

# Der Lebenszyklus politischer Parteien – Eine „evolutionäre“ Einführung in das Parteienrecht – Teil 2/6\*

Von Prof. Dr. Julian Krüper, Bochum, Dr. Hana Kühr, Düsseldorf\*\*

## I. Rückblick auf den ersten Beitrag

Im ersten Beitrag dieser Reihe<sup>1</sup> hat sich gezeigt, dass politische Parteien verfassungsrechtlich gegründete Akteure der Politik sind, mit deren Hilfe Bürger versuchen, ihre politischen Richtigkeitsvorstellungen – ihr Programm – gegen konkurrierende politische Vorstellungen durchzusetzen. Parteien machen also ein spezielles Angebot an den Bürger, sich einzubringen und an der politischen Willensbildung zu partizipieren. Verfassungsrechtlich sind die Vorgaben dafür schmal, allein Art. 21 GG nimmt die Parteien als Institutionen mit bestimmten Aufgaben und Funktionen unmittelbar in den Blick. Konkrete Gestalt nimmt das Parteienrecht daher zum einen durch die Interpretation der Verfassungsnorm im Zusammenhang mit dem sonstigen materiellen Verfassungsrecht von Rechtswissenschaft und Rechtsprechung an. Zum anderen gestaltet das einfache Recht, insbesondere das PartG, die Anforderungen an das Parteiwesen näher aus. Parteienrechtsfragen sind daher regelmäßig erst aus einem Zusammenspiel von Verfassungsrecht, Verfassungsrechtsprechung und der Auslegung des einfachen Rechts heraus zu beantworten. Dies gilt auch für die erste Phase des parteilichen Lebenszyklus, die Phase der Gründung, die Gegenstand des folgenden Beitrags ist.

## II. Die Gründung einer Partei

### 1. Die Besonderheit politischer Parteien

Politische Parteien sind das wesentliche organisatorische Instrument der Bürger, um an der politischen Willensbildung mitzuwirken. Das ergibt sich aus den besonderen Funktionen, die das Grundgesetz den Parteien zuspricht. Der herausgehobene rechtliche Status der politischen Parteien macht es besonders attraktiv, gemeinsame politische Überzeugungen durch die Gründung einer Partei in die staatliche Sphäre zu transportieren. Durch die Einräumung bestimmter Privilegien, aber auch durch die Auferlegung bestimmter Pflichten, formt das Parteienrecht die – als Vereine organisierten – Parteien als „Spezialorganisationen“<sup>2</sup> aus. Dabei zeigt sich:

\* *Martin Morlok* zum 65. Geburtstag am 28.3.2014.

\*\* *Julian Krüper* ist Inhaber der Professur für Öffentliches Recht, Verfassungstheorie und interdisziplinäre Rechtsforschung an der Ruhr-Universität Bochum; *Hana Kühr* ist Rechtsreferendarin am Landgericht Düsseldorf und war bis 2012 Mitarbeiterin am Institut für deutsches und internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) an der HHU Düsseldorf; Stud. iur. *David A. Hug* hat bei der Manuskriptredaktion wertvolle Hilfe geleistet.

<sup>1</sup> *Krüper/Kühr*, ZJS 2014, 16.

<sup>2</sup> Zum Gedanken der Spezialorganisationen siehe *Morlok*, Rechtliche Grundlagen, in: *Niedermayer* (Hrsg.), Handbuch Parteienforschung, 2013, S. 241 (254); ausführlich *ders.*, in: *Bäuerle/Dann/Wallrabenstein* (Hrsg.), Demokratie-Perspektive, Festschrift für Brun-Otto Bryde, 2012, S. 231 (244 ff.);

Der durch Vorgaben des einfachen Rechts und faktische Probleme bedingte Aufwand bei der Gründung einer Partei wird durch zahlreiche Vorteile der speziellen Organisationen im politischen Wettbewerb aufgewogen.

### 2. Das spezifische Ziel politischer Parteien

Das zentrale Motiv für die Gründung einer politischen Partei ist regelmäßig die mit dieser Organisationsform verbundene Möglichkeit, auf die politische Willensbildung des Volkes besonders wirkungsvoll Einfluss nehmen zu können. Parteien „können“ mehr als andere Organisationsformen bürgerschaftlicher Interessen, gleichzeitig müssen sie sich aber auch anderen Pflichten unterwerfen.

Die politischen Parteien sind nicht die einzigen Akteure, die die politische Willensbildung des Volkes beeinflussen. Auch Verbände und Interessengruppen, einzelne Bürger und insbesondere auch die Massenmedien prägen diesen Vorgang. Dass politischen Parteien kein Monopol bei der Willensbildung des Volkes zukommt, verdeutlicht bereits der Wortlaut des Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG selbst.<sup>3</sup> Um die Freiheit und Vielfalt des Willensbildungsprozesses der Bürger zu schützen, wirken die Parteien die *constitutione lata* an diesem Prozess eben nur *mit*. Es soll also ein offener Wettbewerb zwischen Parteien und anderen gesellschaftlichen Einflussgruppen, aber auch zwischen den verschiedenen Parteien untereinander gewährleistet werden, denn die Erwähnung der Parteien in Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG im Plural setzt eine Mehrparteiendemokratie voraus.<sup>4</sup> Die Bundesrepublik ist also eine *Parteiendemokratie*.<sup>5</sup> Tatsächlich aber ist der Einfluss der politischen Parteien weitaus größer, als es die Lektüre des Art. 21 GG nahelegt: Parteien nehmen aufgrund ihrer verfassungs- wie einfachrechtlichen Ausformung, vor allem auch durch bestimmte Traditionen der politischen Praxis eine das politische System besonders prägende Position ein.

Die Mitgestaltung der politischen Willensbildung der Gesellschaft gelingt umso besser, je näher eine gesellschaftliche Gruppe oder bestimmte gesellschaftliche Interessen dem Organ stehen, das verbindliche staatliche Entscheidungen trifft. Dieses Organ ist in der Demokratie das Parlament. Parlamente setzen sich aus vom Volk gewählten Vertretern verschiedener politischer Parteien zusammen, so dass deren Überzeugungen, je nach Mehrheitsfähigkeit, unmittelbar in

*Kunig*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 21 Rn. 3.

<sup>3</sup> BVerfGE 85, 264 (284); *Stolleis*, VVDStRL, 44 (1985), 7 (13).

<sup>4</sup> BVerfGE 5, 85 (224); *Klein*, in: *Maunz/Dürig* (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 69. EL. Stand: 2013, Art. 21 Rn. 174.

<sup>5</sup> *Decker*, Parteiendemokratie im Wandel, in: *Decker/Neu* (Hrsg.), Handbuch der deutschen Parteien, 2. Aufl. 2013, S. 21 (36 ff.); *Ipsen*, in: *Sachs* (Hrsg.), Grundgesetz, 6. Aufl. 2011, Art. 21 Rn. 14.

parlamentarische Entscheidungen einfließen. Die übrigen Akteure des Willensbildungsprozesses, also z.B. Verbände, Vereine, Kirchen und Bürgerinitiativen, nehmen nach geltendem Wahlrecht hingegen nicht an Parlamentswahlen teil und bleiben bereits deshalb hinter den Einflussmöglichkeiten der Parteien zurück.

Hinzu kommt ein weiterer Vorteil, der den Parteien aus ihrer im Vergleich zu anderen Interessengruppen dichter strukturierten Organisation erwächst, für die das Parteiengesetz den Parteien trotz der aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG fließenden Organisationsfreiheit<sup>6</sup> vergleichsweise enge Vorgaben macht. Belastbare und alltagstaugliche Organisationsstrukturen sind eine wichtige Voraussetzung für die Realisierung von Organisationszielen.<sup>7</sup>

Hohe staatliche Ämter sind zudem regelmäßig mit Personen besetzt, die einer politischen Partei angehören oder von einer solchen zumindest unterstützt werden. Daraus folgt, dass auch die Willensbildung dieser Organe wesentlich von parteipolitischen Überzeugungen geprägt wird. In der politischen Praxis wird also über konkrete Personen eine besonders enge Verbindung zwischen Parteien einerseits und Staats- und Verfassungsorganen andererseits hergestellt.<sup>8</sup> Daran zeigt sich: Die politische Macht von Parteien lässt sich nur unvollkommen an den gesetzlichen Regelungen über Parteien ablesen. Diese bilden nur eine rechtliche Grundlage, auf der Parteien innerhalb des politischen Systems agieren können. Wie ihre Rolle in diesem System dann aber genau aussieht, wird wesentlich von historischen, politischen und kulturellen Traditionen mitbestimmt. Ungeschriebene Regeln und praktische Üblichkeiten bestimmen das Recht der Politik in weitaus größerem Maße mit, als es Juristen auf den ersten Blick erscheinen mag.

Gerade weil Parteien einen solchermaßen gesteigerten Einfluss auf die politische Willensbildung des Volkes und in staatlichen Organen haben, ist ihre Gründung erstrebenswert, um politische Überzeugungen in der Gesellschaft zu etablieren und sie durchzusetzen. Die Mitwirkung an der politischen Willensbildung ist jedoch nicht nur ein von den Parteien selbstgewählter Zweck, vielmehr werden Parteien von der Verfassung in Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG sogar mit dieser Aufgabe beauftragt. Insofern ist gegen bisweilen anzutreffende, überzogene Kritik an der Macht politischer Parteien zu erinnern, dass die – intensive – Wahrnehmung politischer Interessen durch die Parteien nicht bloß geduldet, sondern von der Verfassung gewollt ist. Das Grundgesetz erträgt Parteien nicht bloß, es verlangt vielmehr nach ihnen.

