

# Der Lebenszyklus politischer Parteien – Eine „evolutionäre“ Einführung in das Parteienrecht – Teil 5/6

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

## I. Rückblick

In den vorangehenden Beiträgen standen verfassungs- und einfachgesetzliche Fragen der Ordnung der politischen Parteien im Mittelpunkt. Parteien als grundrechtlich basierte Organisationsformen<sup>1</sup> bürgerlicher Willensartikulation genießen verfassungsrechtliche Privilegien,<sup>2</sup> unterliegen gleichzeitig aber auch verfassungs- und einfachgesetzlichen Pflichten. Insbesondere der Aufbau der politischen Parteien ist durch das PartG detailliert geregelt.<sup>3</sup> Außerdem macht das Gesetz genaue Vorgaben über das Finanzwesen der politischen Parteien, die wesentlich durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geprägt sind.<sup>4</sup> Wesentliche Funktion der politischen Parteien ist die Ermöglichung demokratischer Wahlen.<sup>5</sup> Daher ist das Wahlrecht im Hinblick auf die Regeln der Kandidatenaufstellung jedenfalls insoweit als Parteienrecht anzusehen, wie es die Parteien betrifft. Gekennzeichnet sind die verschiedenen vorgestellten Bestimmungen dabei praktisch durchweg von einem Dualismus von verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Vorgaben. Je näher eine gesetzliche Regelung dem Verfassungsrecht bzw. der Verfassungsgerichtsrechtsprechung steht, desto stärker sind die Bestimmungen unter Rückgriff auf verfassungsrechtliche Wertungen auszulegen. Dabei lassen sich die Ebenen des Verfassungsrechts und des einfachen Rechts nicht immer trennscharf differenzieren, weil viele Regelungen des PartG letztlich gesetzgeberische Übernahmen aus der Verfassungsgerichtsrechtsprechung sind.

## II. Einführung

### 1. Organisationsrecht und Konfliktperspektive

Parteienrecht bildet einen besonderen Ausschnitt des Staatsorganisationsrechts, weil die politischen Parteien in der verfassungsrechtlichen Ordnung des Grundgesetzes eine besonders einflussreiche Rolle einnehmen. Wenn man von einer Verfassung erwartet, dass sie die wesentlichen Akteure der staatlichen Gewalt konstituiert und dadurch auch bindet,<sup>6</sup> kann

sie politische Parteien nicht aussparen, weil sie die demokratische Willensbildung wesentlich mitformen. Wer entscheiden darf und wer legitimen Einfluss auf die Willensbildung des Volkes nehmen kann, muss also verfassungsrechtlich geregelt sein.<sup>7</sup> Die Verfassung konstituiert also die Akteure, Entscheidungsverfahren und Entscheidungsregeln des politischen Prozesses. Dabei kann in der Alltagspraxis der Politik gegen Organisationsrecht ebenso verstoßen werden, wie gegen jede andere Rechtsnorm auch, die ein klares Handlungsge- oder -verbot statuiert. Der institutionelle Einschlag, das „Organisatorische“ des Staatsorganisationsrechts, das auf Stabilisierung der staatlichen Organe zielt, macht Rechtskonflikte aber häufig weniger zugänglich.

### 2. Parteienrechtskonflikte als juristische und politische Konflikte

Parteienrechtskonflikte sind aus der Perspektive der Beteiligten nicht oder jedenfalls nicht primär juristische Konflikte, sondern *politische*. Parteien verstehen sich nämlich regelmäßig nicht als Rechtsformen auf der leichten Höhe der Verfassungsorgane, sondern als aktive Akteure im Ring politischer Auseinandersetzungen. Rechtliche Regeln sind dabei – mit Recht! – Mittel zum Zweck der Durchsetzung eigener Ziele und Absichten. Während Juristen auf solche Konflikte aus der Perspektive der maßgeblichen Rechtsregeln schauen und sie nicht in Ansehung der damit verfolgten politischen „Macht“-Motive konzipieren, nutzen Parteien diese Rechtsregeln zu ihren eigenen Gunsten. Das kennzeichnet im Übrigen viele staatsorganisationsrechtliche Auseinandersetzungen, was an der abstrakten Normenkontrolle besonders deutlich wird: Während das Grundgesetz die abstrakte Normenkontrolle als ein Instrument objektiver Rechtskontrolle versteht, das darauf zielt, die Integrität der verfassungsmäßigen Ordnung zu garantieren, verstehen politische Parteien es als ein Mittel, dem politischen Gegner eine Niederlage beizubringen. Zwar erkennt die Rechtswissenschaft an, dass die Normenkontrolle eine „Waffe der Opposition“<sup>8</sup> ist, gleichzeitig möchte sie aber wohl gern glauben, die Opposition nutze dieses Mittel aus schierem Verfassungspatriotismus und aus Interesse an objektiver Normgeltung. Im Gegenteil ist es aber so, dass den Antragstellern einer abstrakten Normenkontrolle die rechtliche Begründung, warum eine Norm der Verfassung entspricht oder nicht, nicht selten gleichgültig ist. Es geht ihnen vielmehr um

\* Julian Krüper ist Inhaber der Professur für Öffentliches Recht, Verfassungstheorie und interdisziplinäre Rechtsforschung an der Ruhr-Universität Bochum, Hana Kühn ist Rechtsreferendarin am Landgericht Düsseldorf und war bis 2012 Mitarbeiterin am Institut für deutsches und internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) an der HHU Düsseldorf. Für Recherchearbeiten und die Formulierung des Abschnitts IV. 2. gilt Frau Ref. iur. Patricia Kortmann, für Hilfe bei der Manuskriptredaktion stud. iur. David A. Hug und stud. iur. Maximilian Kothe-Marxmeier besonderer Dank.

<sup>1</sup> Krüper/Kühn, ZJS 2014, 241.

<sup>2</sup> Krüper/Kühn, ZJS 2014, 143 (146).

<sup>3</sup> Krüper/Kühn, ZJS 2014, 241.

<sup>4</sup> Krüper/Kühn, ZJS 2014, 241 (245 ff.).

<sup>5</sup> Krüper/Kühn, ZJS 2014, 346 (349).

<sup>6</sup> Siehe zu dieser Ordnungsfunktion Volkman, Grundzüge einer Verfassungslehre der Bundesrepublik Deutschland, 2013,

S. 62 ff.; Morlok/Michael, Staatsorganisationsrecht, 2013, Rn. 29 ff.

<sup>7</sup> Volkman (Fn. 6), S. 61; Morlok, Parteiengesetz, Nomos-Erläuterungen zum deutschen Bundesrecht, 2. Aufl. 2013, § 1 Rn. 2 f.

<sup>8</sup> Heun, Die Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, 2012, S. 200; Weber, Die Politisierung des bundesdeutschen Verfassungsgerichtes: Abstrakte Normenkontrolle als Waffe der Opposition – Vergleich zwischen Frankreich, Spanien und Deutschland, 2003.

das Gewinnen des Streits, nicht aber darum, mit welchen Argumenten konkret er gewonnen wird. Ähnliches kann man über Auseinandersetzungen, in die politische Parteien ansonsten verwickelt sind, auch sagen, man denke etwa an Verfassungsklagen gegen Wahlrechtsvorschriften. Darin liegt insgesamt kein Mangel oder der Nachweis einer Dysfunktionalität des politischen Systems, denn das Verfassungsrecht muss sich in der Auseinandersetzung der politischen Akteure bewähren und wird darin immer wieder angewendet, fortentwickelt und verändert. Ob eine Verfassung etwas „taugt“, erweist sich daher auch daran, dass ihre Regelungen geeignet sind, politische Konflikte zu ertragen und zu entscheiden.

Schließlich muss man bei der Beschäftigung mit parteirechtlichen Konflikten stets mitbedenken: Viele der Akteure, die mit den Parteien in Konflikt treten, sind ihrerseits mittelbar oder unmittelbar parteipolitisch gebunden, was Konflikte über ihren rechtlichen Gehalt hinaus verschärft beziehungsweise oft die eigentliche Grundlage eines Konfliktes bildet. Zwar erwarten wir von bestimmten Amtsträgern, etwa dem Bundespräsidenten oder dem Bundestagspräsidenten, eine Neutralität in der Amtsausübung (und soweit erkennbar, bemühen sich die Amtsträger auch darum), aber natürlich sind die konkreten Personen, die die Ämter bekleiden, eingebettet in eine politische, kulturelle und soziale Umgebung, die ihre Sichtweisen und Weltanschauungen prägt und die darüber in Opposition zu anderen politischen Akteuren geraten können.

Zuletzt spielen sich Konflikte zwischen Parteien daher nicht immer unmittelbar zwischen den Parteien selbst ab, sondern sind vermittelt durch ihre politischen Repräsentanten im Parlament, also den parteilich gebundenen Fraktionen und einzelnen Abgeordneten.

