen, daß die innere Ordnung der politischen Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen muß, stellt sich nun nach dem bisher Erarbeiteten für uns die Frage, ob bezogen auf den Demokratiebegriff des Art. 20 Abs. 1 GG und dem des Art. 28 Abs. 1 GG jeweils derselbe Maßstab anzulegen ist.

⁶⁷ Zahlenmaterial entnommen bei A. Katz, Staatsrecht, 8. Aufl., Heidelberg 1987, Rn. 272.

⁶⁸ *D.Th. Tsatsos/M. Morlok*, Fn. 2, S. 32 f.

Die politische Partei in der grundgesetzlichen Ordnung

Es wird die Auffassung vertreten, daß das Gebot der innerparteilichen Demokratie nicht nur expressis verbis in Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG enthalten ist, sondern insoweit auch gerade in Art. 20 Abs. 1 GG wurzelt,

"als der in dieser Bestimmung geforderte politische Prozeß demokratischer Willensbildung nicht durch Parteien durchführbar ist, die nicht auch intern eine demokratische Willensbildung ermöglichen."⁶⁹

Feststellen müssen wir aber, daß das Demokratiegebot des Art. 20 Abs. 1 GG mit dem Gebot der innerparteilichen Demokratie i.S.v. Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG nicht in vollem Umfang deckungsgleich ist. Grundsätzlich ist *I. v. Münch* zu folgen, nach dem der Begriff "demokratisch" in Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG

"prinzipiell der gleiche ist wie in Art. 20 Abs. 1, Art. 21 Abs. 2 Satz 1 und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG, jedoch mit den Modifizierungen, die sich aus dem Begriff der Partei ergeben."⁷⁰

Als Beispiele können genannt werden, etwa daß Wahlen innerhalb der Parteien nicht durch alle Staatsbürger, sondern nur durch Mitglieder erfolgen oder daß innerhalb einer Partei das Mehrparteienprinzip keine Geltung entfalten kann. Während unter Beachtung des Demokratiegebotes des Art. 20 Abs. 1 GG von der Staatsorganisation die Rechtsstellung *aller* Staatsbürger betroffen wird, gilt dies unter der Wirkung des Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG für die Parteiorganisation nur für die Rechtsstellung der Parteimitglieder. Zielrichtung des Art. 20 Abs. 1 GG sind also alle Staatsbürger, während Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG nur *innerparteilich* auf die Parteimitglieder ausgerichtet ist. Nach *K.-H. Seifert* ist Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG nicht unter staatliche Modellvorstellungen zu fassen, sondern vereinstypisch und in einem, dem besonderen Wesen der Parteien gerecht werdenden Sinne zu begreifen.⁷¹ Insoweit sind also die Demokratiebegriffe des Art. 20 Abs. 1 GG und des Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG differenzierend zu verstehen.⁷²

2. Es ist somit festzuhalten, daß der Demokratiebegriff des Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG nicht mit dem des Art. 20 Abs. 1 GG identisch ist. Die demokratisch auszugestaltende Struktur der Partei ist dabei das "Korrektiv" zur repräsentativen Demokratie. Während der "homo politicus" im Staate grundsätzlich nur mittelbar durch seine Repräsentanten mitwirken kann, steht innerhalb der Partei unmittelbare Mitwirkung im Vordergrund. Das Demokratiegebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG fordert sowohl vom Parteigesetzgeber als auch von den Parteien als Satzungsgeber im Innenverhältnis, also für die Beziehungen "Partei-Mitglied" und "Mitglied-Mitglied", für effektive und unmittelbare Mitwirkungsmöglichkeiten Sorge zu tragen. Denn aufgrund der besonderen Funktionen der Parteien in einem demokratischen Gemeinwesen muß auch deren innere Ordnung demokratischen Erfordernissen, d.h. nach dem Prinzip der Willensbildung von unten nach oben, ausgestaltet sein. Nicht erfaßt von diesem Gebot ist aber das Außenverhältnis der Parteien, also etwa die Beziehung "Partei-Bewerber".⁷³

3. Gerade bei unserem Befund, daß das Gebot der innerparteilichen Demokratie i.S.v. Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG nicht völlig identisch mit dem Demokratiebegriff des Art. 20 Abs. 1 GG ist, stellt sich die Frage, ob das Gebot der innerparteilichen Demokratie für den Verfassungsgesetz-

⁶⁹ *D.Th. Tsatsos*, Einführung in das Grundgesetz, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1976, S. 88f.

⁷⁰ *I. v. Münch*, in: *I. v. Münch*, Fn. 2, Art. 21, Rn. 45 m.w.N.

⁷¹ *K.-H. Seifert*, Fn. 1, S. 190.

⁷² *D.Th. Tsatsos/M. Morlok*, Fn. 2, S. 41, sehen zwischen beiden Demokratiebegriffen nicht nur Unterschiede, sondern halten sogar Gegensätzlichkeiten für möglich.