Wie sich die Mitwirkung der Parteien an der Willensbildung des Volkes konkret gestaltet, wird in § 1 Abs. 2 PartG durch die Beschreibung ihrer Tätigkeiten näher beschrieben. Diese einfachgesetzliche Definition der Parteaufgaben über-

lagert allerdings nicht die verfassungsrechtliche Konzeption der politischen Parteien. Der für die Rolle der Parteien entscheidende Maßstab ist einzig aus der Verfassung abzuleiten. Praktisch allerdings ist zwischen verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Aspekten des Parteienrechts – jedenfalls sofern es um den Parteibegriff selbst geht – nicht immer einfach zu unterscheiden. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass das BVerfG den Parteibegriff des PartG mit dem verfassungsrechtlichen Parteibegriff im Ergebnis gleichsetzt.<sup>9</sup>

### 3. Die spezifische rechtliche Stellung politischer Parteien

Organisationen lassen sich vereinfacht als Zusammenschlüsse von Personen beschreiben, die ein gemeinsames Ziel gerade durch Vereinigung mehrerer erreichen wollen,<sup>10</sup> sie sind also häufig mitgliederschaftlich strukturiert.<sup>11</sup> Parteien sind einerseits insofern spezielle Organisationen, als sie spezielle, nämlich auf das politische System und seine Nutzung bezogene Ziele verfolgen. Andererseits heben sie sich von anderen Vereinigungen aufgrund ihrer rechtlich programmierten Rolle in der parlamentarischen Demokratie ab.

#### a) Die verfassungsrechtliche Konzeption der politischen Parteien

##### aa) Stellung der Parteien als Intermediäre

Die Sonderstellung der Parteien wird bereits dadurch gekennzeichnet, dass das Grundgesetz mit Art. 21 GG eine spezielle Verfassungsnorm für Parteien enthält. Doch nicht nur der „Parteienartikel“ selbst, sondern auch dessen Einbettung in die grundgesetzliche Konzeption der demokratischen Ordnung gibt Aufschluss über die Stellung der Parteien im verfassungsrechtlichen Gefüge.<sup>12</sup> Parteienrecht hat also einen prägenden Herrschaftsbezug, es ist unter dem Grundgesetz also Teil des „Demokratierechts“. Die Sonderstellung der Parteien leitet sich hauptsächlich aus den ihnen durch das Grundgesetz zugeschriebenen Aufgaben und Funktionen ab.<sup>13</sup> Das Grundgesetz nennt sie zum einen unmittelbar in Art. 21 GG und setzt sie zum anderen innerhalb des Gesamtkonzepts der parlamentarischen Demokratie mittelbar voraus.<sup>14</sup>

<sup>9</sup> St. Rspr., erstmals in BVerfGE 24, 260 (263 ff.); zu den Gründen siehe *Wißmann*, in: Kersten/Rixen (Fn. 6), § 2 Rn. 10 ff.

<sup>10</sup> *Morlok* (Fn. 2), S. 231 (235); *Volkman*, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Bearbeitung 2013, Art. 21 Rn. 14; *Lenski*, Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung, Kommentar 2011, § 1 Rn. 11.

<sup>11</sup> Grundlegend *Luhmann*, Funktionen und Folgen formaler Organisationen, 1964, passim; siehe zu alternativen organisationstheoretischen Modellen etwa *Preisendörfer* (Fn. 7), passim.

<sup>12</sup> Beispielhaft für die Prägungskraft des verfassungsrechtlichen Gesamtkontextes *Hesse*, VVDStRL 17 (1959), 11 ff.; *Kunig* (Fn. 2), Art. 21 Rn. 2.

<sup>13</sup> *Hesse*, VVDStRL 17 (1959), 11 (15 ff.).

<sup>14</sup> *Hesse*, VVDStRL 17 (1959), 11 (15).

<sup>6</sup> *Kluth*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar, Grundgesetz, 19. Ed. 2013, Art. 21 Rn. 118 ff.; *Kersten*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht, 2009, § 1 Rn. 37.

<sup>7</sup> Siehe dazu etwa *Preisendörfer*, Organisationssoziologie, 2008, S. 66 ff.

<sup>8</sup> *Decker* (Fn. 5), S. 40.

Die grundlegende Aufgabe der Parteien ist es, gesellschaftliche Interessen in staatliche Entscheidungsvorgänge einzuspeisen. Dahinter steht die für das moderne Verfassungsdenken grundlegende Unterscheidung zwischen der (freiheitsbewehrten) Gesellschaft auf der einen Seite und dem Staat auf der anderen.<sup>15</sup> Da das Grundgesetz eine Entscheidung für eine freie und offene Willensbildung getroffen hat, besteht in einer pluralistischen Gesellschaft eine Auseinandersetzung zwischen zahlreichen verschiedenen Interessen. Grundrechtlich ist dies abgesichert durch die Garantie der Meinungs- und Pressefreiheit ebenso wie der Versammlungsfreiheit; aber auch die Freiheit des religiösen Bekenntnisses, der Wissenschaft und der Kunst tragen zu einem pluralistischen Gesellschaftssystem mit diversifizierten Interessen bei. Die staatlichen Organe können dieser Bandbreite an Interessen schon rein quantitativ nicht gerecht werden. In der Sache sind die Interessen zudem oft gegenläufig. Daher bedarf es der Parteien, die die Vorstellungen und Überzeugungen der Bürger sammeln, zu einem politischen Willen bündeln und in dieser komprimierten Form in die staatliche Sphäre vermitteln. Parteien sind daher als ein Bindeglied an der Schnittstelle zwischen Gesellschaft und Staat konzipiert. Sie wurzeln einerseits in der Gesellschaft und bleiben auch für die Dauer ihrer Existenz gesellschaftliche Zusammenschlüsse, andererseits genießen sie einen verfassungsrechtlich gewährleisteten Status,<sup>16</sup> der sie zumindest in die Nähe der staatlichen Sphäre rückt. Ihre Stellung ist also eine intermediäre.

#### bb) Die Aufgabe der Mitwirkung an der Willensbildung

Parteien halten zudem den Prozess der Willensbildung des Volkes kontinuierlich – also auch außerhalb von Wahlkampfzeiten – aufrecht.<sup>17</sup> Die öffentliche Diskussion über gesellschaftlich relevante Themen wird durch Auseinandersetzungen zwischen Parteien angeregt. Politisch konkrete Ziele werden im Pluralismus gesellschaftlicher Meinungen erst durch die Parteien formuliert. Diese Aufgabe der Parteien gipfelt darin, dass sie die Wahlen zu Volksvertretungen vorbereiten und damit Einfluss der Bürger auf verbindliche staatliche Entscheidungen sichern. Parteien sind „Wahlvorbereitungsorganisationen“<sup>18</sup>, denn sie schaffen die wesentliche Grundlage für den wichtigsten Akt demokratischer Teilhabe: Sie stellen die Kandidaten für die staatlichen Wahlen, betreiben Wahlkämpfe und unterstützen ihre Vertreter bei der Kandidatur um ein parlamentarisches Amt. Schließlich rekrutieren Parteien Personen für die Besetzung von staatlichen Ämtern. Die Mitglieder von Volksvertretungen sind zum weit

überwiegenden Teil Angehörige einer politischen Partei. So gab es im Deutschen Bundestag seit 1949 bisher zwar gelegentlich fraktionslose Abgeordnete, aber keine parteilosen Abgeordneten.

Damit die Parteien die ihnen durch das Grundgesetz übertragenen Aufgaben erfüllen können, sind sie auf einen besonderen Schutz angewiesen. Die im Grundgesetz verankerte besondere Rolle der Parteien in der parlamentarischen Demokratie setzt die Gewährleistung gewisser Rechte der Parteien voraus.<sup>19</sup> Ausgangspunkt sämtlicher Rechte der politischen Parteien ist die verfassungsrechtliche Gewährleistung der allgemeinen Parteienfreiheit. Verankert ist sie in Art. 21 Abs. 1 GG, wobei das Verhältnis zur allgemeinen Vereinigungsfreiheit aus Art. 9 Abs. 1 GG unterschiedlich bewertet wird.<sup>20</sup>

#### cc) Parteienfreiheit

Träger der Parteienfreiheit sind zum einen alle wahlberechtigten Bürger als Individuen. Für sie gestaltet sich die Gewährleistung des Art. 21 Abs. 1 GG als das Recht, eine Partei zu gründen, einer Partei beizutreten, in einer Partei politisch mitzuwirken und auch wieder aus einer solchen auszutreten.<sup>21</sup> Zum anderen können sich auch die Parteiorganisationen selbst auf die Parteienfreiheit berufen. Die Freiheit einer Parteiorganisation aus Art. 21 Abs. 1 GG reicht so weit, wie sie dazu dient, die Aufgaben der Parteien zu ermöglichen. In diesem Sinne ist die Gewährleistung des Art. 21 Abs. 1 GG also an die verfassungsrechtlich vorgesehenen Parteifunktionen gebunden. Im Einzelnen steht den Parteien sachlich eine Autonomie hinsichtlich ihrer Gründung und Auflösung, ihrer Organisation, ihres Programms, ihrer politischen Betätigung und ihrer Finanzierung zu.<sup>22</sup> Parteien sind darüber hinaus als Tendenzorganisationen<sup>23</sup> konzipiert. Das bedeutet, dass sie das Recht genießen, grundsätzlich alle Entscheidungen ihren politischen und weltanschaulichen Überzeugungen zu unterwerfen.<sup>24</sup>

<sup>19</sup> Hesse, VVDStRL 17 (1959), 11 (27).