### 3. Dimensionen von Partei-Konflikten

Auf dieser Grundlage können verschiedene Dimensionen parteirechtlicher Konflikte voneinander unterschieden werden. Zunächst kommt es natürlich schon innerhalb der „Partei-familie“ zu Auseinandersetzungen. Dies können einmal Konflikte zwischen der Partei als Organisation und einzelnen Mitgliedern sein. Oft geht es dabei darum, ob sich die Mitglieder hinreichend stark am politischen Grundkonsens ihrer Partei orientieren – Parteien sind politische Tendenzbetriebe<sup>9</sup> – oder aus diesem Grundkonsens, etwa durch öffentliche Äußerungen, ausscheiden. Die Fälle des ehemaligen Bundesbankvorstands *Thilo Sarrazin* und des ehemaligen Bundeswirtschaftsministers *Wolfgang Clement* im Konflikt mit der SPD, der Fall des ehemaligen CDU-Bundestagsabgeordneten *Martin Hohmann* im Konflikt mit der CDU oder die Kontroverse zwischen dem ehemaligen Bundeswirtschaftsminister *Jürgen Möllemann* und der FDP sind Beispiele für solche Konflikte (dazu siehe unter III. 1.). Es können auch Konflikte im Organisationsgefüge der Partei selbst auftreten, also etwa zwischen Bundes- und Landesverband, wie jüngst etwa in der AfD zwischen dem Bundesverband und dem Landesverband Hessen (dazu unter III. 2.). Schließlich können Konflikte aber auch nach außen

wirken, wenn die Partei mit anderen Parteien (unter IV.) oder mit staatlichen Organen (unter V.) in Auseinandersetzungen gerät. Wenn um den Zugang zu öffentlichen Einrichtungen oder Anteil an staatlichen Wahlkampfleistungen gestritten wird, stehen sich die Parteien und Träger hoheitlicher Gewalt – wie etwa Gemeinden oder Rundfunkanstalten – gegenüber. Unter den staatlichen Organen, mit denen die Parteien typischerweise besonders tiefgreifende Auseinandersetzungen haben, nimmt der Bundestagspräsident eine besondere Rolle ein, weil er die für die staatliche Parteienfinanzierung zuständige Behörde ist. Rechtsfragen der staatlichen Parteienfinanzierung gehören traditionell zu den besonders leidenschaftlich umstrittenen Fragen des Parteienrechts (unter VI.).

## III. Innerparteiliche Konflikte

Innerparteiliche Konflikte können in den Parteien selbst, das heißt zwischen ihren einzelnen Organisationseinheiten und den Mitgliedern beziehungsweise zwischen den einzelnen Organisationsebenen selbst auftreten.

### 1. Konflikte zwischen Partei und Mitgliedern

#### a) Das Mitgliedschaftsverhältnis als grundrechtsgeprägtes Verhältnis

Das Verhältnis von Partei und ihren Mitgliedern, das Mitgliedschaftsverhältnis, ist nur dann adäquat zu verstehen, wenn man es als ein grundrechtsgeprägtes Verhältnis deutet. Parteien bilden die organisatorische Hülle kollektiver Grundrechtsverfolgung natürlicher Personen im Bereich der Politik. Durch den Eintritt in eine politische Partei verliert das Individuum seine politischen Grundrechte nicht, sie gehen nicht zugunsten der Partei auf diese über. Aus der Perspektive der Parteimitglieder ist die Partei vielmehr nur das Vehikel ihrer Grundrechtsverwirklichung – soweit die grundrechtsidealistische Perspektive. Gleichzeitig führt die organisatorisch-institutionelle Verfestigung der Partei dazu, dass diese bestimmte Eigeninteressen entwickelt, namentlich im Hinblick auf den Erfolg bei Wahlen und der Durchsetzung ihres Programms in Parlament und Regierung. Dieses Eigeninteresse, das politisch betrachtet eben mehr ist als die Summe der Einzelinteressen der Mitglieder, ist nicht illegitim, sondern gerade verfassungsgewollt. Damit ist aber ein wesentlicher Grundstein gelegt für Konflikte zwischen Parteimitgliedern und Parteiorganisation. Das Mitgliedschaftsverhältnis wird dadurch potentiell also ein Konfliktverhältnis. Dem Recht kommt dabei die Aufgabe zu, die verfassungsrechtlich verbürgten politischen Partizipationsrechte des Individuums mit den verfassungsrechtlich ebenfalls garantierten organisatorisch-institutionellen Eigeninteressen der Parteiorganisation insgesamt in einen Ausgleich zu bringen.

#### b) Eintritt und Austritt

Begründet wird das Mitgliedschaftsverhältnis zwischen Individuum und Partei durch den Beitritt der einzelnen Bürger zur Partei, die in der Regel als ein bürgerlich-rechtlicher

<sup>9</sup> *Morlok/Michael* (Fn. 6), Rn. 246; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 21 Rn. 59; *Krüper/Kühn*, ZJS 2014, 16 (21).

Verein organisiert ist.<sup>10</sup> Das konkrete Verfahren des Eintritts regeln die Parteien autonom in ihren Satzungen;<sup>11</sup> typischerweise wird eine schriftliche Beitrittserklärung von den neuen Mitgliedern verlangt. Dieser Bereich ist selten für sich konfliktbehaftet. Unklar ist indes, ob es einen Anspruch auf Aufnahme in eine politische Partei gibt. Dafür spricht, dass das Grundgesetz Parteien nicht um ihrer selbst willen schützt, sondern als Funktionsträger der politischen Willensbildung des Volkes. Entschieden sie völlig autonom über die Aufnahme von neuen Mitgliedern, bestimmten sie letztlich über die praktische Reichweite derjenigen Rechte der Bürger, zu deren Verwirklichung die Verfassung die Parteien gerade vorsieht. Daraus leiten Stimmen in der Literatur gegen den insoweit klaren Wortlaut des § 10 Abs. 1 PartG („entscheiden frei“) einen verfassungsrechtlich begründeten Aufnahmeanspruch in politische Parteien ab.<sup>12</sup> § 10 Abs. 1 PartG wäre danach verfassungswidrig, da eine verfassungskonforme konkretisierende Auslegung aufgrund des völlig eindeutigen Wortlauts ausscheidet. In dieser Perspektive setzen sich die Individualrechte auf politische Teilhabe in Parteien gegen parteiorganisationsrechtliche Aspekte durch. Parteien könnten nur dann wirksam die Aufnahme versagen, wenn die Tendenzreinheit der Partei dadurch gefährdet würde. Ein solches Rangverhältnis zwischen Individualrechten und Parteiorganisationsrechten wäre tatsächlich nur dann geboten, wenn politische Willensbildung ausschließlich in Parteien möglich und die Gründung neuer Parteien beschränkt oder gar ausgeschlossen wäre.<sup>13</sup> Beides ist indes nicht der Fall: Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG verbürgt die Gründungsfreiheit von Parteien, schließlich kann auch außerhalb von politischen Parteien Einfluss auf die politische Willensbildung genommen werden, allerdings deutlich weniger intensiv. Ein Verschaffungsanspruch auf politische Teilhabe in einer politischen Partei besteht daher für den Einzelnen nicht, weder verfassungsrechtlich gegen den Staat (in Gestalt einer Pflicht zur Vermeidung grundrechtlicher Schutzpflichtverletzung) noch gegen die Parteien selbst in Gestalt eines zivilrechtlichen Aufnahmeanspruchs.<sup>14</sup> Bereits kraft Gesetzes ausgeschlossen sind indes allgemeine Aufnahmesperren, § 10 Abs. 1 S. 3 PartG.

<sup>10</sup> Krüper/Kühr, ZJS 2014, 16 (19); Morlok (Fn. 7), § 7 Rn. 3; Klein, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 64. EL, Stand: 2012, Art. 21 Rn. 361.

<sup>11</sup> Henke, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Bearbeitung 1991, Art. 21 Rn. 219, 267; Morlok (Fn. 7), § 6 Rn. 2, 9.

<sup>12</sup> Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 21 Rn. 25; Morlok (Fn. 7), § 10 Rn. 3; Ipsen, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 21 Rn. 81 ff.; Klein (Fn. 10), Art. 21 Rn. 366 f.

<sup>13</sup> So mit Recht Lenski, Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, § 10 Rn. 11.

<sup>14</sup> Ablehnend gegenüber einem Aufnahmeanspruch BGHZ 101, 193 (201 ff.); aus der Literatur etwa Ipsen, in: Ipsen (Hrsg.), Parteiengesetz, Kommentar, 2008, § 10 Rn. 3-6; Wißmann, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht, 2009, § 10 Rn. 4 ff.

Ebenso wie niemand zum Eintritt in eine Partei gezwungen werden kann – dies verhindert der negative Schutzbereich des Art. 9 Abs. 1 GG für privatrechtliche Organisationen – kann niemand zum Verbleib in einer Partei gezwungen werden. Es besteht umfassende Austrittsfreiheit. Diese kann nach § 10 Abs. 2 S. 3 PartG auch nicht zeitlich beschränkt werden. Austritte werden entgegen § 39 Abs. 2 BGB also sofort wirksam.

### c) Parteiliche Ordnungsmaßnahmen

§ 10 Abs. 3-5 PartG schreiben den Parteien Satzungsregeln über Ordnungsmaßnahmen im Verhältnis zwischen Parteimitgliedern und Partei vor. Dabei sehen die Absätze 4 und 5 Sonderregelungen über den schwersten Eingriff in das Mitgliedschaftsverhältnis vor, nämlich seine Beendigung in Gestalt des *Parteiausschlusses*.

#### aa) Disziplinarmaßnahmen unterhalb des Parteiausschlusses

Das PartG macht ausdrücklich keine Vorgabe zu den möglichen Ordnungsmaßnahmen, die Parteien gegenüber ihren Mitgliedern ergreifen können. Trotz der starken grundrechtlichen Fundierung des Mitgliedschaftsverhältnisses ist gibt es keinen *numerus clausus* von Ordnungsmaßnahmen. Das Gesetz überlässt es der Organisationsgewalt der Parteien, welche Maßnahmen zur Disziplinierung der Parteimitglieder jeweils als notwendig erachtet werden. Aus der systematischen Entgegensetzung zum statusbeendenden Parteiausschluss folgt, dass es sich bei sonstigen Ordnungsmaßnahmen um solche handeln muss, die das Mitgliedschaftsverhältnis als Grundverhältnis unberührt lassen, aber gestaltend auf es einwirken können. Grob lassen sich dabei *Maßnahmen der Rüge* von solchen der *Degradierung* durch Entzug von Parteiämtern unterscheiden.<sup>15</sup> Wichtig ist dabei, dass die Maßnahmen sich in ihrer Wirkung nur auf den organisatorischen Innenraum der politischen Parteien beschränken dürfen. Eine Auswirkung von Parteiordnungsmaßnahmen auf autonom, etwa parlamentsrechtlich begründete Statusverhältnisse, ist ausgeschlossen. Daher zieht eine Parteiordnungsmaßnahme *nicht kraft Gesetzes* auch eine Ordnungsmaßnahme gegen das Parteimitglied in seiner Funktion als Parlamentsabgeordneter mit sich. Auch hat die innerparteiliche Ordnungsmaßnahme *keine Tatbestandswirkung* für andere, also vor allem parlaments- und fraktionsrechtliche Ordnungsmaßnahmen. Aufgrund der grundrechtlichen Prägung des Mitgliedschaftsverhältnisses unterliegen Parteiordnungsmaßnahmen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, auch wenn die Parteien als private Organisationen nicht unmittelbar durch die Grundrechte gebunden sind.<sup>16</sup> Ordnungsmaßnahmen können auch schiedsgerichtlich sowie durch die staatlichen Gerichte überprüft werden.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Roßner, Parteiausschluss, Parteiordnungsmaßnahmen und innerparteiliche Demokratie, 2014, S. 94 ff.; Wißmann (Fn. 14), § 10 Rn. 19; Morlok (Fn. 7), § 10 Rn. 11.