⁷³ Dazu *U. Stoklossa*, Fn. 19, S. 116.

geber im Rahmen von Verfassungsänderungen disponibel ist. Vom Normtext her gehört Art. 21 GG nicht zu den von der Bestandsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG umfaßten Grundsätzen. Allerdings ist *D.Th. Tsatsos/M. Morlok* zuzustimmen, wenn sie feststellen:

"Der in Art. 20 Abs. 1 gemeinte und zum Wesensgehalt des Grundgesetzes erhobene *demokratische* Prozeß wäre schwach geschützt, wollte man von denjenigen Elementen absehen, die sich in der geschichtlichen Erprobung des tradierten Repräsentativsystems als seine notwendigen Ergänzungen erwiesen haben. In diesem Sinne ist es richtig, wenn auch das Bundesverfassungsgericht in dem Parteifinanzierungsurteil (BVerfGE 20, 56 ff.) von der Verwurzelung des Prinzips der innerparteilichen Demokratie (auch) in Art. 20 Abs. 1 GG ausgeht."⁷⁴

4. Das Gebot der innerparteilichen Demokratie ist - de jure - insbesondere in einer Reihe von Vorschriften des Parteiengesetzes realisiert worden:

- § 6 PartG fordert z.B. von den Parteien u.a. eine schriftliche Satzung sowie ein Programm;
- in §§ 7 Abs. 1 Satz 2, 15 PartG wird das Mitwirken der Parteimitglieder an der Willensbildung gesichert;
- § 17 PartG regelt das Verfahren zur Aufstellung von Wahlbewerbern;
- § 9 PartG normiert die einzelnen Beschlußgremien;
- in § 11 PartG werden Wahl und Aufgaben des Vorstandes festgelegt;
- § 10 PartG enthält Regelungen über Ordnungsmaßnahmen bis hin zum Parteiausschluß;
- mit der durch § 14 PartG gebotenen Einrichtung von Parteischiedsgerichten erfolgt eine gewisse Sicherung der Rechtsstellung der Parteimitglieder.

Auf Einzelheiten und Probleme kann im Rahmen dieses Beitrages nicht näher eingegangen werden, doch scheint es fraglich, ob allein durch die Regelungen des Parteiengesetzes sowie der entsprechenden Satzungen der Parteien das Gebot der innerparteilichen Demokratie verwirklicht werden kann. Es gehört neben den zwingend erforderlichen juristischen Normsetzungen auch das entsprechende Bewußtsein der Parteien dazu, damit eine Willensbildung von unten nach oben erfolgen kann; damit die Teilhabe aller Mitglieder am Entscheidungsprozeß gesichert ist. Es gibt in diesem Bereich gewisse Defizite zu beklagen. Allzu oft werden die Entscheidungen von denen "da oben" getroffen und dürfen dann nur noch vom Parteivolk abgesehnet werden.⁷⁵ Dieses Problem ist aber nicht juristisch - durch Vermehrung von Normen -, sondern faktisch durch Sensibilisierung des Bewußtseins zu mehr innerparteilicher Demokratie anzugehen.

5. Das Gebot der innerparteilichen Demokratie ist kein Programmsatz, sondern unmittelbar geltendes Recht, und zwar für den Bund wie auch für die Länder.⁷⁶ Deshalb muß sich der Parteigesetzgeber ebenso wie die Parteien bei Schaffung ihrer Satzungen an das in Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG normierte Prinzip halten. Insoweit sind Parteisatzungen, die gegen das Gebot der innerparteilichen Demokratie verstoßen, nichtig. Aber die Verletzung des Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG bietet allein dann aber noch keine Grundlage etwa für ein Parteiverbot. Es kann aber als Indiz für die verfassungswidrige Zielsetzung einer Partei gewertet werden.⁷⁷

⁷⁴ *D.Th. Tsatsos/M. Morlok*, Fn. 2, S. 42.

⁷⁵ Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß sich in Hamburg eine Initiative aus Parteimitgliedern unterschiedlicher Parteien mit der gemeinsamen Forderung nach mehr innerparteilicher Demokratie gebildet hat.

⁷⁶ Z.B. BVerfGE 1, 208 (217); 27, 10 (17).

⁷⁷ BVerfGE 2, 1 (14).

VII. Gründungsfreiheit

1. Das Gebot zur Wahrung der innerparteilichen Demokratie bedeutet allerdings nicht, daß die Parteien umfassender staatlicher Restriktion unterfallen. Dagegen spricht schon die in Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG normierte Gründungsfreiheit der Parteien. Die Parteifreiheit wird durch Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG insoweit beschränkt, als eine Partei nur in der Weise gegründet werden darf, daß ihre innere Struktur demokratischen Grundsätzen entspricht. Das bedeutet auch, daß keine verfassungswidrigen Parteien i.S.v. Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG gegründet dürfen; obgleich die Entscheidung über ein Verbot nach Art. 21 Abs. 2 Satz 2 GG allein beim Bundesverfassungsgericht liegt.

Die Freiheit zur Gründung von Parteien i.S.v. Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG soll aber andererseits als Ausfluß der besonderen verfassungsrechtlichen Stellung die Parteien vor staatlichem Zugriff und staatlicher Restriktion schützen. Im Falle der Unterwerfung unter staatliche Bindungen oder einer staatlich institutionellen Verfestigung der Parteien könnten sie nicht ihre von der Verfassung zugeordnete Rolle als Mittler in einem freien politischen Willensbildungsprozeß wahrnehmen.⁷⁸ Auf der anderen Seite sollen die Parteien nicht nur vom Staat, sondern auch von gesellschaftlichen Gruppen möglichst unabhängig sein. Hier gibt es in der Praxis durchaus Probleme. Dieser Fragestellung ist aber nicht durch rechtliche Regelungen, sondern durch eine Schärfung des Selbstverständnisses der einzelnen Parteien beizukommen.