<sup>20</sup> Einige nehmen an, dass Art. 21 Abs. 1 GG als *lex specialis* Art. 9 GG vollständig oder teilweise verdrängt, vgl. Klein (Fn. 4), Art. 21 Rn. 256 ff.; Streinz (Fn. 17), Art. 21 Rn. 99; Kunig (Fn. 17), § 40 Rn. 90. Andere verorten die Parteienfreiheit in beiden Verfassungsnormen, vgl. Henke, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar, GG, Bearbeitung 1991, Art. 21 Rn. 216 Fn. 3.

<sup>21</sup> Morlok, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 21 Rn. 51; Streinz (Fn. 17), Art. 21 Rn. 100 f.

<sup>22</sup> BVerfGE 111, 382 (409); Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 21 Rn. 15; Streinz (Fn. 17), Art. 21 Rn. 103 ff.; Morlok (Fn. 21), Art. 21 Rn. 59.

<sup>23</sup> Ausführlich dazu Morlok (Fn. 2), S. 231 (243 ff.); Hesse, VVDStRL 17 (1959), 11 (33); Volkmann (Fn. 10), Art. 21 Rn. 70.

<sup>24</sup> Gusy, in: Denninger/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Alternativkommentar, Grundgesetz, Bearbeitung 2001, Art. 21 Rn. 64; Morlok, NJW 1991, 1162 (1163); Hesse, VVDStRL 17 (1959), 11 (33).

<sup>15</sup> Siehe hierzu insbesondere Hesse, DÖV 1975, 437.

<sup>16</sup> BVerfGE 1, 208 (225); 52, 63 (82); 73, 40 (85); Hesse, VVDStRL 17 (1959), 11 (21).

<sup>17</sup> Morlok, Parteiengesetz, Nomos-Erläuterungen zum deutschen Bundesrecht, 2. Aufl. 2013, § 1 Rn. 3; Volkmann (Fn. 10), Art. 21 Rn. 13; Kunig, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 3, 3. Aufl. 2005, § 40 Rn. 76; Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 21 Rn. 15.

<sup>18</sup> BVerfGE 8, 51 (63); 20, 56 (113); 91, 262 (268), kritisch dazu Ipsen (Fn. 5), Art. 21 Rn. 23.

Die besondere Stellung der Parteien wird auch durch eine gleichheitsrechtliche Komponente abgesichert. Den Staat trifft in Bezug auf die Parteien auch ein besonderes Gleichbehandlungsgebot. Aus Art. 21 Abs. 1 GG, Art. 3 Abs. 1 GG und dem Demokratieprinzip leitet sich ein Recht der Parteien auf chancengleiche Behandlung durch den Staat ab.<sup>25</sup> Staatliche Stellen dürfen den politischen Wettbewerb zwischen den Parteien nicht verfälschen, indem sie etwa bestimmte Parteien bevorzugen bzw. benachteiligen. Der Staat muss sich wegen des Gebots der Chancengleichheit allen Parteien gegenüber neutral verhalten und darf bestehende faktische Unterschiede zwischen großen und kleinen Parteien nicht verstärken, muss sie allerdings auch nicht kompensatorisch ausgleichen. Es gilt insofern das Gebot abgestufter Chancengleichheit, § 5 Abs. 1 S. 2 PartG.

#### dd) Pflichtenstellung

Weil politische Parteien die Institutionen und Verfahren der parlamentarischen Demokratie stark beeinflussen, sind in der Verfassung auch spezielle Schranken der Parteienfreiheit angelegt. Darin drückt sich übrigens eine gerade für das Verfassungsrecht typische Regelungsstruktur aus, nämlich „dialektische“ Steuerungsimpulse zu setzen, Struktur- und Gegenstruktur vorzusehen.<sup>26</sup> Politischen Parteien stehen daher nicht nur besondere Rechte zu, entsprechend ihrer bedeutenden Rolle haben sie auch besondere Pflichten.

Nach Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG müssen Parteien über die von ihnen eingenommenen finanziellen Mittel öffentlich Rechenschaft ablegen. Rechtlich noch intensivere Auswirkungen zeigt das Gebot der innerparteilichen Demokratie aus Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG. Dieses verpflichtet die Parteien, auch bei ihrer inneren Strukturierung demokratische Grundsätze zu wahren. Dies ist insofern bemerkenswert, als die Verfassung allen übrigen gesellschaftlichen Vereinigungen keine Vorgaben für deren Organisation macht. Auch für die Parteien ist eine solche Regelung nicht selbstverständlich, die Verfassung könnte sich insofern auch mit einer weniger anspruchsvollen Regelung zufrieden geben.<sup>27</sup> Die besondere verfassungsrechtliche Verpflichtung der Parteien folgt aus ihrer herausragenden Funktion für den demokratischen Prozess, wie sie auch in § 1 Abs. 2 PartG zum Ausdruck kommt.<sup>28</sup> Wenn die innerparteiliche Willensbildung nicht nach demokratischen Grundsätzen erfolgt, so geht die Verfassung davon aus, dass sich dieser Mangel zwangsläufig bis in die staatliche Sphäre fortsetzt, es wird ein legitimationsrechtlicher Mangelfolgeschaden begründet. Um eine solche Störung der demokratischen Legitimation staatlicher Gewalt zu verhindern, sind die

Parteien durch Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG trotz ihrer Eigenschaft als privatrechtliche Vereinigungen gehalten, auch in ihrem Binnenbereich einen Mindeststandard demokratischer Grundsätze zu beachten. Die Anordnung des Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG ist strukturell verwandt mit der Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG.<sup>29</sup> Eine demokratische innere Ordnung der Parteien besteht dann, wenn deren innere Strukturierung einen Mindestgehalt demokratischer Grundsätze wahrt. Dabei haben die Parteien grundsätzlich ein bestimmtes Maß an Gestaltungsfreiheit, vor allem in Bezug auf ihre Satzung. Allerdings macht das Parteiengesetz selbst den Parteien Vorgaben zur inneren demokratischen Ordnung, die die Spielräume deutlich begrenzen.<sup>30</sup>

Die Eigenart der Parteien als intermediäre Organisationen zwischen Gesellschaft und Staat<sup>31</sup> sowie die Handlungsfreiheit der Parteien werden bei der Verpflichtung durch Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG berücksichtigt. Die Verfassung stellt im Vergleich zu den demokratischen Anforderungen an die staatliche Sphäre aus Art. 20 Abs. 1 und 2 GG abgestufte, an die parteilichen Besonderheiten angepasste Anforderungen.<sup>32</sup> Beispielsweise ist bei der innerparteilichen Wahl eines Kandidaten gemäß § 17 PartG nach der Rechtsprechung des BVerfG<sup>33</sup> nur ein „Kernbestand“ der Wahlgrundsätze aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG zu wahren. Was das, jenseits des vom BVerfG entschiedenen Falles genau bedeutet und wie weit der Spielraum der Parteien hier ist, ist allerdings unklar. Der verfassungsgerichtliche Umgang mit anderen Homogenitätsklauseln des Grundgesetzes, namentlich etwa Art. 28 Abs. 1 GG, legt nahe, dass die Zurücknahme auf den bloßen „Kernbestand“ mehr rhetorisches Bekenntnis als praktisch wirksame Regel ist.

Schließlich sieht Art. 21 Abs. 2 GG ein Verfahren vor, nach dem verfassungswidrige Parteien ausschließlich vom BVerfG verboten werden können. Das Verbotsmonopol des BVerfG bewirkt, dass auch Parteien, die als verfassungsfeindlich eingeschätzt werden, von allen staatlichen Stellen mit den übrigen Parteien gleichbehandelt werden müssen. Dieses sogenannte Parteienprivileg<sup>34</sup> wirkt sich bei staatlichen Leistungen an die Parteien – wie etwa die Finanzierung oder die Überlassung öffentlicher Einrichtungen zur Durchführung von Parteiveranstaltungen – aus. Durch das Parteienprivileg, auf welches sich Bürger und Parteiorganisationen berufen können, stärkt das Grundgesetz die politische Freiheit, der bis zum Zeitpunkt eines Verbotsausspruches gemäß Art. 21 Abs. 2 S. 2 GG der Vorrang vor der Wehrhaftigkeit der Demokratie eingeräumt wird.<sup>35</sup> Die Bedeutung des Parteiverbotsverfahrens ist allerdings in Begriffen verfassungs-

<sup>25</sup> *Morlok* (Fn. 21), Art. 21 Rn. 76; zur Verortung der Chancengleichheit siehe *Streinz* (Fn. 17), Art. 21 Rn. 119 ff.

<sup>26</sup> Zur Bedeutung des Struktur-/Gegenstrukturmodells für die normative Kraft der Verfassung grundlegend *Hesse*, Die normative Kraft der Verfassung, 1959, S. 14 f. (dringende Leseempfehlung!).

<sup>27</sup> Zu dieser Möglichkeit etwa *Volkman* (Fn. 10), Art. 21 Rn. 64.

<sup>28</sup> Einordnung bei *Morlok* (Fn. 17), § 1 Rn. 4; *Kunig* (Fn. 2), Art. 21 Rn. 51.

<sup>29</sup> *Krüper*, Verfassung als Homogenitätsordnung, 2012, S. 292; *Ipsen* (Fn. 5), Art. 21 Rn. 61.

<sup>30</sup> *Kunig* (Fn. 2), Art. 21 Rn. 55; *Lenksi* (Fn. 10), § 15 Rn. 1 f.; Großzügiger bewertet diese Spielräume *Morlok* (Fn. 17), Vorb. § 6 Rn. 2.