<sup>16</sup> Lenski (Fn. 13), § 10 Rn. 40.

<sup>17</sup> Lenski (Fn. 13), § 10 Rn. 42 ff., Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 6. Aufl. 2014, § 6 Rn. 76, 83.

## bb) Parteiausschlussverfahren

Besondere Aufmerksamkeit hat der Gesetzgeber dem Parteiausschluss gewidmet, was daran deutlich wird, dass er dessen Voraussetzungen anders als die anderer Ordnungsmaßnahmen unmittelbar im PartG selbst niedergelegt hat, § 10 Abs. 4 PartG. Danach kann ein Mitglied nur dann ausgeschlossen werden, „wenn es vorsätzlich gegen die Satzung oder erheblich gegen Grundsätze oder Ordnung der Partei verstößt und ihr damit schweren Schaden zufügt“. Es kann also gegen die Satzung, die Grundsätze der Partei und gegen ihre Ordnung verstoßen werden; Voraussetzung des Ausschlusses ist jeweils ein bereits entstandener „schwerer Schaden“, womit ein Präventivausschluss aus der Partei ausscheidet.<sup>18</sup>

Der juristisch geschulte Blick erkennt die in der Norm angelegten Konfliktpotentiale sehr schnell. Sie liegen sowohl auf der „Ursachen-“ wie auf der „Wirkungsseite“. Während nämlich ein (direkt oder bedingt vorsätzlicher) Satzungsverstoß im Regelfall recht unproblematisch festzustellen sein wird, verhält es sich sowohl mit dem „erheblichen Verstoß“ gegen „Grundsätze“ und „Ordnung“ sowie mit dem „schweren Schaden“ anders. Die Wahl dieser unbestimmten Rechtsbegriffe öffnet den Parteiausschluss einerseits zu Recht hin zu politischen Wertungen der jeweiligen Partei; gleichzeitig droht darüber die juristische Steuerungsfähigkeit dieser Begriffe verlustig zu gehen. Es verwundert daher nicht, dass es allgemeinverbindliche Konkretisierungen der Begriffe nicht gibt, sondern die Entscheidungen jeweils im Einzelfall plausibilisiert werden müssen. Dies verweist die Parteienrechtspraxis auf gesteigerte quantitative wie qualitative Begründungserfordernisse für einen Parteiausschluss.

„Grundsätze“ im Sinne des PartG sind programmatisch-inhaltliche Grundsätze, die in einem Programm dokumentiert sein können, es aber keineswegs sein müssen. Da die Parteien nach Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG dem Grundsatz innerparteilicher Demokratie verpflichtet sind und § 10 Abs. 4 PartG auch nicht die innerparteiliche Diskussion verbieten will, ist naturgemäß nicht jede kritische Abweichung von aktuell geltenden Parteilinien schon ein ausschlussbegründender Verstoß gegen die Grundsätze der Partei. Allerdings verlangt das PartG von den Mitgliedern, dass sie inhaltliche Differenzen parteiintern austragen, wenn sie das Risiko eines Parteiausschlusses nicht eingehen wollen. Alternativ steht den Mitgliedern jederzeit der Austritt offen.

Ein Verstoß gegen die „Ordnung“ der Partei kann sich, soll das Tatbestandsmerkmal neben den Satzungsverstößen und den Verstößen gegen die Grundsätze eine eigenständige Bedeutung haben, vor allem auf die Verletzung von „Solidaritäts- und Rücksichtnahmegeboten“<sup>19</sup>, auf Fehlverhalten im Hinblick auf die „Art der Auseinandersetzung“<sup>20</sup> beziehen. Solche „weichen“ Kriterien des individuellen Umgangs kennt man im Staatsorganisationsrecht beispielsweise auch im Bundesstaatsrecht und dem Gebot des bundesfreundlichen Ver-

haltens.<sup>21</sup> Schädigendes Verhalten etwa zu Wahlkampfzeiten oder persönliche Diskreditierung von Parteimitgliedern zählen zu solchen Ordnungsverstößen.

*Beispiel:* So hat etwa der ehemalige SPD-Ministerpräsident und Bundeswirtschaftsminister *Wolfgang Clement* 2007 vor der Landtagswahl in Hessen davor gewarnt, der SPD die Stimme zu geben, der er – namentlich in Gestalt der Spitzenkandidatin *Andrea Ypsilanti* – eine zu große Nähe zur Linkspartei vorwarf. Das daraufhin angestrebte Parteiordnungsverfahren mit dem Ziel des Ausschlusses aus der SPD endete vor dem Bundesschiedsgericht zwar nur mit einer Rüge (nachdem Vorinstanzen den Ausschluss bestätigt hatten), *Clement* trat dann aber selbst aus der SPD aus.

Gemeinsam ist allen Tatbestandsvarianten, dass sie zu einem „schweren Schaden“ für die Partei führen müssen, der bereits eingetreten sein muss. Das Schutzgut, das durch den Schadenseintritt betroffen sein muss, ist nicht klar bestimmbar, ausreichend ist eine Beeinträchtigung aller legitimen Interessen der Partei.<sup>22</sup> Unproblematisch sind dabei zumeist die Fälle, in denen ein materieller Schaden kausal durch ein Verhalten verursacht wurde. Diese Fälle sollen hier außen vor bleiben.

Schwieriger gelagert sind jene Fälle, in denen der Schaden nicht materiell, sondern immateriell ist. Der Schadensbegriff im Rahmen des § 10 Abs. 4 PartG ist nicht wie im Polizeirecht ein hochgradig rechtlich durchformter, an Rechtsgüter anknüpfender, sondern vielmehr ein politisch zu verstehender Begriff. Daher sind eben nicht allein materielle Schäden erfasst, sondern auch und vor allem politische Schäden, insbesondere geminderte Wahlchancen.

Deren rechtliche Beurteilung wird dadurch erschwert, dass eine feststellbare *Kausalität* zwischen Störungsverhalten und Schaden beziehungsweise die *Quantifizierung eines politischen Schadens* (etwa eines schlechter als möglich ausgefallenen Wahlergebnisses) regelmäßig schwer fallen, wenn nicht gar unmöglich bleiben muss.<sup>23</sup> Eine echte politische Schadensfeststellung kann dabei regelmäßig nicht stattfinden, vielmehr muss der Schaden, genauer eben: die Schadensmöglichkeit, aus einer Kumulation verschiedener Indizien fingiert werden. Deswegen ist bei der Feststellung eines politischen Schadens i.S.d. § 10 Abs. 4 PartG Abschied zu nehmen von quasihafungsrechtlich konstruierter Handlung-Kausalität-Schadensdogmatik. Die Feststellung eines Schadens verlangt vielmehr regelmäßig eine einzelfallorientierte Interessenabwägung, bei der auf der einen Seite das Interesse der Partei an Tendenzreinheit und Grundsatzkonformität ihrer Mitglieder, auf der anderen Seite das Recht der Mitglieder auf auch kontroverse politische Teilhabe an der innerparteilichen Willensbildung gegeneinander abgewogen werden müssen. Dabei können verschiedene *schadensnahe Indizien* die Abwägung steuernd beeinflussen, so zum Beispiel die Prominenz des Parteimitglieds,

<sup>18</sup> *Wißmann* (Fn. 14), § 10 Rn. 39; *Klein* (Fn. 10), Art. 21 Rn. 383 ff.; *Morlok* (Fn. 7), § 10 Rn. 12 f.

<sup>19</sup> *Lenski* (Fn. 13), § 10 Rn. 61; BGH, Urt. v. 14.3.1994 – II ZR 99/93, Rn. 25 m.w.N.; *Morlok* (Fn. 7), § 10 Rn. 12.

<sup>20</sup> *Wißmann* (Fn. 14), § 10 Rn. 37.

<sup>21</sup> Umfassend *Bauer*, Die Bundestreue, 1992, S. 342 ff.; *Battis/Gusy*, Einführung in das Staatsrecht, 5. Aufl. 2011, Rn. 183.

<sup>22</sup> *Morlok* (Fn. 7), § 10 Rn. 13; *Klein* (Fn. 10), Art. 21 Rn. 388.