2. Von dieser äußeren Parteifreiheit ist zunächst einmal die eigentliche Gründung, aber auch das Aufstellen eines Programmes, die Betätigung selbst sowie Art und Ausmaß der Mitwirkung an der politischen Willensbildung umfaßt. Der homo politicus activus hat grundsätzlich ein jederzeitiges Eintritts- und Austrittsrecht. Allerdings hat er keinen Aufnahmeanspruch in eine bestimmte Partei. Aus § 10 Abs. 1 Satz 1 PartG ergibt sich, daß die zuständigen Organe der Partei frei über die Aufnahme von Mitgliedern entscheiden.⁷⁹

3. Parteifreiheit bedeutet aber nicht, daß mit der Gründung Ansprüche auf finanzielle oder sachliche Unterstützung für die Gründung oder den Fortbestand einer Partei erwachsen. Die Partei muß sich dem freien Spiel der politischen Kräfte aussetzen. Der Erfolg muß von der Partei selbst erarbeitet werden und läßt sich dann im Wahlergebnis ablesen; und entsprechend diesem Wahlerfolg ist auch nur die staatliche Wahlkampfkostenerstattung zu bemessen.

VIII. Chancengleichheit

1. Wir haben bereits festgestellt, daß die grundgesetzliche Ordnung auf ein Mehrparteiensystem ausgelegt ist. In der Verfassungswirklichkeit haben sich nun größere und kleinere, bedeutendere und unbedeutendere Parteien herausgebildet. Es stellt sich für uns nun die Frage, ob alle diese Parteien die gleichen Chancen haben. Um es an einem Beispiel zu demonstrieren, sei auf die Zuteilung von Räumen der öffentlichen Hand für Wahlkampfveranstaltungen der Parteien hingewiesen. Kein Problem besteht natürlich dann, wenn ausreichend Örtlichkeiten für die Raumwünsche aller Parteien vorhanden ist. Aber was passiert, wenn nur ein beschränktes Raumangebot besteht? Nach welchen Kriterien ist dann zu entscheiden?

⁷⁸ K. Hesse, Fn. 13, Rn. 174.

⁷⁹ Grundlegend zur Problematik eines Aufnahmeanspruches: U. Stoklossa, Fn. 19; siehe aber auch BGH, in: NJW 1987, S. 2503 ff.

2. *K. Hesse* beschreibt das grundsätzliche Problem so:

"Wie die Funktion der politischen Parteien innerhalb des freien politischen Prozesses der Demokratie eine verfassungsrechtliche Stellung der Freiheit bedingt, so bedingt das Prinzip der gleichen Chance einen Status der *Gleichheit der politischen Parteien*. Freiheit und Gleichheit stehen dabei in engem inneren Zusammenhang, insofern das Verbot jeglicher Einflußnahme auf Gründung, Bestand und Tätigkeit der politischen Parteien sich zugleich als Garantie ihrer gleichen Chance, die gleiche Chance sich als Sicherung ihrer Freiheit erweist."⁸⁰

3. Abzugrenzen vom Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien ist der wahlrechtliche Gleichheitssatz, der sich aus Art. 38 Abs. 1 GG ergibt. Dieser ist auf die individuelle Wahlrechtsgleichheit ausgerichtet, d.h. auf den Wahlvorschlag, auf die Wahlvorbereitung, auf die Wahlwerbung und letztlich auf den Wahlvorgang. Der Grundsatz der Chancengleichheit bei den politischen Parteien geht aber darüber hinaus. Er erstreckt sich auf den gesamten Wirkungskreis der Parteien. Der Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien ist aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG im Zusammenhang mit dem in Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG genannten Demokratieprinzip abzuleiten.⁸¹

Grundsätzlich muß es sich bei der Gleichheit der politischen Parteien um eine schematische Gleichheit handeln, denn eine rechtliche Unterscheidung zwischen großen und kleinen, Regierungs- und Oppositionsparteien, ist unzulässig. Der Staat und seine Organe unterfallen dem Gebot der staatlichen Neutralität, d.h. ihm ist jede unterschiedliche Behandlung der Parteien untersagt, durch die deren Chancengleichheit beeinträchtigt werden kann.⁸² Ausgehend von diesem Prinzip entspricht § 5 Abs. 1 Satz 1 PartG zunächst diesen Vorgaben; in den folgenden Sätzen wird allerdings dieser Grundsatz durchbrochen:

"Wenn ein Träger öffentlicher Gewalt den Parteien Einrichtungen zur Verfügung stellt oder andere öffentliche Leistungen gewährt, sollen alle Parteien gleich behandelt werden. Der Umfang der Gewährung kann nach der Bedeutung der Parteien bis zu dem für die Erreichung ihres Zweckes erforderlichen Mindestmaß abgestuft werden. Die Bedeutung der Parteien bemißt sich insbesondere auch nach den Ergebnissen vorausgegangener Wahlen zu Volksvertretungen. Für eine Partei, die im Bundestag in Fraktionsstärke vertreten ist, muß der Umfang der Gewährung mindestens halb so groß wie für jede andere Partei sein."