<sup>31</sup> *Wißmann* (Fn. 9), § 2 Rn. 12.

<sup>32</sup> *Morlok* (Fn. 21), Art. 21 Rn. 123 ff.

<sup>33</sup> BVerfGE 89, 243 (252 f.).

<sup>34</sup> Siehe hierzu ausführlich *Streinz* (Fn. 17), Art. 21 Rn. 215 ff.

<sup>35</sup> *Kersten* (Fn. 6), § 1 Rn. 89.

und verfahrensrechtlicher Dogmatik kaum angemessen auszudrücken. Es ist zuerst und wohl vorrangig politisches Handlungsinstrument und erst in zweiter Linie ein Rechts- und Gerichtsverfahren.<sup>36</sup> Allein die Notwendigkeit einer schnell uferlosen Tatsachenermittlung macht das Verfahren zum beweisrechtlichen Schreckgespenst des Verfassungsgerichts. All das begründet einen wesentlichen Teil der Probleme, die im Umgang mit dem Verfahren bestehen, wie die seit Jahren schwelende Diskussion um ein (erneutes) NPD-Verbotsverfahren zeigt.<sup>37</sup>

#### b) Konkretisierung der Sonderstellung der Parteien

##### aa) Art. 21 GG als Grundnorm des Parteiensystems

Die Regelungen, welche das Grundgesetz in Art. 21 für ein funktionierendes Parteiwesen setzt, sind sehr abstrakt. Wie die übrigen Verfassungsbestimmungen zeichnet sich Art. 21 GG durch ein hohes Maß an Offenheit aus. Einzig beschränkende Vorgaben sind die Forderung einer demokratischen Strukturierung (Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG) und der öffentlichen Rechenschaft über eingenommene Finanzen (Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG) der Parteien. Damit sind wesentliche praktische Fragen jedoch nicht beantwortet – beispielsweise, ab wann eine Organisation den Status einer politischen Partei mit den entsprechenden Privilegien erhält, wie die Finanzierung der Parteien erfolgt oder was in einer Parteisatzung geregelt werden muss. Der „fragmentarische Charakter“<sup>38</sup> der spezifischen Verfassungsnorm für politische Parteien macht eine Konkretisierung auf der Ebene des einfachen Rechts aus mehreren Gründen zwingend notwendig. Zunächst trägt der Staat die Verantwortung für ein funktionierendes Parteiwesen.<sup>39</sup> Er muss die Voraussetzungen dafür schaffen, dass sich die Bürger parteilich betätigen können. Außerdem stehen die Parteien im Wettbewerb um politische Einflussmöglichkeit zueinander.<sup>40</sup> Damit dieser unter fairen und gleichen Bedingungen stattfinden kann, bedarf es einer sichernden Wettbewerbsordnung für die Parteien. Parteienrecht ist – in einer Formulierung *Martin Morloks* – Wettbewerbsrecht.<sup>41</sup> Es bildet damit, wie hier schon angesprochen wurde, einen Teil des umfassenderen formellen und materiellen „Demokratie-

rechts“, das auf dem Gedanken von Konkurrenz und Wettbewerb aufbaut.<sup>42</sup> Parteienrecht wird damit neben dem Wahl- und Parlamentsrecht Gelingensbedingung einer Demokratie<sup>43</sup>, die auf dem „Konkurrenzprinzip“<sup>44</sup> basiert.

##### bb) Ausformung des Parteibegriffs in § 2 PartG

Eine Definition des Begriffs „politische Partei“ findet sich in der Verfassung nicht. Das Grundgesetz zeichnet vielmehr nur einzelne Gehalte des Parteibegriffs vor, die der gesetzgeberischen Konkretisierung im einfachen Recht bedürfen. Dem ist der Gesetzgeber in § 2 Abs. 1 PartG in verfassungskonformer Weise<sup>45</sup> nachgekommen. Ob eine Vereinigung die Anforderungen des § 2 Abs. 1 PartG erfüllt, ist entscheidend für die Zulassung zur Wahl und der Gewährung staatlicher Finanzierung und anderweitiger Leistungen.<sup>46</sup> Die Vorschrift des § 2 Abs. 1 PartG normiert drei wesentliche Merkmale von Parteien: Erstens muss es sich um eine Vereinigung von Bürgern handeln. Zweitens muss sich diese zum Ziel gesetzt haben, dauerhaft oder für längere Zeit an der politischen Willensbildung und der Volksvertretung in einem Parlament mitzuwirken. Drittens muss nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung erkennbar sein.

##### cc) Beispielsfall zum Parteibegriff

Wie die Anforderungen des § 2 Abs. 1 PartG zu interpretieren sind und welche Rechtsschutzmöglichkeiten eine Vereinigung im Zusammenhang mit dem Parteibegriff hat, demonstriert der folgende

*Beispielsfall:* Die neu gegründete „Vegetarier-Partei“ ist eine Vereinigung von 8 Personen, die sich dafür einsetzt, dass die vegetarische Ernährung in der Gesellschaft mehr Anerkennung findet. Einen Vorstand hat die Vereinigung nicht, weil sie jegliche hierarchische Struktur ablehnt. Auch eine Satzung hält sie nicht für erforderlich. In ihrem Parteiprogramm bringt die Vereinigung zum Ausdruck, dass sie sich dafür einsetzt, die Vorzüge einer vegetarischen Ernährung in der Gesellschaft zu etablieren. Nach außen tritt die Vereinigung über ihre Internetseite, selbstgedruckte Flyer sowie gelegentliche Happenings in verschiedenen Städten auf, mit denen sie auf „ihr“ Thema aufmerksam machen will. Die Vereinigung ist bisher in keinem Parlament vertreten. Nachdem die „Vegetarier-Partei“ dem Bundeswahlleiter ordnungsgemäß ihre ge-

<sup>36</sup> *Morlok*, ZRP 2013, 69, spricht daher im Hinblick auf das „ob“ eines Parteiverbotsverfahrens zu Recht von „Fragen des Rechts und der politischen Klugheit“.

<sup>37</sup> Mit dem Parteiverbotsverfahren wird sich der sechste Beitrag befassen.

<sup>38</sup> So *Shirvani*, Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem, 2010, S. 151.

<sup>39</sup> *Klein* (Fn. 4), Art. 21 Rn. 434; *Kunig* (Fn. 17), § 40 Rn. 155 f.; *Morlok*, in: Häberle/Morlok/Skouris (Hrsg.), Festschrift für Dimitris Th. Tsatsos, 2003, S. 408 (416); *Stricker*, Der Parteienfinanzierungsstaat, 1998, S. 139 ff.

<sup>40</sup> Eine ausführliche Erörterung hierzu erfolgt im dritten Beitrag dieser Reihe.

<sup>41</sup> *Morlok* (Fn. 39); dazu auch *Grimm*, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 1994, § 14 Rn. 6; *Streinz* (Fn. 17), Art. 21 Rn. 119; *Volkman* (Fn. 10), Art. 21 Rn. 15.

<sup>42</sup> Siehe etwa die Beiträge von *Hatje* und *Kotzur* zum Thema „Demokratie als Wettbewerbsordnung“, VVDStRL 69 (2010), 135 ff. bzw. 175 ff.

<sup>43</sup> Siehe die Beiträge von *Pünder* und *Cancik*, VVDStRL 72 (2013), 191 ff. bzw. 268 ff.

<sup>44</sup> *Grimm* (Fn. 41), § 14 Rn. 6.

<sup>45</sup> BVerfGE 47, 198 (222); 79, 379 (384); 91, 276 (284) – st. Rspr.

<sup>46</sup> Für den Problembereich der sog. Wählergemeinschaften siehe *Morlok/Merten*, DÖV 2011, 125; *Ipsen* (Fn. 5), Art. 21 Rn. 19 f.

plante Beteiligung an der Bundestagswahl angezeigt hatte, stellte der Bundeswahlausschuss formell fehlerfrei fest, dass sie nicht als Partei für die Wahl zum 18. Deutschen Bundestag anerkannt wird. Kann sich die Vereinigung mit Erfolg gegen diese Feststellung des Bundeswahlleiters wehren?

Der Vereinigung steht der Rechtsweg zum BVerfG gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4c GG, § 18 Abs. 4a BWahlG, §§ 13 Nr. 3a, 96a ff. BVerfGG offen.<sup>47</sup> Danach kann eine Vereinigung eine Nichtanerkennungsbeschwerde beim BVerfG erheben, wenn ihr die Anerkennung als wahlvorschlagsberechtigte Partei nach § 18 Abs. 4 S. 2 BWahlG versagt wurde.<sup>48</sup> Dabei ist die viertägige Beschwerdefrist gemäß § 96 Abs. 2 BVerfGG ab Bekanntgabe der Entscheidung des Bundeswahlausschusses einzuhalten. Die Beschwerde ist begründet, wenn die Nichtanerkennung als Partei durch den Bundeswahlausschuss fehlerhaft war. Dies hängt angesichts der formal ordnungsgemäßen Feststellung des Bundeswahlausschusses davon ab, ob die „Vegetarier-Partei“ ihre Beteiligung an der Bundestagswahl ordnungsgemäß nach § 18 Abs. 2 BWahlG angezeigt hat und ob sie als Partei im Sinne des § 2 Abs. 1 PartG zu qualifizieren ist.

Es fehlt bei der Anzeige der Vereinigung bereits an den Unterschriften des Vorstandes gemäß § 18 Abs. 2 S. 3 BWahlG. Auch wurden weder Satzung noch Parteiprogramm entgegen des Erfordernisses nach § 18 Abs. 2 S. 5 BWahlG der Anzeige beigelegt. Die Vereinigung hat ihre Wahlbeteiligung daher bereits nicht wirksam angezeigt.