<sup>23</sup> Ähnlich *Lenski* (Fn. 13), § 10 Rn. 65; so auch *Morlok* (Fn. 7), § 10 Rn. 13.

die Nähe zu einer Wahl, die Art der Äußerung, die Häufigkeit und das Medium der Äußerung, der Gegenstand der Kritik, die Parteitagsbeschlusslage oder Aussagen im Wahl- oder Grundsatzprogramm einer Partei.<sup>24</sup>

Allgemein als zulässig angesehen werden mitgliedschaftsrechtliche Unvereinbarkeitsbeschlüsse, die die Mitgliedschaft in der jeweiligen Partei für inkompatibel erklären mit der Mitgliedschaft in anderen Organisationen. So schließen Parteien etwa aus, dass ihre Mitglieder zugleich Mitglieder der „Scientology-Kirche“ sein können.<sup>25</sup>

### cc) Fraktionsausschluss und Parteiausschluss

Die enge Verbindung von politischer und rechtlicher Dimension im Parteienrecht, auf die eingangs bereits hingewiesen wurde, zeigt sich beispielhaft im Verhältnis von Partei- und Fraktionsausschluss. Rechtlich sind der Ausschluss aus der Partei und der jeweiligen Parlamentsfraktion voneinander unabhängig. Wirksamkeit und Unwirksamkeit der jeweiligen Ausschlussentscheidungen berühren einander nicht. Politisch hingegen sind beide Verfahren eng miteinander verwoben, das eine geht oft mit dem anderen einher. Dabei ist der Fraktionsausschluss regelmäßig sehr viel komplikationsloser zu bewerkstelligen, als das aufwendige Parteiausschlussverfahren.<sup>26</sup> Die Darstellung von Einzelheiten muss hier indes unterbleiben.

### 2. Konflikte zwischen Gliederungsebenen der Parteien

In Parteien kommt es regelmäßig auch zu Konflikten zwischen den verschiedenen Organisationsebenen, seien es inhaltliche Konflikte über den Kurs einer Partei oder organisatorische Konflikte; nicht selten gehen solche Fragen Hand in Hand. Der Gesetzgeber hat sich in § 7 PartG dafür entschieden, politische Parteien föderal zu organisieren. Das bedeutet, dass die Untergliederungen unterhalb der Bundesebene nicht selbstständige Teile der Gesamtpartei sind, sondern *eigene Vereinsqualität* besitzen. Damit korrespondiert ein eigenständiger Bereich politischer Organisationsautonomie, der Ausprägung des Gebotes innerparteilicher Demokratie aus Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG ist. Gleichzeitig behauptet der Gesamtverband Partei auch ein programmatisch-inhaltliches Eigenrecht, weil ihm die Aufgabe zufällt, die Partei als einheitlichen politischen Willensverband nach außen zu repräsentieren. Aus der Eigenschaft der Parteien als Tendenzorganisationen ergibt sich, dass dem jeweils übergeordneten Gliederungsverband eine bestimmte ordnende Kompetenz zugestanden werden muss. Das PartG enthält zu diesem Problemkreis nicht eben viele Regelungen, entscheidend ist hier § 16 PartG. Die Vorschrift erlaubt den Ausschluss und die Auflösung nach-

geordneter Gebietsverbände, sofern diese sich einen „schwerwiegenden Verstoß gegen die Grundsätze oder die Ordnung der Partei“ haben zuschulden kommen lassen. Außerdem erlaubt er die Amtsenthebung ganzer Organe.<sup>27</sup> Wichtig zu sehen ist dabei, dass § 16 Abs. 1 S. 2 PartG verlangt, dass die Gründe, aus denen heraus Maßnahmen nach Satz 1 zulässig sein sollen, von den Parteien in ihren Satzungen festgelegt sein müssen.<sup>28</sup>

Erkennbar baut § 16 PartG darauf, dass Parteien Praktiken informaler innerparteilicher Konfliktlösung entwickeln, denn sowohl Ausschluss wie Auflösung eines Gebietsverbandes können nur die ultima ratio in einem Konflikt zwischen über- und nachgeordneter Ebene sein. Der unbestimmte Rechtsbegriff des schwerwiegenden Verstoßes muss in der Praxis konkretisiert werden, wobei Art, Intensität und Dauer des Verstoßes – nicht zwingend eines Schadens! – Anknüpfungspunkt für dessen Schwere sein können.<sup>29</sup>

Wichtig ist dabei, das Regime der Verbandssanktionierung von den Sanktionen gegen einzelne Parteimitglieder soweit wie möglich zu trennen. Dies wird relevant bei der Frage, wem der mit einer Maßnahme nach § 16 PartG verfolgte Verstoß zuzurechnen ist. Zu Recht verlangt die Literatur eine „qualifizierte Zuordnung“ des Verstoßes zum sanktionierten Verband, die sich regelmäßig erst durch ein Verhalten von Amts- und Funktionsträgern des Verbandes begründen lässt.<sup>30</sup>

Das Bündel an Maßnahmen, die der § 16 PartG gegen den Gliederverband zulässt, ist schmal und seine Einzelmaßnahmen sind einschneidend. Es stellt sich daher die Frage, ob unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten auch andere, weniger einschneidende Maßnahmen der Partei gegen den Gliederverband zulässig wären, die etwa ebenfalls satzungsrechtlich durch die Partei zu regeln sein könnten?

Wiewohl die Regelung des § 16 PartG abschließend scheint, ist für die Zulässigkeit anderer Ordnungsmaßnahmen materiell Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkte und organisationsrechtlich die Satzungsautonomie der Parteien in Anschlag zu bringen. Allerdings stellt sich die Frage, welchen Bindungen die Parteien bei der weitergehenden Regelung – die eine satzungsmäßige sein muss, § 6 Abs. 2 Nr. 5 PartG – unterliegen. Eröffnet das PartG nur einen Rechtsfolgenspielraum, so dass die Parteien an das Tatbestandsmerkmal des „schweren Verstoßes“ des § 16 Abs. 1 PartG gebunden sind? Oder können sie auch Regelungen treffen, mit denen minder schwere Verstöße gegen die Parteiordnung gerügt werden? Hier ist zu bedenken, dass die innerparteiliche Struktur demokratisch sein muss und ein „Durchregieren“ von oben rechtlich unerwünscht ist. Eröffnet man aber satzungsrechtlich den Raum zu Regelungen, mit denen auch unterhalb schwerer Verstöße ein Sanktionsmanagement der übergeordneten Ebenen möglich würde, minderte das die demokratische „Beinfreiheit“ der Teilgliederungen. Zwar trifft § 16 Abs. 2 PartG mit dem Bestätigungserfordernis einen formalen Sicherungsmechanismus. Dieser ist indes seinerseits nur „verhältnismäßig“, wenn

<sup>24</sup> Kriterien auch bei *Lenski* (Fn. 13), § 10 Rn. 65; *Ossege*, Das Parteienrechtsverhältnis. Das Rechtsverhältnis zwischen politischer Partei und Parteimitglied, 2012, S. 258.

<sup>25</sup> BVerfG NJW 2002, 2227; *Morlok* (Fn. 7), § 10 Rn. 5.

<sup>26</sup> Zur Vertiefung *Roßner* (Fn. 15), S. 141; *Klein*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 3, 3. Aufl. 2005, § 51 Rn. 17, der die niedrigere Schwelle für den Fraktionsausschluss mit dem erhöhten Bedürfnis nach „Tendenzreinheit“ begründet.

<sup>27</sup> Siehe dazu nur *Morlok* (Fn. 7), § 16 Rn. 2.

<sup>28</sup> *Morlok* (Fn. 7), § 16 Rn. 3.

<sup>29</sup> *Wißmann* (Fn. 14), § 16 Rn. 5.

<sup>30</sup> *Wißmann* (Fn. 14), § 16 Rn. 8.

es bei den zu bestätigenden Maßnahmen auch tatsächlich um relevante Gefährdungen des zu sanktionierenden Gebietsverbandes geht.

Es bleibt daher dabei, dass die Parteien zwar satzungsmäßig andere Ordnungsmaßnahmen treffen können, die den Katalog des § 16 PartG ergänzen, deren Verhängung aber sowohl materiell einen schweren Verstoß gegen die Parteienordnung durch den nachgeordneten Verband verlangt, wie auch formell allen Sicherungsmechanismen genügen muss, die für Maßnahmen nach § 16 Abs. 1 S. 1 PartG auch einzuhalten sind.

#### IV. Konflikte zwischen verschiedenen Parteien

##### 1. Namensrecht als Konfliktpotential

Es liegt auf der Hand, dass der Schutz eines Parteienamens, gegebenenfalls auch eines Logos, für Parteien von besonderem Interesse sein kann. Das PartG formuliert daher in § 4 Abs. 1 S. 1 ein parteinamensrechtliches Unterscheidungsgebot, das sich auch auf Kurzbezeichnungen bezieht, denn im politischen Alltag werden die Vollbezeichnungen der Parteien praktisch kaum genutzt.<sup>31</sup> Die Konflikträchtigkeit des Namensrechts der Parteien zeigt das folgende Beispiel: Im Sommer 2014 wird von ehemaligen Mitgliedern der FDP die Gründung einer neuen, liberal orientierten Partei diskutiert. Eine solche Partei müsste sich einen Namen geben, der den Anforderungen des Parteienrechts Rechnung trägt. Die neue Partei könnte geneigt sein – in Wirklichkeit ist indes das Gegenteil der Fall – sich in ihrer Namensgebung am Ursprung ihrer Mitglieder zu orientieren und den Wählern eine grundsätzliche Verwandtschaft mit der FDP zu signalisieren. Indes würden Namensvarianten wie „Freiheitspartei Deutschlands (FPD)“ oder „Demokratische Freiheitspartei (DFP)“ oder gar „Freiheitlich-Demokratische Partei (FDP)“ dem Unterscheidungsgebot des § 4 Abs. 1 S. 1 PartG nicht genügen. Ähnlich wie im privaten Markenrecht ist also dem Unterscheidungsgebot nicht erst dann *nicht* entsprochen, wenn zwischen Namen eine volle Übereinstimmung herrscht, sondern bereits dann, wenn nach einem „Vergleich des Gesamteindrucks, den die Bezeichnung nach Klang und Sinngehalt hervorzurufen geeignet ist“<sup>32</sup>, eine Verwechslungsgefahr besteht.