§ 5 PartG wird aber nicht automatisch dadurch verfassungswidrig, daß diese Vorschrift die Bereitstellung von Einrichtungen und die Verteilung von öffentlichen Leistungen im Zweifel von der "Bedeutung" der Parteien abhängig macht, mithin eine Form "abgestufter" Chancengleichheit praktiziert.⁸³ Das Bundesverfassungsgericht hat nämlich Ausnahmen vom Grundsatz der formalen Chancengleichheit der Parteien zugelassen.⁸⁴ Das ist dann der Fall, wenn ein zwingender Grund vorliegt, d.h. wenn es nach Zweck und Natur des konkreten Falles zwingend geboten ist.⁸⁵

Mit § 5 PartG soll verhindert werden, daß es durch die formal gleiche Gewährung von Leistungen zu einer Aufwertung kleinerer Parteien gegenüber größeren Parteien kommt. Leistungsgewährung und Leistungsumfang sollen der in der Verfassungswirklichkeit bestehenden Bedeutung

⁸⁰ *K. Hesse*, Fn. 13, Rn. 176.

⁸¹ So *D.Th. Tsatsos/M. Morlok*, Fn. 2, S. 88 f. Teilweise wird aber noch auf Art. 3 Abs. 1 GG abgestellt; andere beschränken sich auf Art. 21 Abs. 1 GG; dazu *P. Kunig*, Politische Parteien im Grundgesetz, in: *Jura* 1991, S. 247 (251 f.); ferner BVerfGE 24, 300 (334); 47, 198 (224 f.).

⁸² BVerfGE 73, 40 (71 ff.).

⁸³ Zur Verfassungsmäßigkeit dieser Vorschrift: BVerfGE 24, 300 (355).

⁸⁴ BVerfGE 24, 300 (340, 354 f.); 44, 125 (145 f.).

⁸⁵ Dazu auch *A. Katz*, Fn. 67, Rn. 283.

der einzelnen Parteien entsprechen. Auch wenn § 5 Abs. 1 Satz 3 PartG gewisse Kriterien (Ergebnisse vorangegangener Wahlen) für die Bestimmung des unbestimmten Rechtsbegriffs "Bedeutung" vorgibt, ist es im Ergebnis oft zweifelhaft, ob bei der Bewertung der tatsächlichen Bedeutung der einzelnen Parteien entsprochen wird.⁸⁶ Probleme tauchen nicht nur bei der Verteilung von Räumen, sondern auch etwa bei der Einräumung von Sendezeiten für Wahlwerbendungen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk oder bei der Bereitstellung von Plakatflächen auf.

3. Weitere Ausnahmen vom Prinzip der formalen Gleichbehandlung der Parteien werden bei den wahlrechtlichen Sperrklauseln i.S.v. § 6 BWahlG sowie bei der Wahlkampfkostenerstattung gemacht, die sich gemäß § 18 PartG nach dem Wahlergebnis bestimmt.

IX. Offenlegungspflicht und Parteienfinanzierung

1. Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG verpflichtet die Parteien, öffentlich über die Herkunft ihrer Mittel und seit 1984 auch über deren Verwendung sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft zu geben. Dies ist die einzige Aussage, die wir zu den wichtigen, in der Öffentlichkeit nicht zuletzt wegen verschiedener Parteispenskandale im Blickpunkt stehenden Bereich der Parteienfinanzierung im Grundgesetz finden.

Mit dieser Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung soll das Finanzgebaren der Parteien nachvollziehbarer, mithin transparenter gemacht werden. Der Bürger soll erkennen können, welcher (Groß-)spender eine Partei mit welcher Summe bedacht hat. Auf der anderen Seite soll zu verhindern versucht werden, daß die Parteien zu reinen Vollstreckungsorganen ihrer Spender werden.

Die Einzelheiten der Rechenschaftslegung sind in §§ 23 ff. PartG geregelt. Danach sind jährlich von Wirtschaftsprüfern bestätigte Rechenschaftsberichte beim Präsidenten des Bundestags einzureichen, der sie dann als Bundestagsdrucksache verteilt. Die aus einer Einnahmen- und Ausgabenrechnung sowie einer Vermögensrechnung bestehenden Berichte werden vom Präsidenten des Bundestages daraufhin überprüft, ob sie den Vorgaben des Parteiengesetzes entsprechen. Stellt er Mängel fest, hat er den Bericht zu beanstanden und darf bis zu dessen Korrektur keine weiteren Zahlungen aus der Wahlkampfkostenerstattung bzw. aus dem Chancenausgleich vornehmen. Bei unzulässigen Spenden verliert die Partei ihren Anspruch auf Wahlkampfkostenerstattung in Höhe des Zweifachen der zu Unrecht vereinnahmten Gelder. In diesem Fall ist der Präsident des Bundestages verpflichtet, dieses Geld einzubehalten und an gemeinnützige Einrichtungen weiterzuleiten. Steuerlich sind Spenden über 40.000 DM nur noch abzugsfähig, wenn der Spender im Rechenschaftsbericht namentlich genannt ist.

Durch das im Parteiengesetz normierte Kontroll- und Sanktionssystem besteht nunmehr - zumindest de jure - ein größerer Schutz vor illegaler Spendenpraxis.