Zudem könnte es auch an den materiellen Anforderungen des § 2 Abs. 1 PartG fehlen. Die „Vegetarier-Partei“ ist unproblematisch eine Vereinigung von Bürgern, es sind ausschließlich natürliche Personen Mitglieder. Fraglich ist jedoch, ob eine Vereinigung, die sich einzig der Verbreitung der vegetarischen Ernährung verschrieben hat, überhaupt auf die politische Willensbildung des Volkes Einfluss nehmen will. Wesensmerkmal politischer Parteien ist es, dass sie dauerhaft gesellschaftliche Interessen in den politischen Prozess einbringen. Einen solchen längerfristigen Plan lässt die Vegetarier-Vereinigung vermissen. Die Vereinigung bringt nicht die Absicht zum Ausdruck, die politische Willensbildung über das Thema der vegetarischen Ernährung hinaus beeinflussen zu wollen. Das Programm der Vereinigung beschränkt sich darauf, die Entscheidung der Vegetarier für eine bestimmte Form der Ernährung in der Gesellschaft zu verteidigen.

<sup>47</sup> Erstmals entschied der *Zweite Senat* des BVerfG in dieser Verfahrensart am 23.7.2013. Von zwölf Beschwerden nicht als Partei anerkannter Vereinigungen war lediglich eine erfolgreich, vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.7.2013 – 2 BvC 3/13; siehe für eine Einordnung des Verfahrens die Besprechung bei Krüper, [http://www.juwiss.de/20137/?fb\\_source=pubv1](http://www.juwiss.de/20137/?fb_source=pubv1) (6.3.2014).

<sup>48</sup> Zu den Rechtsschutzmöglichkeiten einer Partei nach der Einfügung des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4c GG siehe Klein, DÖV 2013, 584.

Die den Parteien verfassungsrechtlich zugeschriebene Funktion erfordert auch eine intern verfestigte Struktur. Hier ist bei neu zusammengeschlossenen Parteien zu berücksichtigen, dass der Aufbau einer Organisationsstruktur einige Zeit erfordert. Doch auch in ihrer Gründungsphase müssen Parteien zumindest ansatzweise in der Lage sein, die Aufgaben einer politischen Partei wahrzunehmen.<sup>49</sup> Die Vereinigung verfügt weder über irgendeine interne Organisation, noch eine Mitgliederzahl, die eine effektive Mitwirkung an der Willensbildung ermöglicht. Es ist nicht vorstellbar, wie sie mit nur acht Mitgliedern, ohne Landesverbände und ohne jegliche interne Strukturierung auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen will. Etwa im Vorfeld der Bundestagswahl kann sie so keinen sinnvollen Wahlkampf betreiben.<sup>50</sup> Außerdem betreibt sie Öffentlichkeitsarbeit nur über eine Internetseite und gelegentliche Informationsveranstaltungen. Die in § 2 Abs. 1 PartG aufgezählten objektiven Merkmale für die Annahme der Ernsthaftigkeit sind nur Indizien für eine ernsthafte politische Zielsetzung; sie bilden keinen abschließenden Katalog.<sup>51</sup> Einer Partei steht es offen, auf welche Weise sie die Ernsthaftigkeit ihrer politischen Ziele unter Beweis stellt. Wenn Umfang und Festigkeit der Organisation, die Zahl der Mitglieder und das Hervortreten in der Öffentlichkeit nicht den Eindruck einer ernsthaften politischen Zielsetzung vermitteln, kann dies durch verstärkte Bemühungen einer Vereinigung in anderen Bereichen ausgeglichen werden.<sup>52</sup> Solche Anstrengungen sind bei der „Vegetarier-Partei“ nicht erkennbar. Damit ist die Vereinigung nicht als politische Partei im Sinne des § 2 Abs. 1 PartG zu qualifizieren, sodass die Nichtanerkennung durch den Bundeswahlausschuss rechtmäßig war. Die Nichtanerkennungsbeschwerde der Vereinigung wird daher keinen Erfolg haben. Auch im Wahlrecht<sup>53</sup> nehmen die Parteien eine Sonderstellung ein. Ihnen gewährt § 27 Abs. 1 S. 1 BWahlG das sogenannte Listenprivileg, nach dem nur Parteien Landeslisten zur Wahl einreichen können. Aufgrund der Anforderungen, die § 20 Abs. 3 BWahlG an einen Wahlvorschlag von nicht parteiangehörigen Wahlberechtigten stellt, ist es für einen parteilosen Kandidaten im Vergleich zu einem kandidierenden Parteimitglied ungleich schwerer, ein Mandat im Bundestag zu erringen.

#### 4. Die Organisation politischer Parteien

Die allen Parteien in Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG gewährleistete Gründungsfreiheit bedeutet zunächst, dass der Gründungsakt einer Partei keiner staatlichen Zustimmung bedarf.<sup>54</sup> Da an die Eigenschaft einer Partei *besondere* politische Einflussrechte aber auch Pflichten geknüpft sind, stellt das Parteiengesetz allerdings bestimmte Anforderungen auf. Darin drückt sich ein typischer Zusammenhang aus: Die intermediäre

<sup>49</sup> BVerfG, Beschl. v. 23.7.2013 – 2 BvC 4/13, Rn. 8.

<sup>50</sup> BVerfG, Beschl. v. 23.7.2013 – 2 BvC 4/13, Rn. 12.

<sup>51</sup> BVerfGE 89, 266 (270); *Lenski* (Fn. 10), § 2 Rn. 22.

<sup>52</sup> BVerfGE 91, 262 (271).

<sup>53</sup> Mit konkreten Problemen im Zusammenhang mit dem Antritt einer Partei zu Wahlen befasst sich der vierte Beitrag.

<sup>54</sup> *Kersten* (Fn. 6), § 1 Rn. 30.

Position der Parteien muss die Parteien für den Staat und seine Regulierungstechniken „aufschließen“. Es müssen also rechtliche und tatsächliche Anknüpfungspunkte ausgebildet werden, die verhindern, dass die Parteien gewissermaßen vollständig in die Sphäre privatautonomer, spontaner Organisation „abrutschen“. Ihre Funktion als Vermittler zwischen Volkssouverän und staatlicher Gewalt bedarf also einer besonderen rechtlichen Regulierung, insbesondere der Bereitstellung einer Rechtsform.

Parteien sind als zivilrechtliche Vereine organisiert. Hinsichtlich ihrer Organisationsform können sie nur zwischen einem nichtrechtsfähigen und einem rechtsfähigen bzw. eingetragenen Verein wählen.<sup>55</sup> Das allgemeine Vereinsrecht wird für sie allerdings sowohl durch Art. 21 GG als auch durch das Parteiengesetz überformt.

#### a) Parteisatzung und Parteiprogramm

##### aa) Organisationssicherung durch schriftliche Satzung

Die Satzung ist die Grundordnung einer Partei, mit der sie ihre Organisationsstruktur festlegt. Sie kann als die „Verfassung“ einer Partei verstanden werden. Dementsprechend betreffen ihre Regelungen die Konstitution von Akteuren, Verfahren, Zielen und Mitteln der Zielerreichung.<sup>56</sup> Weil die Satzung wie die Verfassung das Ausüben von Macht und Einfluss zum Gegenstand hat, bedarf sie eines Mechanismus, der ihre Geltung garantiert: Ähnlich wie daher Verfassungen nach verbreitetem Verständnis schriftlich fixiert sein sollten, ist nach § 6 Abs. 1 S. 1 PartG das Verfassen einer schriftlichen Satzung zwingend erforderlich. Wie die Verfassung für den Staat, so sind Gründungstexte wie Satzungen für Organisationen grundlegend, weil sie identitätsbestimmend sind. Der Soziologe *Niklas Luhmann* (1927-1998) formuliert dies so: „Organisationen haben keinen Körper, aber sie haben einen Text“.<sup>57</sup> Auf diesen Text kann sich im Notfall bezogen werden, er bildet die konsentrierte Grundlage des gemeinsamen Handelns und bietet Hinweise zur Lösung von Konflikten.

Die Niederschrift einer inneren Organisationsstruktur dient auch der Absicherung des Demokratiegebots aus Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG. Zunächst erfolgt hierdurch eine Selbstbindung der Parteiorganisationen an eine vorher festgelegte Struktur, von der die Parteiorgane nur unter erhöhtem Begründungsaufwand abweichen dürfen<sup>58</sup> – die Parteistruktur wird „manipulationsresistent“<sup>59</sup>. Auf die in der Satzung festgelegte interne Struktur können sich zudem die Parteimitglieder gegenüber der Parteiorganisation berufen, die Satzung wird also zu einer Konfliktlösungsquelle. Außerdem ermöglicht die Schriftlichkeit der Binnenstruktur eine Kontrolle durch die Öffentlichkeit dahingehend, ob das innere Parteige-

schehen demokratischen Grundsätzen folgt.<sup>60</sup> Die in § 6 Abs. 1 S. 1 PartG statuierte Pflicht, eine schriftliche Parteisatzung zu erlassen, dient also der Absicherung eines demokratischen Mindeststandards auch im Binnenbereich der Parteien.<sup>61</sup>

Damit diese verfahrenssichernde Funktion der Satzungspflicht erfüllt werden kann, müssen diese Grundordnungen der Parteien zu bestimmten Fragen Stellung nehmen. Der Mindestinhalt einer Parteisatzung ist in § 6 Abs. 2 Nr. 1-12 PartG festgelegt. Die grundlegenden Statuten der Parteien müssen zentrale Themen wie etwa die Rechte und Pflichten ihrer Mitglieder, die allgemeine Gliederung der Organisation in Gebietsverbände oder die Zusammensetzung und Befugnisse der Parteiorgane aufnehmen und klären.