##### 2. Über Bande gespielt: Parteikonflikte als Organstreitigkeiten des Bundestages

Nicht selten werden Konflikte, deren eigentliche Beteiligte politische Parteien sind, zwischen anderen Akteuren ausgegossen, nämlich zwischen Gliedern des Bundestages in Gestalt verfassungsgerichtlicher Organstreitigkeiten. Insbesondere zwei Bereiche treten hier als typische Konfliktfelder in Erscheinung: das Wahlrecht und das Recht der Parteienfinanzierung. Beide Bereiche sind durch ein partizipatives Ungleichgewicht gekennzeichnet: Einfluss auf die Gesetzgebung im Parlament haben natürlich nur solche Parteien, die bei der vorangegangenen Wahl erfolgreich waren und Abgeordnete ins

Parlament haben entsenden können. Parteien, die nicht durch Abgeordnete im Parlament vertreten sind oder dort nicht Teil einer parlamentarischen Mehrheit sind, müssen gewärtigen, durch Gesetzgebungsakte negativ betroffen zu sein. Zwei Beispiele sollen dies verdeutlichen.

##### a) Wahlrecht: Wahlsystemfragen als parteirechtliche Wettbewerbsfragen

In den letzten Jahren hat das Wahlrecht eine besondere Rolle in der Rechtsprechung des BVerfG und in der politischen Öffentlichkeit gespielt. Dabei standen je verschiedene Fragen im Mittelpunkt, etwa die Höhe der Sperrklausel bei der Wahl zum Europaparlament<sup>33</sup>, das Wahlrecht von Auslandsdeutschen<sup>34</sup> oder die Zulässigkeit von Wahlcomputern.<sup>35</sup> Die zentrale Auseinandersetzung spielte sich allerdings auf dem Feld ab, der das *Mandatszuteilungsverfahren* betrifft, also die rechtlich gefassten Regeln zur Umrechnung der abgegebenen vielen Millionen Stimmen in Mandate.

Abgesehen von der zentralen Frage, wer wie welche Stimmen abgibt (also die Gestaltung des subjektiven Rechts der bürgerlichen Wahl), bildet das Verfahren der Mandatszuteilung den wesentlichen Anwendungsbereich wahlrechtlicher Grundprinzipien. Deren Realisierung betrifft nicht nur die Rechte der einzelnen Bürger, sondern ebenso die Rechte der Parteien. So betraf das mathematisch absurde Phänomen des negativen Stimmgewichts („inverser Erfolgswert“), bei dem eine Partei mit weniger Stimmen mehr, eine Partei mit mehr Stimmen weniger Mandate erhielt,<sup>36</sup> nicht nur die Erfolgswertgleichheit der abgegebenen Stimmen, also die Input-Seite der Wahl, sondern auch die Output-Seite, also das konkrete Ergebnis. Die an der Wahl beteiligten Parteien haben aber, in Fortsetzung der Gleichheitsrechte der Bürger, einen Anspruch auf Chancengleichheit, der aus Art. 21 Abs. 1, 38 Abs. 1 S. 2 GG hergeleitet wird. Dieser Anspruch wird verletzt, wenn das Mandatszuteilungsverfahren dazu führt, dass Parteien nicht entsprechend der für sie abgegebenen Stimmen auch Mandate zugeteilt bekommen.<sup>37</sup> Die Verantwortung für das Mandatszuteilungsverfahren trägt aber der Bundestag bzw. die Parlamentsmehrheit, die das jeweilige Wahlgesetz beschlossen hat. Weil die Parlamentsmehrheiten parteilich gebunden sind, wird die Entscheidung über das Wahlrecht auch eine Entscheidung über die Wettbewerbslage zwischen den politischen Parteien. Dabei zeigt das Beispiel des negativen Stimmgewichts, das ein Paradox der Mandatszuteilung darstellt und nicht politisch gewollt und schon gar nicht vorher-

<sup>33</sup> BVerfGE 51, 222; BVerfG NVwZ 2012, 33 (37); hierzu Ehlers, Jura 2012, 45; Hillgruber, JA 2012, 316; Schönberger, JZ 2012, 80.

<sup>34</sup> BVerfGE 132, 39; dazu Germelmann, Jura 2014, 310.

<sup>35</sup> BVerfG, Urt. v. 3.3.2009 – 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07; dazu Patella, Jura 2009, 776.

<sup>36</sup> Krüper, Jura 2013, 1147; dazu Roth, NVwZ 2008, 1199; Isensee, DVBl. 2010, 269; Butzer, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck'scher Onlinekommentar zum GG, Ed. 21, Stand: 1.6.2014, Art. 38 Rn. 74.

<sup>37</sup> BVerfGE 121, 266; 131, 316; Butzer (Fn. 36), Art. 38 Rn. 75.

<sup>31</sup> Morlok (Fn. 7), § 4 Rn. 2.

<sup>32</sup> Ipsen (Fn. 14), § 4 Rn. 5; siehe auch Morlok (Fn. 7), § 4 Rn. 2.

gesehen war, wie kompliziert Wahlrechtsgesetzgebung geworden ist. Aber ob gewollt oder nicht – sein Auftreten verletzte die Chancengleichheit der politischen Parteien, weshalb das Bundesverfassungsgericht das Mandatszuteilungsverfahren, das dieses Phänomen ermöglichte, zweimal verwarf.<sup>38</sup>

Natürlich nehmen Parteien aber auch legitimen Einfluss auf die Gestaltung des Wahlrechts zu ihrem Vorteil, die Gestaltung in einer für die Mehrheit vorteilhaften Weise ist daher nicht grundsätzlich verfassungsrechtlich unzulässig. Weil aber das Wahlrecht in diesem Sinne eine Entscheidung der Parlamentarier in eigener Sache ist<sup>39</sup>, nimmt das Bundesverfassungsgericht eine strenge Kontrolle des Wahlrechtsgesetzgebers vor, um Missbrauch der gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit auszuschließen.

#### b) Parteienfinanzierung: Drei-Länder-Klausel

Noch deutlicher als im Wahlrecht wird die latente Missbrauchsgefahr gesetzgeberischer Gestaltungsbefugnisse im Recht der Parteienfinanzierung. Die Regulierung des Zugangs zu und der Anteile an der staatlichen Parteienfinanzierung ist ein mächtiges Werkzeug der durch Fraktionen im Parlament vertretenen Parteien, auf die politische Wettbewerbslage nachhaltig Einfluss zu nehmen. Ein anschauliches Beispiel bildet die Entscheidung des BVerfG zur sogenannten Drei-Länder-Klausel. Der Bundestag hatte im zugrundeliegenden Fall die Teilnahme an der Parteienfinanzierung wesentlich an die Voraussetzung geknüpft, dass die Partei bei mindestens drei Wahlen in verschiedenen Ländern einen Stimmenanteil von mindestens 1 % erringen musste. Dies ist, anders als es zunächst scheinen mag, eine durchaus erhebliche Hürde, weil sie erstens voraussetzt, dass Parteien über eine Infrastruktur in mindestens drei Ländern verfügen, die ein flächendeckendes Antreten zur Wahl überhaupt ermöglichen und zweitens mit dem Quorum von 1 % aller abgegebenen Stimmen zudem noch eine weitere erhebliche Schwelle errichtet. Das Bundesverfassungsgericht ist diesem Ansinnen, mit dem die etablierten Parteien erkennbar versuchten, neue Parteien von den „Fleischtopfen“ der Parteienfinanzierung fernzuhalten, entgegengetreten und hat die Regelung als verfassungswidrig verworfen, weil die Hürden für kleine und neue Parteien zu hoch seien.<sup>40</sup>

Auch andere, subtile Änderungen im Berechnungsmechanismus zur Verteilung der staatlichen Parteienfinanzierungsmittel können (de-)stabilisierende Auswirkungen auf das Gefüge von etablierten, neuen und kleinen Parteien haben. So hat die in § 19 Abs. 5 PartG 2011 neu geregelte „Vertauschung“ der Anwendung von absoluter und relativer Obergrenze bei der Berechnung der staatlichen Parteienfinanzierung nachteilige Auswirkungen auf kleinere und neue Parteien.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Überblick zur Rechtsprechungsentwicklung bei *Krüper*, Jura 2013, 1147.

<sup>39</sup> Siehe dazu *Lang*, Gesetzgebung in eigener Sache, 2007; *Streit*, Entscheidung in eigener Sache, 2006.

<sup>40</sup> BVerfGE 111, 382.

<sup>41</sup> Ausführliche Erläuterung eines Beispiels bei *Krüper/Kühr*, ZJS 2014, 241 (247).

## V. Konflikte zwischen Parteien und der öffentlichen Gewalt im Allgemeinen

Ein weites Feld parteienrechtlicher Konflikte von hoher praktischer Bedeutung liegt im Verhältnis der Parteien zur öffentlichen Gewalt, von der örtlichen Kommunalverwaltung bis hin zum Bundestagspräsidenten, Ministern oder – wie jüngst – dem Bundespräsidenten. Aufgrund der besonderen Bedeutung der Konflikte zwischen Parteien und dem Bundestagspräsidenten ist diesem Bereich ein eigener Punkt gewidmet (unter VI.).