2. Dies führt uns nun zu der Frage, wie sich die politischen Parteien eigentlich finanzieren. Völlig unproblematisch sind die von den vereinsrechtlich strukturierten Parteien erhobenen Mitgliedsbeiträge. Diese reichen aber bei weitem nicht aus, den immer größer werdenden Finanzbedarf der Parteien zu decken. Dies resultiert aus dem relativ niedrigen Mitgliederbestand der Parteien. Andererseits erfordern die Finanzierung des Parteiapparates, die Selbstdarstellung der Parteien, die Erfüllung der gestellten Aufgaben usw. umfangreiche finanzielle Mittel.

⁸⁶ Dazu P. Kunig, Politische Parteien im Grundgesetz, in: Jura 1991, S. 247 (252); D.Th. Tsatsos/M. Morlok, Fn. 2, S. 90 ff.; grundlegend H.-R. Lipphardt, Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt, Berlin 1975.

3. Aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG ergibt sich aber, daß die Parteien auch aus anderen Finanzquellen als nur den Mitgliederbeiträgen finanzielle Zuwendungen erhalten dürfen. Anderenfalls hätte es des in Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG zum Ausdruck kommenden Transparenzgebotes nicht bedurft. Insoweit können die Parteien auch Empfänger von Spenden sein. Spenden an politische Parteien i.S.v. § 2 PartG sind ab dem Veranlagungszeitraum 1989 grundsätzlich bis zu 60.000 DM steuerlich abzugsfähig. Falls eine Spende an eine Partei oder an einen oder mehrere ihrer Gebietsverbände in einem Kalenderjahr den Gesamtwert von 40.000 DM überschreitet, ist der steuerliche Abzug nur zulässig, wenn die Spende gemäß § 25 Abs. 2 PartG im Rechenschaftsbericht der Partei verzeichnet worden ist.⁸⁷ Parteispenden sind insgesamt ein nicht unerheblicher Finanzierungsbestandteil der Parteien, differieren aber zwischen den einzelnen Parteien zum Teil deutlich.

4. Problematisch ist für uns noch, inwieweit der Staat auf die Finanzierung der politischen Parteien Einfluß nimmt. Wir müssen dies vor dem Hintergrund sehen, daß die politischen Parteien eben keine Staatsorgane sind, die selbstverständlich der staatlichen Finanzierung bedürfen, sondern sie sind, wie wir festgestellt haben, "Mittler" zwischen Staat und Bürger oder "Sprachrohr" des Volkes. Ein Blick in die Verfassungswirklichkeit zeigt uns aber, daß die staatliche Unterstützung der Parteien sich für die Öffentlichkeit vielfach als eine Art "Selbstbedienungsladen" darstellt.⁸⁸

Ursprünglich hat das Bundesverfassungsgericht die staatliche Finanzierung der politischen Parteien für prinzipiell zulässig erachtet und erst in seinem berühmten Parteienfinanzierungsurteil vom 19.07.1966 eine umfassende Finanzierung der politischen Parteien durch den Staat für verfassungswidrig erklärt.

Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu u.a. wie folgt Stellung bezogen:

"I. Das Gericht hat in seinem Urteil vom 24. Juni 1958 ausgeführt, daß die politischen Parteien vor allem Wahlvorbereitungsorganisationen seien und daß auch ihre Geldmittel in erster Linie der Wahlvorbereitung dienen. Da die Abhaltung von Wahlen eine öffentliche Aufgabe sei und den Parteien bei der Durchführung dieser öffentlichen Aufgabe von Verfassungs wegen eine entscheidende Aufgabe zukomme, müsse es zulässig sein, nicht nur für die Wahlen selbst, sondern auch für die die Wahlen tragenden politischen Parteien finanzielle Mittel von Staats wegen ... Der Grundgesetzgeber hat sich, indem er die freiheitliche demokratische Grundordnung geschaffen hat, für einen freien und offenen Prozeß der Meinungs- und Willensbildung des Volkes entschieden. Mit dieser Entscheidung ist eine Finanzierung der gesamten politischen Tätigkeit der Parteien von Staats wegen nicht zu vereinbaren."⁸⁹

Das Grundgesetz nimmt den Parteien das Finanzierungsrisiko nicht ab, sondern überantwortet es dem Bürger. Denn da die Parteien vom Staat unabhängige Gruppen sind, verbietet es das Grundgesetz, die dauernde finanzielle Fürsorge für die gesamte Parteitätigkeit zu einer Staatsaufgabe zu machen. Unter Beachtung des Grundsatzes der Parteifreiheit und der Chancengleichheit sieht es das Bundesverfassungsgericht aber als zulässig an, den politischen Parteien die notwendigen Kosten für einen angemessenen Wahlkampf zu erstatten:

⁸⁷ Siehe dazu auch *M. Sell*, Parteienfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland, in: D.Th. Tsatsos (Hrsg.), Parteienfinanzierung im europäischen Vergleich, Baden-Baden, in Vorbereitung, 4. Kap., § 4 III 1.

⁸⁸ Grundsätzlich dazu *H. v. Arnim*, Die neue Parteienfinanzierung, Wiesbaden 1989.

⁸⁹ BVerfGE 20, 56 (96 f.)