Eine einheitliche Strukturierung schriftlich festzulegen, wird auch dem Bedürfnis der Parteien selbst gerecht, die zur wirksamen Zielverfolgung auf klare Binnenstrukturen angewiesen sind. Als Massenorganisationen sind Parteien darauf angewiesen, grundlegende Fragen der Organisation einheitlich vor der Aufnahme der Parteitätigkeit zu entscheiden. Diese Formalisierung dient dazu, dass parteiinterne Entscheidungen effizient getroffen werden und die Parteien so ihre Funktion in der parlamentarischen Demokratie erfüllen können. Daneben setzen die Parteien üblicherweise noch weiteres Innenrecht, wie etwa Beitrags- und Finanzordnungen.

##### bb) Stellenwert des Parteiprogramms

Das deutlichste inhaltliche Kriterium zur Unterscheidung von politischen Parteien ist ihr jeweiliges Programm. Darin legt eine Partei dar, welche politischen Ziele sie verfolgt. Neben der Parteisatzung ist auch ein schriftliches Parteiprogramm gemäß § 6 Abs. 1 S. 1 PartG obligatorisch. Satzung und Programm verhalten sich zueinander wie Form und Inhalt: Die Satzung bildet das Gefäß, welches die Parteien mit ihren programmatischen Inhalten füllen.

Die Pflicht, ein schriftliches Parteiprogramm zu verfassen, dient einerseits dazu, dass sich die Mitglieder einer Partei insgesamt auf bestimmte gemeinsame Ziele ausrichten und dadurch die Funktionsfähigkeit der Massenvereinigung gesichert wird. Andererseits können sich Bürger und insbesondere Wähler anhand der schriftlichen Parteiprogramme über die Ausrichtungen der Parteien informieren und auf dieser Grundlage ihre Wahlentscheidung und sonstige Entscheidungen über ihre politische Mitwirkung treffen. Bei der inhaltlichen Gestaltung ihres Programms sind die Parteien aufgrund der Parteienfreiheit aus Art. 21 Abs. 1 GG unabhängig. Das Parteiprogramm darf der Bundeswahlausschuss allerdings als Indiz für die Beurteilung heranziehen, ob eine Vereinigung als Partei im Sinne des § 2 Abs. 1 PartG zu qualifizieren ist. Er darf das Programm in seiner Gesamtheit „wägen“ er darf es aber nicht in seinen einzelnen Aussagen bewerten.

Ein geschlossenes Programm zu haben ist für Parteien aus deutscher Perspektive eine Selbstverständlichkeit. Darin

<sup>55</sup> *Augsberg*, in: Kersten/Rixen (Fn. 6), § 6 Rn. 1.

<sup>56</sup> Vgl. *Krüper/Kühr*, ZJS 2014, 16.

<sup>57</sup> *Luhmann*, Organisation und Entscheidung, 2. Aufl. 2006, S. 422 ff.

<sup>58</sup> *Morlok* (Fn. 2), S. 231 (251); *Lenski* (Fn. 10), § 6 Rn. 5.

<sup>59</sup> *Augsberg* (Fn. 55), § 6 Rn. 9.

<sup>60</sup> *Morlok* (Fn. 17), § 6 Rn. 23; *Lenski* (Fn. 10), § 6 Rn. 4 ff.; *Streinz* (Fn. 17), Art. 21 Rn. 154

<sup>61</sup> *Morlok* (Fn. 2), S. 231 (253 f.).

drückt sich die eingangs bereits angesprochene Funktion der politischen Parteien als Institutionen zur Bündelung, Organisation und Verdichtung politischer Interessen aus.<sup>62</sup> Ob der Bündelungsprozess allerdings beschrieben werden kann als eine „Eingabe“ programmatischer Zutaten in den Parteiorganismus, der daraus dann ein Programm formt, muss man deutlich bezweifeln: Eher machen Parteien ihren Wählern Angebote, unter denen diese dann die ihnen vorzugswürdigen annehmen<sup>63</sup> – oder eben ablehnen und nicht wählen. Die Parteien bündeln also weniger, was bereits an *konkreten* Überzeugungen und Interessen da ist, sondern formulieren, was sie für politisch relevant halten und bieten Lösungen an, mit denen sie für sich werben. Ihre Bemühen um Wähler ist also ein zweigliedriges: Erstens müssen die Parteien die als relevant empfundenen Themen ansprechen, zweitens müssen sie ihren Wählern die notwendigen und hinreichend attraktiven Lösungsangebote unterbreiten. Dabei zielen sie stets darauf, auch über den Kreis der ihnen in der politischen Grundausrichtung stets schon zugetanen Wählerinnen und Wähler auch weitere Unterstützer zu erreichen. Dies ist für Parteien oft ein heikler Balanceakt, weil ideologisch überzeugte Stammwähler nicht verprellt werden sollen, ideologisch aber eher nur lose verbundene Sympathisanten gewonnen werden müssen.

Nicht zu vergessen ist zudem, dass neben den Wahl- und ggf. den wahlunabhängig formulierten Grundsatzprogrammen im Alltag der Parteiarbeit andere Texte für die politische Profilbildung von Parteien ebenso wichtig oder vielleicht sogar bedeutsamer sind. Reden im Parlament oder auf Parteitagen, Interviews oder Koalitionsverträge prägen im Alltag der politischen Arbeit jedenfalls das politische Feinprofil einer Partei mindestens ebenso stark, wie ein in sich geschlossenes Programm.<sup>64</sup> Auch hier zeigt sich „there is more to parties than just law“. Die Forderung nach einem politischen Programm, wie § 6 Abs. 3 PartG sie formuliert, sagt über den Stellenwert dieses Programms in der politischen Wirklichkeit nichts aus. Vor diesem Problem stehen Juristen, wenn sie etwa die Verfassungsfeindlichkeit einer Partei im Rahmen eines Parteiverbotsverfahrens beurteilen sollen. Es zeigt sich dort, dass Parteien komplexe Gebilde von Texten, Personen, Entscheidungen und Handlungen sind, die sich nicht oder nur zum Teil auf ein alles umfassendes, für die Verbotsentscheidung wesentliches Programm zurückführen lassen.

#### b) Das Mitgliedschaftsverhältnis

##### aa) Mitgliedschaftlicher Organisationsbegriff

Parteien sind Gemeinschaften, die sich zu dem Zweck zusammengefunden haben, politische Überzeugungen in verbindliche staatliche Entscheidungen umzusetzen. Beziehungen gesteigerter Rücksichtnahme und Abstimmung bestehen zwischen den Mitgliedern untereinander, aber auch zwischen

Parteimitgliedern und der Parteiorganisation. Das Ziel der Organisationen lässt sich nur mithilfe der Anstrengungen ihrer Mitglieder erreichen. Parteien sind also, ebenso wie jede andere Organisationsform, auf Ressourcen angewiesen.<sup>65</sup> Eine politisch relevante Ressource kann vielerlei sein: Geld, Sachwerte, Organisationsstrukturen, aber auch immaterielle Dinge wie ein bestimmter Ruf, gute Kontakte und persönliche Beziehungen. Für Parteien eine Kernressource sind ihre Mitglieder.<sup>66</sup> Aber auch die Individuen profitieren von der Eingliederung in eine Parteiorganisation. Zunächst resultiert aus der Zugehörigkeit zu einer Partei für einen Bürger die Möglichkeit, eigene Überzeugungen aktiv in den politischen Prozess einzubringen und diesen dadurch mitzugestalten. Der Zugang und das daran anknüpfende mitgliedschaftliche Verhältnis zu einer Partei haben daher eine besondere Bedeutung für die Willensbildung des Volkes. Hinzu kommt die Chance für parteiangehörige Bürger, mithilfe der Partei die eigene politische Karriere voranzutreiben.<sup>67</sup> Aus diesem symbiotischen Verhältnis folgt, dass sowohl die Mitglieder als auch die Parteiorganisationen jeweils entsprechende Rechte und Pflichten haben.

In den parteirechtlichen Vorschriften über die Mitgliederrechte kommt zum Ausdruck, dass die organisationstheoretische Perspektive des Parteienrechts eine mitgliedschaftlich orientierte ist; nicht zufällig spricht man daher auch von der „Mitgliederpartei“. Zwingend ist eine solche Orientierung auf Mitgliedschaft als organisationsbegründendes Merkmal indes nicht. Sozialwissenschaftliche Ansätze stellen etwa alternativ darauf ab, dass es die Entscheidungen sind, die die Organisation trifft, welche sie ausmachen.<sup>68</sup> Wiewohl das Parteienrecht diesen Aspekt nicht ausblendet, ist die Fokussierung auf die Mitgliedschaftsrechte kein Zufall. In ihr spiegelt sich die im Eingangsbeitrag schon beschriebene grundrechtliche Fundierung der verfassungsrechtlichen Regelungen über die politischen Parteien. Der grundrechtliche Gehalt der These von den Parteien als „Spezialorganisationen zur Nutzung der demokratischen Inputstrukturen“<sup>69</sup> lässt sich insofern noch stärker betonen in dem Sinne, dass Parteien einen rechtlich besonderen organisatorischen Rahmen der politischen Grundrechtsbetätigung bilden.