### 1. Anteile an öffentlichen Wahlkampfleistungen

Träger hoheitlicher Gewalt greifen nicht selten insoweit fördernd in Wahlkämpfe ein, als sie bestimmte Leistungen, die nicht Räumlichkeiten sind, bereitstellen. Dazu gehören vor Ort öffentliche Plakatwände, aber auch die Zuteilung von Standflächen für Werbestände oder die Einräumung von Sendezeiten für Wahlwerbung in Rundfunk und Fernsehen. Weil solche fördernde Eingriffe in den Wahlkampf natürlich Auswirkungen auf das Wahlergebnis haben können – also für den Wettbewerb der Parteien relevant sind –, unterliegen sie strengen Anforderungen. Zwar beabsichtigt das Grundgesetz eine Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung. Diese soll aber eine demokratische sein, die frei ist von staatlicher Intervention. Der Staat soll weder große noch kleine Parteien disproportional fördern, also nicht nur Benachteiligungen, sondern auch Bevorteilungen unterlassen.<sup>42</sup> Das einfache Gesetz bringt diesen Gedanken in § 5 Abs. 1 S. 2 PartG zum Ausdruck, der die gesetzliche Verkörperung des Grundsatzes der abgestuften Chancengleichheit darstellt. Danach können Leistungen an Parteien nach dem Erfolg der Partei bei den zurückliegenden Wahlen abgestuft werden. Dies setzt allerdings voraus, dass es sich bei der zu gewährenden Leistung um eine knappe, also nur begrenzt zu Verfügung stehende Ressource handelt, die in ihrem Gewährnungsumfang auch abstuftbar ist. Dabei reicht nicht faktische, sondern nur praktische Knappheit – die theoretische Endlichkeit einer Ressource, die aber praktisch kaum erschöpfend genutzt wird, reicht daher nicht aus. Dazu zählt regelmäßig der öffentliche Raum, den Parteien für Informationsangebote oder Plakataktionen nutzen.<sup>43</sup> Ist eine Leistung nicht abstuftbar, sondern nur ganz oder gar nicht zuteilbar, muss die öffentliche Hand die Zuteilungsentscheidung nach sachlichen Kriterien treffen.

### 2. Zugang zu öffentlichen Einrichtungen

Regelmäßig ergeben sich Konflikte zwischen politischen Parteien und der öffentlichen Gewalt dann, wenn die Partei Zugang zu einer öffentlichen Einrichtung verlangt, die von der öffentlichen Hand vorgehalten wird. Nicht selten werden diese Konflikte im Rahmen von Lehrveranstaltungen zum Kommunalrecht abgehandelt, weil die nämlichen Einrichtungen typischerweise von den Kommunen unterhalten werden und daher den entsprechenden kommunalrechtlichen Einrichtungen un-

<sup>42</sup> *Klein* (Fn. 10), Art. 21 Rn. 296; *Kluth*, in: Epping/Hillgruber (Fn. 36), Art. 21 Rn. 136 f.

<sup>43</sup> *Lenski* (Fn. 13), § 5 Rn. 22.

terliegen („Stadthallenfall“). Dabei geht es regelmäßig darum, ob es sich im konkreten Fall um eine öffentliche Einrichtung handelt (a), ob die Voraussetzungen und Grenzen des Zulassungsanspruchs gewahrt sind (b) und welche für Parteien geltenden Besonderheiten bestehen (c).

#### a) Öffentliche Einrichtung

Allen Gemeindeordnungen gemeinsam ist, dass sie einen Anspruch auf Zugang zu öffentlichen Einrichtungen vorsehen, der als gebundener Zulassungsanspruch ausgestaltet ist und sich gegen die jeweilige Gemeinde richtet (sofern diese Trägerin der Einrichtung ist).<sup>44</sup> Unter den Begriff der öffentlichen Einrichtung fallen sämtliche Gegenstände, die eine Gemeinde im öffentlichen Interesse unterhält und durch Widmung der allgemeinen Benutzung zugänglich macht, wobei sie die Widmung jederzeit ändern kann.<sup>45</sup> Sie nimmt so Aufgaben der Daseinsvorsorge wahr, beispielsweise in der öffentlich-rechtlichen Organisationsform eines Regiebetriebes oder einer Anstalt des öffentlichen Rechts. Beispiele für solche öffentlichen Einrichtungen sind etwa Schwimmbäder, Sportstadien oder auch Bibliotheken. Je komplexer der Betrieb der Einrichtung jedoch wird, desto mehr Aufwand bereitet er den Kommunen, sodass diese sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben vermehrt privatrechtlicher Organisationsformen bedienen, etwa durch Gründung einer Eigengesellschaft oder durch Beteiligung mit einem mehrheitlichen Anteil an einem gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen.<sup>46</sup> So werden große Kongress- und Veranstaltungszentren nicht selten in privatrechtlicher Organisationsform betrieben. In diesen Fällen wandelt sich der Zulassungsanspruch der Berechtigten in einen Anspruch auf Einwirkung auf den Betreiber (Verschaffungsanspruch) gegen die Gemeinde.

#### b) Originärer Zulassungsanspruch

Zugunsten der Einwohner besteht in allen Gemeinordnungen ein originärer Zulassungsanspruch zu den jeweiligen öffentlichen Einrichtungen. Für juristische Personen gelten die Vorschriften über Einwohner entsprechend, sofern sich ihr Sitz in der Gemeinde befindet. Den Gemeinden steht es allerdings frei, abweichend von der gesetzlichen Vorschrift durch Widmung einen Berechtigtenkreis nach ihren Vorstellungen zu schaffen und sogar bestimmte Nutzungszwecke vollkommen auszuschließen.<sup>47</sup> Dies ist Ausdruck ihrer kommunalen Identität und Selbstverwaltungsgarantie, die in Art. 28 Abs. 2 GG

wurzelt. Lässt die Kommune ihre Widmung jedoch unbeachtet, indem sie weiteren Personen Zugang gewährt oder andere Nutzungszwecke gestattet, folgt aus Art. 3 Abs. 1 GG ein derivativer Zulassungsanspruch aller vergleichbaren Personengruppen und Nutzungsarten. Die Gemeinde kann aber aus sachlichen Gründen im Sinne des Art. 3 Abs. 1 GG sowohl originäre als auch derivative Zulassungsansprüche ablehnen. Sachliche Gründe sind dabei beispielsweise Kapazitätsgrenzen, denn tatsächlich kann die Gemeinde nicht alle Anspruchsberechtigten gleich behandeln: Der Zulassungsanspruch wandelt sich in einen Anspruch auf Wahrung der Verteilungsgerechtigkeit (es gibt dann einen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Auswahlentscheidung).<sup>48</sup> Beispielhaft sei die Zulassung von Schaustellern auf kommunalen Jahrmärkten genannt: hier kann die Gemeinde Zulassungskriterien wie „Priorität“ oder „bekannt und bewährt“ heranziehen. Grenzen findet der Zulassungsanspruch weiterhin im geltenden Recht, sodass die Gemeinde auch wegen ordnungsrechtlicher Einwände die Nutzung versagen kann.

#### c) Parteienrechtliche Besonderheiten

Hat die Gemeinde durch Widmung politische Parteien von der Nutzung ausgeschlossen, besteht auch für ortsansässige Parteien grundsätzlich kein Zulassungsanspruch. Lässt die Gemeinde aber ihrer Widmung zuwider Parteien zu, entsteht ein derivativer Zulassungsanspruch infolge des Grundsatzes der Gleichbehandlung politischer Parteien.<sup>49</sup> Dieser Grundsatz darf – anders als der allgemeine Gleichheitssatz – nur zugunsten zwingender Gründe durchbrochen werden.<sup>50</sup> Gleichbehandlung der Parteien ist dabei nicht im Sinne von Identität zu verstehen, denn diese würde zu einer Verzerrung des Parteienwettbewerbs in der Weise führen, dass kleineren Parteien dieselben Möglichkeiten eröffnet wären wie größeren.<sup>51</sup> Gleichbehandlung der Parteien muss daher vielmehr als ihre *angemessene Ungleichbehandlung* begriffen werden. Dem trägt § 5 Abs. 1 S. 2 PartG als Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Vorgaben Rechnung, indem er bei der Verteilung öffentlicher Leistungen eine Ungleichbehandlung erlaubt, die sich an der Bedeutung der Partei orientiert (*abgestufte Chancengleichheit*, siehe schon oben).<sup>52</sup> Will die Gemeinde einen grundsätzlich bestehenden Leistungsanspruch einer Partei ablehnen, hat sie dabei die Regelungen des § 5 Abs. 1 S. 2 bis Abs. 4 PartG zu beachten. Voraussetzung für deren Anwendbarkeit ist auch hier die Abstufbarkeit und Knappheit der Leistung.<sup>53</sup> Für den häufigen Fall der beanspruchten Stadt- oder Mehrzweckhallen dürfte die Vorschrift wegen fehlender Abstufbarkeit der Leistung kaum praktische Relevanz haben.<sup>54</sup>

<sup>44</sup> § 10 Abs. 2 S. 2 GO BW; Art. 21 Abs. 1 S. 1 BayGO; § 12 Abs. 1 BbgKVerf; § 20 Abs. 1 HessGO; § 14 Abs. 2 KV MV; § 30 Abs. 1 NdsKomVG; § 8 Abs. 2 GO NRW; § 14 Abs. 2 GO RhPf; § 19 Abs. 1 KSVG; § 10 Abs. 2 SächsG; § 22 Abs. 1 GO LSA; § 18 Abs. 1 GO SH; § 14 Abs. 1 ThürKO.

<sup>45</sup> Venherm, in: Kleebaum/Palmen (Hrsg.), Gemeindeordnung NRW, Kommentar für die kommunale Praxis, § 8 Erl. I.

<sup>46</sup> Zu Motiven der Privatisierung Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, 8. Aufl. 2014, § 1 Rn. 121 ff.

<sup>47</sup> VGH BaWü NVwZ-RR 1996, 681 (682); Gassner, VerwArch 1994, 533 (537 f.).

<sup>48</sup> Burgi, Kommunalrecht, 4. Aufl. 2012, § 16 Rn. 26.

<sup>49</sup> Zur Herleitung ausführlich Kifflinger, Das Recht auf politische Chancengleichheit, 1998, S. 17 ff.

<sup>50</sup> BVerfGE 6, 273 (280) zur Wahlrechtsgleichheit, wonach deren Durchbrechung nur zugunsten sich aus der Verfassungsstruktur ergebender Gründe in Betracht kommt.

<sup>51</sup> BVerfGE 47, 280 (289).