Die politische Partei in der grundgesetzlichen Ordnung

"Willensbildung des Volkes und staatliche Willensbildung sind auf vielfältige Weise miteinander verstrickt. In einer Demokratie muß sich diese Willensbildung aber vom Volk zu den Staatsorganen, nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk hin, vollziehen. Die Staatsorgane werden durch den Prozeß der politischen Willensbildung des Volkes, der in die Wahl einmündet, erst hervorgebracht (Art. 20 Abs. 2 GG). Das bedeutet, daß es den Staatsorganen grundsätzlich verwehrt ist, sich in bezug auf den Prozeß der Meinungs- und Willensbildung des Volkes zu betätigen, daß dieser Prozeß also grundsätzlich 'staatsfrei' bleiben muß."⁹⁰

Das Bundesverfassungsgericht hat also zwischen der *Staatswillensbildung* und der *Volkswillensbildung* differenziert.⁹¹

5. Die Regelungen über die Wahlkampfkostenerstattung finden sich in §§ 18 ff. PartG.

Auf die vielfältigen, sich aus diesen Normen ergebenden Probleme kann im Rahmen dieses Beitrags nicht näher eingegangen werden. Es sollte aber festgehalten werden, daß der Erstattungsbetrag z.Z. bei 5,00 DM pro abgegebener Wählerstimme liegt. Am Erstattungsverfahren nehmen alle Parteien teil, die mindestens 0,5 v.H. der im Wahlgebiet abgegebenen Zweitstimmen oder 10 v.H. der im Wahlkreis abgegebenen gültigen Erststimmen erlangt haben. Der Bundestagspräsident weist die Auszahlung der entsprechenden Gelder an. Es ist auch üblich, daß Abschlagszahlungen geleistet werden. Die politischen Parteien haben sich im Rahmen der Wahlkampfkostenerstattung mit Einführung eines "Chancenausgleiches" und einer "Sockelbetragsregelung" in das Parteiengesetz weitere staatliche Finanzmittel gesichert.

Ganz unproblematisch sind diese Regelungen allerdings nicht. Der Chancenausgleich gemäß § 22a PartG bezweckt, zwischen den Parteien, die bei der vorausgegangenen Bundestagswahl mehr als 5 % der Zweitstimmen erhalten haben, in gewisser Weise den Vorteil auszugleichen, der den Parteien mit relativ hohen Beitrags- und Spendenaufkommen aus dem staatlichen Steuerverzicht gegenüber den anderen Parteien erwächst. Der Chancenausgleich wurde 1984 im Rahmen der Neuordnung der Parteienfinanzierung eingeführt. Erste praktische Erfahrungen haben aber dann gezeigt, daß gerade mitgliederstarke Parteien mit relativ hohem Beitragsaufkommen, aber verhältnismäßig geringem Spendenaufkommen benachteiligt wurden. Um dieses Ergebnis zu korrigieren, änderte man die Berechnungsweise dahingehend, daß nicht mehr allein die bei der letzten Bundestagswahl enthaltenen Zweitstimmen, sondern auch die Zahl der Mitglieder der jeweiligen Partei mit berücksichtigt wurden.

Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit dieser Vorschrift, insbesondere weil durch dieses Verfahren eine verfassungsgerichtlich verbotene direkte Parteienfinanzierung eingeführt werde und ferner der Steuervorteil von Großspendern nur zu 40 % ausgeglichen werde - dies nicht auf Kosten der begünstigten Parteien, sondern durch direkte Zahlung aus dem Staatshaushalt -, wurden aber vom Bundesverfassungsgericht nicht aufgegriffen. In seiner Entscheidung vom 14.07.1986 stellte das Gericht fest, daß die Regelung des Chancenausgleichs in engem Zusammenhang mit der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Beiträgen und Spenden an politische Parteien als zwei wesentliche Bestandteile einer aufeinander abgestimmten Gesamtregelung zu sehen sei.⁹²

Der Chancenausgleich sei deshalb verfassungsmäßig, weil er als Teil der Begrenzung der indirekten Parteienfinanzierung durch Steuervorteile zu sehen sei und deshalb keine verbotene direkte Parteienfinanzierung darstelle.

Die Sockelbetragsregelung i.S.v. § 18 Abs. 6 PartG ist ebenfalls verfassungsrechtlich umstritten. Denn nach dieser Vorschrift werden zusätzlich zur erwähnten Wahlkampfkostenpauschale mindestens 6 % der jeweils zu zahlenden Wahlkampfkostenerstattung, höchstens jedoch 80 % dieser Pauschale, an die Parteien ausgeschüttet, allerdings nur an diejenigen, die wenigstens 2 % der Zweitstimmen erzielt haben.

⁹⁰ BVerfGE 20, 56 (99).

⁹¹ Dieses Urteil ist nicht ohne Kritik geblieben, siehe dazu *D.Th. Tsatsos/M. Morlok*, Fn. 2, S. 143 ff. m.w.N.

⁹² BVerfGE 73, 40 ff.