##### bb) Ausgestaltung des Mitgliedschaftsverhältnisses

Parteien dürfen im Rahmen ihrer Organisationsfreiheit ein eigenes Bild ihrer Mitglieder prägen, indem sie mitgliedschaftliche Rechte und Pflichten in ihrer Satzung festlegen. Auch programmatische Überzeugungen einer Partei dürfen sich im Mitgliedschaftsverhältnis niederschlagen.<sup>70</sup> Weil die Parteimitgliedschaft eine besondere Mitwirkung von Bürgern am politischen Willensbildungsprozess ermöglicht, gibt das

<sup>65</sup> Preisendörfer (Fn. 7), S. 132 ff.

<sup>66</sup> Morlok (Fn. 2), S. 231 (240 f.).

<sup>67</sup> Vgl. dazu Krüper/Kühr, ZJS 2014, 16.

<sup>68</sup> Siehe für einen Überblick etwa Tacke, in: Kneer/Schroer (Hrsg.), Handbuch Spezielle Soziologien, 2010, S. 341 ff.; für einzelne Ansätze etwa Preisendörfer (Fn. 7), passim.

<sup>69</sup> Morlok (Fn. 2), S. 231 (253).

<sup>70</sup> Morlok (Fn. 21), Art. 21 Rn. 132.

<sup>62</sup> Merz/Regel, in: Niedermayer (Fn. 2), S. 212 ff. (212).

<sup>63</sup> Merz/Regel (Fn. 62), S. 212.

<sup>64</sup> Zum Stellenwert anderer Texte etwa Merz/Regel (Fn. 62), S. 212 (231 f.).

Demokratiegebot aus Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG allerdings Mindestgehalte für die Ausgestaltung des privatrechtlichen Mitgliedschaftsverhältnisses vor. Aus dem Gebot innerparteilicher Demokratie leitet sich ein subjektives Recht der Mitglieder auf Partizipation an der innerparteilichen Willensbildung ab. Zu diesen Mitwirkungsrechten zählen Antragsrechte, Wahlvorschlagsrechte, das Recht zur innerparteilichen Kandidatur sowie Rede- und Informationsrechte der Mitglieder.<sup>71</sup> Die Vorgaben des Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG haben auch eine gleichheitsrechtliche Dimension. Die Gleichbehandlung der Parteimitglieder hinsichtlich ihrer Zugangs- und Teilhaberechte gehört zum demokratischen Kernbereich des Mitgliedschaftsstatus.<sup>72</sup> Soweit eine Gleichbehandlung der Absicherung einer internen demokratischen Parteistruktur dient, steht einem Parteimitglied ein subjektiv-öffentliches Recht auf Chancengleichheit zu.<sup>73</sup> Das bedeutet, dass eine Ungleichbehandlung von Mitgliedern einer Partei dort, wo sie sich auf die Mitwirkung des innerparteilichen Willensbildungsprozesses auswirkt, nur gerechtfertigt ist, wenn sie von einem Grund solchen Gewichts getragen wird, der dem Demokratiegebot aus Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG die Waage halten kann. In Fällen, in denen eine Ungleichbehandlung nicht die Teilhaberechte der Parteimitglieder betrifft, genügt ein sachlicher Grund zur Rechtfertigung.<sup>74</sup>

Bei der Aufnahme von neuen Parteimitgliedern gewährt § 10 Abs. 1 S. 1 PartG den Parteien einen weiten Entscheidungsspielraum. Als Tendenzorganisationen sollen sie die Freiheit haben zu entscheiden, mit wem sie sich mitgliederschaftlich „einlassen“ wollen.<sup>75</sup> Andererseits kommt den Parteien eben die Funktion zu, organisatorische Form der Grundrechtsbetätigung Privater zu sein. Sollen sie ihre Funktion der Interessenbündelung effektiv wahrnehmen, kann ihr Auswahlrecht auch nicht unbeschränkt sein. Dies kann etwa relevant werden – wie im Fall der FDP in den 90er Jahren in Berlin –, wenn eine Gruppe von nicht tendenzgeneigten Bürgern durch massenhafte Eintritte versucht, einen Orts-, Kreis- oder Landesverband „feindlich“ zu übernehmen.<sup>76</sup> Umstritten ist daher, ob natürlichen Personen ein Anspruch auf eine

Parteimitgliedschaft zusteht.<sup>77</sup> Bei dieser Frage sind also die Tendenz- und Organisationsfreiheit der Parteien auf der einen Seite und das Recht der Bürger auf Mitwirkung an der politischen Willensbildung auf der anderen Seite miteinander in Ausgleich zu bringen.<sup>78</sup> Die besseren Gründe sprechen dafür, aus dem Gebot der innerparteilichen Demokratie entgegen dem Wortlaut des § 10 Abs. 1 S. 2 PartG zu folgern, dass eine Ablehnung jedenfalls willkürfrei zu begründen ist.<sup>79</sup> Denn nicht erst ab dem Zeitpunkt der Aufnahme in eine Partei gelten für diese die verfassungsrechtlichen Pflichten aus Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG. Die Möglichkeit, sich politisch zu betätigen, wächst für einen Bürger durch die Mitgliedschaft in einer Partei um ein Vielfaches an. Diese Beteiligungschance darf einem Bürger aufgrund des verfassungsrechtlichen Ziels einer wirksamen politischen Teilhabe nicht willkürlich genommen werden.

Das Mitgliedschaftsverhältnis ist einfachrechtlich durch das PartG vorgeformt. Dieses konkretisiert die den Parteien in Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG vorgeschriebene Beachtung allgemeiner demokratischer Grundsätze. So dürfen gemäß § 2 Abs. 1 PartG ausschließlich Bürger Mitglieder einer Partei sein; in § 2 Abs. 1 S. 2 ist ausdrücklich ein Verbot der Mitgliedschaft von juristischen Personen normiert. Ein gleiches Stimmrecht für alle Mitglieder einer Partei sichert § 2 Abs. 2 S. 1 PartG. Einem Parteimitglied steht es gemäß § 10 Abs. 2 S. 3 PartG jederzeit frei, aus der Partei auszutreten. Schließlich sind Ordnungsmaßnahmen der Parteien gegen Mitglieder in § 10 Abs. 3 PartG Grenzen gesetzt. Auch der Ausschluss aus einer Partei muss den Verfahrensanforderungen in § 10 Abs. 4 und 5 PartG genügen.

### c) Namensrecht

Eine sich in der Gründungsphase befindende Partei muss sich einen Namen geben. Dieser dient im politischen Wettbewerb als formales Unterscheidungskriterium zwischen den teilnehmenden Akteuren. Besonders bei der Durchführung einer staatlichen Wahl muss es den Wahlberechtigten aufgrund deutlich abgrenzbarer Parteinamen möglich sein, sich politisch zu orientieren. Zu diesem Zweck ist der Name einer Partei inklusive einer eventuell gewählten Kurzbezeichnung gemäß § 6 Abs. 2 Nr. 1 PartG in deren Satzung aufzunehmen. Nur der satzungsmäßige Name darf bei Wahlwerbung und im Wahlverfahren verwendet werden, vgl. § 4 Abs. 1 S. 2 PartG. Die freie Wahl eines Parteinamens ist Ausprägung der Gründungsfreiheit<sup>80</sup>, der Organisationsfreiheit sowie der Tendenz-

<sup>71</sup> *Morlok* (Fn. 21), Art. 21 Rn. 136; *Ipsen* (Fn. 5), Art. 21 Rn. 68; *Lenski* (Fn. 10), § 10 Rn. 19.

<sup>72</sup> *Kühr*, Legalität und Legitimität von Mandatsträgerbeiträgen, 2014, S. 249; siehe zum besonderen Stellenwert der mitgliederschaftlichen Partizipationsrechte *Seifert*, Die politischen Parteien im Recht der Deutschen Bundesrepublik, 1975, S. 219.

<sup>73</sup> *Gusy* (Fn. 24), Art. 21 Rn. 73; *Reichert*, Vereins- und Verbandsrecht, 12. Aufl. 2010, Rn. 6170; *Seifert* (Fn. 72), S. 214; *Wolfrum*, Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz, 1974, S. 136 ff.

<sup>74</sup> Zu dieser Zweigliedrigkeit der Rechtfertigungsmaßstäbe für eine innerparteiliche Ungleichbehandlung siehe *Seifert*, (Fn. 72), S. 219 f.

<sup>75</sup> Näher dazu *Morlok* (Fn. 2), S. 231 (254 ff.); *Lenski* (Fn. 10), § 10 Rn. 9 f.

<sup>76</sup> Dazu etwa *Merten/Bäcker*, MIP 1997, 42.

<sup>77</sup> Den Anspruch verneinend: BGHZ 101, 193 (200); *Henke*, (Fn. 20), Art. 21 Rn. 272; *Stoklossa*, Der Zugang zu den politischen Parteien im Spannungsfeld zwischen Vereinsautonomie und Parteienstaat, 1989, S. 65; den Anspruch behauptend *Morlok* (Fn. 21), Art. 21 Rn. 133; *Knöpfle*, Der Staat 9 (1970), 321 (336).

<sup>78</sup> Ausführlich zu diesem Problem *Ossege*, Das Rechtsverhältnis zwischen politischer Partei und Parteimitglied, 2012, S. 108 ff.

<sup>79</sup> *Pieroth* (Fn. 22), Art. 21 Rn. 25; *Morlok*, (Fn. 21), Art. 21 Rn. 133; *Ossege* (Fn. 78), S. 125 ff.