<sup>52</sup> Dazu kritisch Morlok (Fn. 7), § 5 Rn. 8.

<sup>53</sup> Dazu schon V. 1.

<sup>54</sup> Lenski (Fn. 13), § 5 Rn. 24.



Dieser Umstand befreit die Gemeinde jedoch nicht davon, bei ihrer Entscheidungsfindung die besondere Rolle der Parteien zu berücksichtigen. Der Zulassungsanspruch der Partei wandelt sich, vergleichbar den Ausführungen unter (b), in einen Anspruch auf Wahrung parteispezifischer Verteilungsgerechtigkeit. Deshalb ist es der Gemeinde beispielsweise nicht erlaubt, mit dem Kriterium „bekannt und bewährt“ zu entscheiden, denn dies verstieße gegen die Chancengleichheit kleinerer und neuer Parteien. Nicht zu beanstanden ist dagegen die Zulassungsgewährung in der Reihenfolge des Zeitpunktes der Antragstellung (Priorität).<sup>55</sup>

Bei der Beurteilung der Frage, ob die Nutzung sich im Rahmen des geltenden Rechts bewegt, spielt das sogenannte Parteienprivileg des Art. 21 Abs. 2 S. 3 GG insofern eine Rolle, als dass der Einwand, die Partei sei verfassungsfeindlich, der Gemeinde bis zu einer feststellenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts verwehrt bleibt. Im Einzelfall kann jedoch aus ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten ein Einwand gegen die Zulassung berechtigt sein.<sup>56</sup>

### 3. Unterlassung von parteibenachteiligenden Äußerungen

Konflikte zwischen Parteien und Vertretern des Staates können aber auch „formlos“, also außerhalb geordneter Verwaltungsverfahren auftreten. Jüngst hatten sich das Bundesverfassungsgericht sowie der Saarländische Verfassungsgerichtshof damit zu beschäftigen, ob und inwiefern die Chancen einer politischen Partei durch kritische Äußerungen von politischen Amtsträgern im Vorfeld der Wahl in rechtswidriger Weise beeinträchtigt werden können.<sup>57</sup> Hier wie dort war die betroffene Partei die NPD, die sich einmal durch den amtierenden Bundespräsidenten, im anderen Fall durch den saarländischen Kultusminister hart kritisieren lassen musste. Während der Bundespräsident von den Anhängern der NPD als „Spinne“ sprach, urteilte der saarländische Kultusminister noch deutlicher, indem er von einer „braunen Brut“ und einem „Mob“ sprach und die Anhänger der NPD als die „Nazis von heute“ bezeichnete.

Bemerkenswert ist, dass die von der NPD angerufenen Gerichte in beiden Fällen zwar eine Betroffenheit der Chancengleichheit der NPD, wie sie aus Art. 21 Abs. 1 GG fließt, angenommen haben, eine Verletzung aber letztlich abgelehnt hatten. Mochte das im Falle des Bundespräsidenten noch angehen (wenngleich auch das Karlsruhe Urteil Spuren eines „Denkens vom Ergebnis her“ aufweist), verwunderte das Urteil des Saarbrücker Verfassungsgerichts: Dass es einem Mitglied einer Landesregierung erlaubt sein soll, in unmittelbarer Nähe zu einer Wahl die Anhänger einer konkurrierenden Partei als „braune Brut“ oder als „Mob“ zu bezeichnen, mag zwar moralisch, kaum aber rechtlich überzeugen. Der Saarländische Verfassungsgerichtshof schlägt, um dieses Ergebnis zu erreichen, auch einige Volten und nimmt einige erwun-

gen wirkende „Abbiegungen“ (insbesondere unter II. 3. b. des Urteils) in Kauf. Wenn selbst, wie der Verfassungsgerichtshof einräumt, dem Bundespräsidenten *schmähende* Kritik an politischen Parteien untersagt ist (dessen Äußerungsspielraum zugestandenermaßen weiter reichen soll als der des Ministers), dann drängt sich in der Tat die Frage auf, warum eine Bezeichnung als „braune Brut“ und „Mob“ diese Grenze nicht überschreitet.

Grundsätzlich wird man sagen können, dass die Äußerungsbefugnisse von Amtsträgern umso beschränkter sind, je politischer und staatsnäher das Amt ist, welches sie innehaben. Damit sind die Äußerungsbefugnisse von Regierungsmitgliedern jedenfalls im Vorfeld von Wahlen grundsätzlich sehr restriktiv zu bestimmen. Damit ist nicht gesagt, dass Amtsträger sich nicht in der Sache an der Debatte um die Position einer Partei im politischen Gefüge der Bundesrepublik beteiligen können, schließlich darf die Bundesregierung etwa auch ein Parteiverbotsverfahren initiieren und muss sich folglich durch ihre Vertreter auch in der Sache äußern können. Indes sind die Beiträge sowohl in Inhalt wie der sprachlichen Ausdrucksform nach dahingehend zu halten, dass Wettbewerbschancen einer (noch nicht) verbotenen Partei bei einer Wahl nicht unangemessen beeinträchtigt werden. Anderes gilt wiederum für Parlamentsabgeordnete, die nicht zugleich ein Regierungsamt innehaben. Sie stehen im parteipolitischen Wettbewerb mit anderen Wahlbewerbern und sind frei darin, diese Mitbewerber ggf. auch harsch zu bewerten. Der Bundespräsident genießt wiederum gegenüber Mitgliedern der Bundes- oder einer Landesregierung eine größere Äußerungsfreiheit, weil er – juristisch – außerhalb des politischen Parteienwettbewerbs steht. Als Verfassungsorgan mit der Aufgabe der Repräsentation des Gemeinwesens, das praktisch ausschließlich über die öffentliche Rede wirken kann, müssen seine Befugnisse weiter gesteckt sein, als die anderer Amtsträger.<sup>58</sup>

## VI. Konflikte zwischen Parteien und dem Bundestagspräsidenten

Von erheblicher praktischer, politischer und öffentlicher Bedeutung sind jene Konflikte, die die politischen Parteien mit dem Bundestagspräsidenten ausfechten. Er ist als Verwaltungsbehörde diejenige Stelle, die die staatliche Parteienfinanzierung abwickelt, Gelder zubilligt, verweigert, rückfordert und Bußgelder gegen Parteien verhängen kann. Dabei errichtet das PartG ein komplexes System finanzierungs-, rechenschafts- sowie sanktions- und strafrechtlicher Normen, mit denen es versucht, die dauerhaft skandalträchtige Materie der Parteienfinanzierung zu ordnen. Hier soll es nur höchst beispielhaft um einige Probleme und ihre Vernetzung im Konfliktfeld Parteienfinanzierung gehen.

<sup>55</sup> Lenski (Fn. 13), § 5 Rn. 25.

<sup>56</sup> Zu dieser Thematik Fall 12 von Spahlholz, in: Hofmann/Beckmann (Hrsg.), Praktische Fälle aus dem Kommunalrecht, 9. Aufl. 2011, S. 135 ff.

<sup>57</sup> BVerfG, Urt. v. 10.6.2014 – 2 BvE 4/13; VerfGH Saarland, Urt. v. 8.7.2014 – Lv 5/14.

<sup>58</sup> BVerfG, Urt. v. 10.6.2014 – 2 BvE 4/13, Rn. 27 ff.

### 1. Anspruch auf staatliche Parteienfinanzierung

Verfassungsrechtlich können die Parteien einen Anspruch auf Parteienfinanzierung nicht begründen.<sup>59</sup> Er ergibt sich also nur einfachgesetzlich aus den Vorschriften des PartG, §§ 18 ff. PartG. Diese folgen – wenn auch nur halbherzig – dem Postulat der *Staatsfreiheit der Parteien*, das anspruchsvoll klingt, den Anteil des Staates an der Parteienfinanzierung aber nicht, wie man meinen könnte, auf null oder jedenfalls einen prozentual geringen Beitrag setzt, sondern auf maximal die Hälfte der Parteieinnahmen beschränkt. Staatliche Parteienfinanzierung ist also verkoppelt mit den Einnahmen, die Parteien aus anderen Quellen, namentlich Spenden und Mitgliedsbeiträgen, generieren.<sup>60</sup>

Das PartG stellt verschiedene Anforderungen auf, deren gemeinsames Vorliegen erst den Anspruch auf Teilhabe an der staatlichen Parteienfinanzierung begründet. Dazu zählt zunächst, dass es sich beim Anspruchsstellenden um eine politische Partei handeln muss, § 18 Abs. 1 i.V.m. § 2 PartG. Danach scheiden etwa kommunale Wählervereinigungen als Anspruchsinhaber aus.<sup>61</sup> Dass die kommunalpolitische Arbeit von Parteien auch von Finanzzuwendungen profitiert, die eine Partei für ihre Teilnahme an Bundes- oder Landtagswahlen erhalten hat, lässt am Ausschluss der kommunalen Wählervereinigungen von der Parteienfinanzierung verfassungsrechtliche Zweifel aufkommen.<sup>62</sup> Indes hat das BVerfG diese Ungleichbehandlung für verfassungsgemäß gehalten.<sup>63</sup> Formal ist das Argument des Gerichts, dass eben nur Parteien (und eben keine Wählervereinigungen) verfassungsrechtlich durch Art. 21 GG besonders hervorgehoben seien, zweifellos richtig. Indes trägt dieses Argument nur insoweit, wie man den einfachgesetzlichen Parteienbegriff des § 2 PartG, den das BVerfG mit dem verfassungsrechtlichen Parteienbegriff gewissermaßen kurzgeschlossen hat, nicht grundsätzlich in Frage stellt. Es ist verfassungsrechtlich nämlich durchaus naheliegend, all solchen Vereinigungen von Bürgern, die *funktional* die Aufgabe von Parteien wahrnehmen, auch einen privilegierten Schutz zuzubilligen – und also auch kommunalen Wählervereinigungen. Dass der Gesetzgeber unter verfassungsgerichtlicher Schützenhilfe dies nicht getan hat, ist rechtlich gewissermaßen „praktisch“, weil es Anspruchsteller außen vor hält. Zwingend indes ist es keineswegs. Konflikte können sich auch dann ergeben, wenn über weitere materielle Voraussetzungen Meinungsverschiedenheiten bestehen. Namentlich kann über die Frage, ob im einzelnen Fall die Mindestwahlerfolgsbedingungen gegeben sind, Streit bestehen. In seiner gegenwärtig gültigen Fassung verlangt das PartG, dass die anspruchstellende Partei bei der Bundestagswahl oder der Europawahl mindestens 0,5 % der abgegebenen Stimmen oder bei einer Landtagswahl mindestens 1 % der abgegebe-