Problematisch ist diese Regelung einmal unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit der Parteien.⁹³ Die Sockelbetragsregelung muß zudem als ein Schritt in Richtung einer wahlkampfunabhängigen direkten Form der Parteienfinanzierung gewertet werden, auch wenn der Sockelbetrag rechnerisch mit der Wahlkampfkostenerstattung gekoppelt ist. In dem schon angesprochenen Parteienfinanzierungsurteil aus dem Jahre 1966 hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich die staatliche Finanzierung von Wahlkampfkosten für zulässig erklärt, die Finanzierung der Grundorganisation durch den Staat dagegen ausgeschlossen.⁹⁴

Die Sockelbeträge haben inhaltlich wohl nichts mit dem Wahlkampf zu tun; sie dienen eher der Unterhaltung der Grundorganisation. Die Argumentation, daß durch die Bereitstellung einer entsprechenden Parteiorganisation jederzeit und kontinuierlich alle Wahlberechtigten angesprochen werden können, führt zu der letztlich nur vom Bundesverfassungsgericht zu klärenden Abgrenzungsfrage, ob die Sockelbeträge überwiegend der Wahlkampffinanzierung oder der Unterhaltung der Grundorganisation zuzurechnen sind.

X. Parteiverbotsregelung

1. Wir haben uns im Rahmen dieses Paragraphen verschiedentlich mit der besonderen Stellung der politischen Parteien beschäftigt, die Ausdruck einer Privilegierung gegenüber anderen Gruppierungen waren. Auch Art. 21 Abs. 2 GG gehört zu den Ausformungen des sog. "Parteienprivileges". Mit Art. 21 Abs. 2 GG eröffnet das Grundgesetz die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen politische Parteien zu verbieten. Diese Regelung basiert auf den Erfahrungen während der Weimarer Republik und des "Dritten Reiches". Mit Art. 21 Abs. 2 GG hat der Verfassungsgesetzgeber ein Instrumentarium geschaffen, um gegen verfassungsfeindliche Parteien vorgehen zu können.

Nach dieser Vorschrift sind Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen, oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, verfassungswidrig. Das Entscheidungsmonopol hinsichtlich der Frage der Verfassungswidrigkeit liegt gemäß Art. 21 Abs. 2 Satz 2 GG allein beim Bundesverfassungsgericht. Insoweit ist das Recht, eine Partei für verfassungswidrig zu erklären, im Gegensatz zu Art. 9 Abs. 2 GG - beim gewöhnlichen Verein - der Exekutive entzogen und dem Entscheidungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts vorbehalten.

"Das nach dem Grundgesetz bestehende Entscheidungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts für die Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei schließt dagegen administratives Einschreiten gegen den Bestand einer politischen Partei schlechthin aus, mag sie sich der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gegenüber noch so feindlich verhalten."⁹⁵

Allerdings kann das Bundesverfassungsgericht nicht von sich aus tätig werden, sondern es bedarf eines entsprechenden Antrages, der bezogen auf den Bund gemäß § 43 Abs. 1 BVerfGG nur vom Bundestag, vom Bundesrat oder von der Bundesregierung gestellt werden kann. Mit der Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei wird gemäß § 46 Abs. 3 BVerfGG die Auflösung dieser Partei sowie das Verbot verbunden, eine Ersatzorganisation zu schaffen. Die Vollstreckung des Parteiverbotes bestimmt sich nach §§ 32 f. PartG.

⁹³ Grundsätzlich zum Problem der Chancengleichheit: BVerfGE 24, 300 (339 f.). Dort hatte nämlich das Bundesverfassungsgericht eine Grenze von 2,5 % der Zweitstimmen für die Wahlkampfkostenerstattung wegen eines Verstoßes gegen das Recht der Parteien auf Chancengleichheit als verfassungswidrig angesehen.

⁹⁴ BVerfGE 20, 56 ff.

⁹⁵ BVerfGE 5, 85 (140).

2. Von der Möglichkeit eines Parteiverbotes ist in der Geschichte der Bundesrepublik nur zweimal (1952 gegenüber der SRP⁹⁶ und 1956 gegenüber der KPD⁹⁷) Gebrauch gemacht worden. Trotz immer wieder in der politischen Diskussion aufgeworfener Fragen nach der Verfassungsmäßigkeit bestimmter Parteien, in den letzten Jahren etwa hinsichtlich der Republikaner, ist mit der Möglichkeit des Art. 21 Abs. 2 GG sehr behutsam umgegangen worden. Im Rahmen des Einigungsprozesses wurde auch das Problem diskutiert, ob die PDS nicht eine verfassungswidrige Partei sei. Die Antwort wird sich aus ihrer künftigen Politik ergeben. Art. 21 Abs. 2 GG gibt ihr allerdings gewisse Leitlinien vor, die nicht überschritten werden dürfen. Parteien, die sich in einer Orientierungsphase befinden, steht Art. 21 Abs. 2 GG nicht entgegen. Das Bundesverfassungsgericht kann nicht von sich aus tätig werden, aber auch die für ein Verbotsverfahren Antragsberechtigten sind nicht verpflichtet, aktiv zu werden. Es dürfte bei den etablierten Parteien weitgehend darüber Konsens bestehen, in einer Übergangs- und Konsolidierungsphase von den sich mit Art. 21 Abs. 2 GG bietenden Möglichkeiten keinen Gebrauch zu machen.⁹⁸

3. Der Verbotstatbestand ist dann erfüllt, wenn ein Verstoß gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung vorliegt. Dies ist nicht schon bei bloßer Ablehnung zu bejahen, sondern nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts dann gegeben:

"Eine Partei ist nicht schon dann verfassungswidrig, wenn sie einzelne Bestimmungen, ja ganze Institutionen des Grundgesetzes ablehnt. Sie muß vielmehr die obersten Werte der Verfassungsordnung verwerfen, die elementaren Verfassungsgrundsätze, die die Verfassungsordnung zu einer freiheitlichen demokratischen machen, Grundsätze, über die sich mindestens alle Parteien einig sein müssen, wenn dieser Typus der Demokratie überhaupt sinnvoll funktionieren soll.