<sup>80</sup> *Henke* (Fn. 20) Art. 21 Rn. 221.

freiheit der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 GG. Diese können ihren Namen in einer Weise festlegen, dass er aus ihrer Sicht eigene inhaltliche Überzeugungen zum Ausdruck bringt oder besonders wirksam ist.<sup>81</sup> Einfachgesetzlich wird der Parteienname in § 4 PartG unter besonderen Schutz gestellt. Der besondere Namensschutz für Parteien aus § 4 PartG modifiziert als *lex specialis* das allgemeine Namensrecht aus § 12 BGB, sofern es um das Namensrecht zwischen politischen Parteien geht. Verteidigt eine Partei ihren Namen gegenüber einer anderen juristischen Person, gelangt hingegen § 12 BGB zur Anwendung.

Dass Namensgebung politischer Parteien jenseits ihrer rechtlichen Bedeutung politisch hochrelevant ist, lässt sich etwa am Zusammenschluss der aus der DDR-Bürgerrechtsbewegung entstandenen Partei Bündnis '90 mit den Grünen 1993 ablesen. Welchen Stellenwert die Namensdiskussion hatte und von welchen Faktoren sie geprägt war, haben jüngst erst Zeitzeugen berichtet.<sup>82</sup>

Der einmal gewählte Name einer Partei ist für die gesamte Dauer ihrer Existenz geschützt. Eine neu auf den politischen Markt tretende Partei darf also keinen bereits gewählten Parteinamen oder dessen wesentliche Bestandteile für sich verwenden. Für politische Parteien statuiert § 4 PartG ein sogenanntes strenges Prioritätsprinzip.<sup>83</sup> Danach unterfällt ein Parteiname auch dann dem Namensschutz, wenn er keine für den Schutz nach § 12 BGB erforderliche Unterscheidungskraft<sup>84</sup> aufweist oder Verkehrsgeltung<sup>85</sup> erlangt hat. Parteinamen werden wegen ihrer Eigenart – zumeist handelt es sich um sachbezogene Namensbezeichnungen – voraussetzungslos geschützt, sodass den Parteien auch im Kennzeichenrecht eine besondere Stellung zukommt.<sup>86</sup> Das strenge Prioritätsprinzip des § 4 PartG gilt nicht für Wählervereinigungen.<sup>87</sup> Diese Wertung ist die konsequente Fortführung der verfassungsrechtlichen Konzeptionierung von politischen Parteien, weil Wählergemeinschaften anders als politischen Parteien durch die Verfassung gerade keine herausgehobene Position zugesprochen wird. Der Namensschutz aus § 4 PartG endet mit dem Zeitpunkt der Umbenennung bzw. Auflösung einer Partei oder der Fusion mit einer anderen Partei.<sup>88</sup> Dies hat zur Folge, dass der entsprechende Parteiname wieder für andere Vereinigungen frei wird.

Im Falle einer Auseinandersetzung über das Namensrecht einer Partei aus § 4 PartG oder aus § 12 BGB ist eine ent-

sprechende Leistungsklage in Form der Unterlassungsklage vor den ordentlichen Gerichten zu erheben.<sup>89</sup>

#### d) Die Untergliederung der Parteien

Parteien bedürfen einer territorialen Untergliederung, weil sie Zusammenschlüsse einer Vielzahl von Personen sind. Die Bildung kleinerer Parteieinheiten dient dazu, dass alle Mitglieder einer Partei an der internen Willensbildung auch tatsächlich aktiv mitwirken können. In § 7 PartG wird den Parteien eine Untergliederung in Gebietsverbände vorgeschrieben. Hierdurch wird die Organisationsfreiheit der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 GG eingeschränkt, um die innere demokratische Strukturierung gemäß Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG einfachrechtlich abzusichern. Je kleiner die Organisationseinheiten einer Partei gestaltet sind, desto größer ist die Einwirkungschance einzelner Mitglieder auf die interne Willensbildung. Durch das Organisationsgebot des § 7 Abs. 1 PartG werden die Teilhaberechte der Mitglieder gestärkt und damit ein demokratischer Parteaufbau gefördert.<sup>90</sup>

Die Gebietsverbände der Parteien sind selbstständige Verbände mit eigenen (Selbstverwaltungs-)Rechten, die sich eine eigene Satzung geben. Sie genießen eine grundsätzliche Autonomie hinsichtlich ihrer Finanzierung, Satzungsgebung, Personalbesetzung und ihrer inneren Organisation. Da es sich bei den Gebietsverbänden um Teilorganisationen einer Bundespartei handelt, haben die Untergliederungen bei allen ihren Handlungen allerdings die Vereinbarkeit mit der Satzung und dem Programm der Gesamtpartei sicherzustellen.<sup>91</sup> Im föderativen Modell des § 7 PartG ist eine Mitgliedschaft in mehreren Gebietsverbänden derselben Partei nicht möglich. Eine solche verfehlte den Zweck der Untergliederung der Parteien, weil hiermit erreicht werden soll, dass alle im Bundesgebiet verteilten Mitglieder eine unmittelbare Mitwirkungschance haben.<sup>92</sup> Allerdings knüpft die Parteimitgliedschaft an einen Gebietsverband der untersten Ebene an. Die Mitgliedschaft in einer Partei hängt von der Mitgliedschaft in einem regionalen Gebietsverband ab, der Austritt aus letzterem führt automatisch zu einem Austritt aus dem Gesamtverband einer Partei. Dieses Strukturprinzip wird als „gestufte Mehrfachmitgliedschaft“<sup>93</sup> bezeichnet.

#### 5. Der praktische Ablauf einer Parteigründung

Die rein formalen Anforderungen an den bloßen Akt der Gründung einer Partei sind letztendlich gering. Es bedarf eines Parteivorstandes bestehend gemäß § 11 Abs. 1 S. 2 PartG aus mindestens drei Personen, der von den Mitgliedern in geheimer und demokratischer Wahl gewählt wird. Zudem müssen die Mitglieder der künftigen Partei in einer Gründungsversammlung die Gründung selbst sowie die Parteisat-

<sup>81</sup> *Morlok*, MIP 2005, 49 (51).

<sup>82</sup> Siehe dazu die Autobiographie von *Marianne Birthler*, *Halbes Land, Ganzes Land, Ganzes Leben*, 2014, S. 273 ff.

<sup>83</sup> *Lenski* (Fn. 10), § 4 Rn. 4; a.A. *Schmitt-Gaedke/Arz*, NJW 2013, 2729 (2731).

<sup>84</sup> Zur Definition dieses Merkmals siehe *Säcker*, in: *Säcker/Rixecker* (Hrsg.) *Münchener Kommentar zum BGB*, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, § 12 Rn. 44 ff.

<sup>85</sup> Hierzu siehe *Säcker* (Fn. 84), § 12 Rn. 55 ff.

<sup>86</sup> *Schmitt-Gaedke/Arz* (Fn. 83), S. 2730.

<sup>87</sup> BGH GRUR 2012, 539; *Schwarz*, in: *Kersten/Rixen* (Fn. 2), § 4 Rn. 9.

<sup>88</sup> *Morlok* (Fn. 17), § 4 Rn. 1; *Lenski* (Fn. 10), § 4 Rn. 9 ff.

<sup>89</sup> BGHZ 78, 265.

<sup>90</sup> *Lenski*, (Fn. 10), § 7 Rn. 1; *Henke* (Fn. 20) Art. 21 Rn. 300; *Morlok* (Fn. 2), S. 231 (252); *Volkman* (Fn. 10), Art. 21 Rn. 65.

<sup>91</sup> *Morlok* (Fn. 17), § 7 Rn. 4.

<sup>92</sup> *Lenski* (Fn. 10), § 7 Rn. 15; *Augsberg* (Fn. 55), § 7 Rn. 8.

<sup>93</sup> BGHZ 73, 275 (278).

zung und das Parteiprogramm mit einfacher Mehrheit beschließen. Die Partei benötigt einen Namen, der sich deutlich von bereits existierenden Parteinamen abgrenzt. Gegebenenfalls ist eine Eintragung der Partei in das Vereinsregister zu veranlassen. Über die Gründungssitzung ist ein Gründungsprotokoll zu verfassen, aus welchem hervorgeht, dass die Mitglieder den Parteivorstand geheim und demokratisch gewählt haben. Zudem muss sich daraus die Beschlussfassung über die Parteigründung sowie über die Parteisatzung und Parteiprogramm ergeben. Das Gründungsprotokoll ist von dem Parteivorsitzenden bzw. seinem Stellvertreter und zwei weiteren Parteimitgliedern zu unterschreiben. Gemeinsam mit der Parteisatzung, dem Parteiprogramm, dem Namen der Vorstandsmitglieder und der Landesverbände unter Angabe ihrer Funktionen ist das Gründungsprotokoll dem Bundeswahlleiter zuzuleiten.

### III. Ausblick

Nachdem mit dem Akt der Gründung einer politischen Partei der so entstandenen Organisation der besonders in Art. 21 Abs. 1 GG gesicherte Status zukommt, muss diese im politischen Prozess Fuß fassen, um im Wettbewerb um politische Macht ihre Überzeugungen erfolgreich gegen die Konkurrenten durchzusetzen. Bis zu diesem Ziel muss eine Partei verschiedene Zwischentappen erreichen und Probleme überwinden. Zuerst ist es für eine neu gegründete Partei erforderlich, auf sich aufmerksam zu machen, Mitglieder zu gewinnen, sich räumlich im Bundesgebiet auszubreiten und für eine ausreichende Finanzierung ihrer Tätigkeit Sorge zu tragen. Die mit diesem nächsten Schritt zusammenhängenden rechtlichen wie faktischen Umstände werden im nächsten Beitrag erläutert.