Eine Partei ist auch nicht schon dann verfassungswidrig, wenn sie diese obersten Prinzipien einer freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht anerkennt, sie ablehnt, ihnen andere entgegensetzt. Es muß vielmehr eine aktiv kämpferische, aggressive Haltung gegenüber der bestehenden Ordnung hinzukommen; sie muß planvoll das Funktionieren dieser Ordnung beeinträchtigen, im weiteren Verlauf diese Ordnung selbst beseitigen wollen. Das bedeutet, daß der freiheitlich-demokratische Staat gegen Parteien mit einer ihm feindlichen Zielrichtung nicht von sich aus vorgeht; er verhält sich vielmehr defensiv, er wehrt lediglich Angriffe auf seine Grundordnung ab. Schon diese gesetzliche Konstruktion des Tatbestandes schließt einen Mißbrauch der Bestimmung im Dienste eifernder Verfolgung unbequemer Oppositionsparteien aus."⁹⁹

Andererseits ist es im Hinblick auf den Präventivcharakter des Art. 21 Abs. 2 GG nicht erforderlich, daß die verfassungswidrigen Bestrebungen einer Partei bereits in konkreten Aktionen gegen den Staat oder die Verfassung umgesetzt worden sind,¹⁰⁰ oder die Aktivitäten dieser Partei für die freiheitlich demokratische Grundordnung oder den Staatsbestand geworden sind.

XI. Fazit

Wir haben uns nun mit einigen Aspekten des Parteienstaatsprinzips in der Ordnung des Grundgesetzes beschäftigt. Auf Vertiefungen mußten wir im Rahmen dieser kurzen Abhandlung verzichten. Wir haben aber festgestellt, daß das Parteienstaatsprinzip, welches in Art. 21 GG *ausdrücklich* seinen verfassungsrechtlichen Niederschlag gefunden hat, auch ohne eine solche Spezialvor-

⁹⁶ BVerfGE 2, 1 ff.

⁹⁷ BVerfGE 5, 85 ff.

⁹⁸ Zur Frage, ob im Rahmen der Vereinigung ein Änderungsbedarf hinsichtlich Art. 21 Abs. 2 GG zu sehen ist, siehe ablehnend: H. Stein/U. Stoklossa, Deutsche Einheit: Muß das Grundgesetz geändert werden?, Rechtsgutachten, Königswinter 1990, S. 63 ff.

⁹⁹ BVerfGE 5, 85 (141 f.).

¹⁰⁰ BVerfGE 5, 85 (141 ff.).

schrift schon allein durch Art. 20 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich verankert ist; mithin grundsätzlich auch der Bestandsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG unterfällt. Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG erzeugt mit der Entscheidung für das repräsentativ-demokratische System das *Fundamentalprinzip* der Parteienstaatlichkeit. Die Konzeption der repräsentativen Demokratie macht die Mitwirkung der politischen Parteien in einem Staatswesen wie der Bundesrepublik Deutschland zwingend erforderlich. Ohne die politischen Parteien könnte das Demokratiemodell des Grundgesetzes nicht funktionieren. Insoweit stellt schon Art. 20 Abs. 2 GG die Mitwirkung der Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes dar. Art. 21 GG beinhaltet im Verfassungsgefüge des Grundgesetzes die Konkretisierung dieses schon von Art. 20 Abs. 2 GG mitumfaßten Grundsatzes.

Wir haben uns also einerseits von der Notwendigkeit eines solchen Prinzips und seiner Verwirklichung in einer modernen Massendemokratie überzeugt. Wir haben aber auch Auswüchse des Parteiwesens kennengelernt. Die politischen Parteien haben sich etabliert und sind auch nicht mehr aus dem politischen System wegzudenken. Aber gerade vor dem Hintergrund der Wiedervereinigung beider deutscher Staaten und der Rolle, die dabei die Parteien *wie auch* die politischen Vereinigungen und Bürgerbewegungen gespielt haben, stellt *D.Th. Tsatsos* fest:

"Die Enttäuschung über manche Unzulänglichkeit der Parteienstaatlichkeit in der Bundesrepublik Deutschland, auch das Gefühl des 'Überrolltwerdens' und die neuen teils positiven Erfahrungen mit Machbarkeit in im wesentlichen unstrukturierten Partizipationsprozessen, darf aber nicht zur sicherlich vorschnellen Abkehr von den Parteien führen. Stattdessen sollte gerade jenes engagierte Bewußtsein und Kritikpotential in den überfälligen Prozeß der Selbstkritik *in* die Parteien eingebracht werden."¹⁰¹

So gilt es den Kreis zu schließen und festzuhalten:

"Wir sind ein Parteienstaat."

¹⁰¹ *D.Th. Tsatsos*, Auf dem Weg zu einem gesamtdeutschen Parteienrecht - Ausblicke -, in: *D.Th. Tsatsos* (Hrsg.) (Fn. 23), S. 208.