nen Stimmen erreicht hat.<sup>64</sup> § 18 Abs. 4 PartG spricht dabei von den für die „Listen“ abgegebenen Stimmen und unterstellt dabei, dass – vor allem in den Ländern – stets nach einem einfachen Listenwahlrecht abgestimmt wird.<sup>65</sup> Bisweilen bestehen aber in Bundesländern neben Landes- auch Kreiswahllisten, auch kann eine Partei nur in einzelnen Wahlkreisen antreten, andernorts sind wiederum mehrere Stimmen abzugeben.<sup>66</sup> Es kommt dabei vor allem darauf an, wie viele Bürger sich hinter einer Partei versammelt haben. In Ländern mit einem Mehrstimmenwahlrecht, das auch das Splitting der Stimmen vorsieht, müssen die Geldanteile pro Stimme also durch die Zahl der jeweils abgebbaren Stimmen geteilt werden und auf dieser Grundlage dann der Gesamtanteil der Partei an der Parteienfinanzierung berechnet werden.<sup>67</sup>

Die formellen Anforderungen an die Parteienfinanzierung veranschaulicht das folgende

*Beispiel:* Der für Finanzen der P-Partei nach Satzung zuständige K wird, nachdem er alle Unterlagen für den Antrag nach § 19 Abs. 1 PartG bereits abgabereif vorbereitet hat, am 30.9. auf dem Weg zur Abgabe der Unterlagen an den Bundestagspräsidenten auf offener Straße in Berlin angefahren und kommt ins Krankenhaus. Als er am 1.10. aus einem kurzzeitig induzierten Koma erwacht, fragt er sich, was getan werden kann, um den Anspruch der Partei noch geltend zu machen. Die Partei beansprucht erstmals staatliche Parteienfinanzierung.

Seinem Wortlaut nach ist § 19 Abs. 1 S. 1 PartG eindeutig: Der Antrag ist bis 30.9. zu stellen. Andere Aussagen trifft die Vorschrift diesbezüglich nicht. Nun ist es typisch für Fristenregelungen, dass sie über die rechtliche Eigenart der Frist oftmals keine oder nur unzureichende Auskünfte geben. Während reguläre prozessuale Fristen etwa nach ZPO durch Antrag während ihrer Laufzeit verlängert werden können (aber nicht müssen), bestehen sogenannte Notfristen, bei deren Versäumung ein Antrag auf Wiedereinsetzung in den vorigen Stand gestellt werden kann, wenn die Frist unverschuldet versäumt worden ist. Dies wäre hier der Fall. Nach ganz allgemeiner Auffassung regelt der § 19 Abs. 1 S. 1 PartG aber eine Ausschlussfrist, was bedeutet, dass das Entstehen des damit verknüpften Anspruchs zwingend an die Wahrung der Frist gebunden ist und insbesondere eine Wiedereinsetzung nicht in Betracht kommt.<sup>68</sup> Eine solche – auf den ersten Blick strenge – Handhabung der Frist ist indes erklärlich. Aufgrund der bestehenden absoluten Obergrenze der Parteienfinanzierung, § 18 Abs. 5 S. 2 PartG, kommt es für die Frage, wie groß der Anteil einer Partei an der staatlichen Parteienfinanzierung ist, natürlich darauf an, wie viele Anspruchsberechtigte es gibt. Darüber Klarheit zu schaffen, ist ein berechtigtes Anliegen

<sup>59</sup> BVerfGE 73, 40 (85 f.); *Ipsen* (Fn. 12), Art. 21 Rn. 94 ff.; a.A. *Klein* (Fn. 10), Art. 21 Rn. 433 f.; *Morlok* (Fn. 9), Art. 21 Rn. 44.

<sup>60</sup> Vgl. *Klein* (Fn. 10), Art. 21 Rn. 452 ff.; *Kluth* (Fn. 42), Art. 21 Rn. 196 f.

<sup>61</sup> Siehe dazu BVerfG NJW 2004, 438.

<sup>62</sup> Vgl. *Morlok* (Fn. 7), § 18 Rn. 4.

<sup>63</sup> BVerfGE 85, 264 (328).

<sup>64</sup> Dazu weitergehend *Morlok* (Fn. 7), § 18 Rn. 2; *Lenz*, NVwZ 2002, 769 (774 f.); *Klein* (Fn. 10), Art. 21 Rn. 478 f.

<sup>65</sup> *Lenski* (Fn. 13), § 18 Rn. 32; *Morlok* (Fn. 7), § 18 Rn. 2; *Bäcker*, MIP 2011, 5 (8).

<sup>66</sup> *Lenski* (Fn. 13), § 18 Rn. 32 ff.

<sup>67</sup> So zu Recht *Lenski* (Fn. 13), § 18 Rn. 51.

<sup>68</sup> *Morlok* (Fn. 7), § 19 Rn. 1.

des Gesetzes.<sup>69</sup> Ein weiteres kommt hinzu: Für die Gewährung staatlicher Parteienfinanzierung ist die Abgabe eines Rechenschaftsberichts notwendig (dazu sogleich), der durch den Bundestagspräsidenten geprüft werden muss. Will man eine sinnvolle (Vor-)Prüfung der Rechenschaftsberichte in dem dem Bundestagspräsidenten zur Verfügung stehenden Zeitraum möglich machen (die Festsetzung erfolgt nach § 19a Abs. 1 S. 1 PartG zum 15.2. des Anspruchsfolgejahres), so ist die Frist des § 19 Abs. 1 S. 1 PartG zwingend als Ausschlussfrist zu interpretieren. Die P-Partei muss daher im geschilderten Fall leer ausgehen, insbesondere eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand kommt nicht in Betracht.

## 2. Fehler bei der Rechenschaftslegung

Regelmäßig Anlass zur Kontroverse bieten angenommene oder tatsächliche Fehler bei der Rechenschaftslegung politischer Parteien. Wie bereits festgestellt, kommt dem Rechenschaftsbericht bei der Gewährung staatlicher Parteienfinanzierung eine wichtige Rolle zu, weil erst auf seiner Grundlage der konkrete Anteil der Partei an der staatlichen Parteienfinanzierung berechnet werden kann (relative Obergrenze, § 18 Abs. 5 S. 1 PartG).

Das PartG verzahnt die Parteienfinanzierung also mit dem aus Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG folgenden Gebot zur öffentlichen Rechenschaft über die Finanzen, wie es §§ 23 ff. PartG einfachgesetzlich ausformen. Rechenschaftslegung hat wesentlich etwas mit der Gewährleistung einer demokratischen Kontrollöffentlichkeit zu tun.<sup>70</sup> Zumeist unproblematisch sind dabei die regelmäßig zufließenden Mitgliederbeiträge. Anderes gilt vor allem für Spenden von Einzelpersonen oder von Unternehmen, für deren Zulässigkeit § 25 PartG umfangreiche Vorgaben macht. Maßstab für die Richtigkeit des Rechenschaftsberichts ist eine Kombination aus objektiven und subjektiven Elementen. § 23 Abs. 1 PartG verlangt einen „wahrheitsgemäßen“ Rechenschaftsbericht „nach bestem Wissen und Gewissen“. Die Kombination beider Elemente legt den für die Rechenschaftslegung Verantwortlichen die Pflicht auf, das Mögliche zu tun, um sich einen vollständigen und eben wahrheitsgemäßen Überblick über das rechenschaftspflichtige Finanzgebaren der Partei zu verschaffen.<sup>71</sup>

Hierzu ein

*Beispiel:* Der parteilose Unternehmer U steht der A-Partei nahe. Um diese im anstehenden Wahlkampf zu fördern, drückt er dem einfachen Parteimitglied M beim gemeinsamen Fußballspiel 2000 Euro in bar in die Hand und schlägt vor, dieser solle davon doch „Schnick-Schnack“ kaufen, den er dann am Stand der Partei in der Fußgängerzone am Samstag vor der Wahl verteilen könne. M ist begeistert, erwirbt von dem Geld umgehend 4000 Schoko-

riegel, die er mit kleinen Aufklebern versehen am Wahltag mit seinen Parteifreunden verteilt. Über eine Verbuchung macht sich M keine Gedanken. Im Rechenschaftsbericht der Partei taucht die Spende nicht auf.

Grundsätzlich sind nach §§ 23 Abs. 1, 24 Abs. 1 und 4 Nr. 3 PartG Spenden natürlicher Personen im Rechenschaftsbericht der politischen Partei aufzunehmen. Spenden sind nach § 27 Abs. 1 PartG Zahlungen, die nicht Mitgliederbeiträge oder Mandatsträgerbeiträge sind, Sonderumlagen, Sammlungen und geldwerte Zuwendungen aller Art. Eine Barzahlung von 2000 Euro unterfällt dem Spendenbegriff daher ohne weiteres. Insbesondere handelt es sich nicht um einen Mitgliedsbeitrag oder eine Mandatsträgerabgabe des U. Allerdings müsste die Spende von der A-Partei auch im Rechtssinne erlangt worden sein, denn nur dann unterliegt sie der Rechenschaftspflicht des § 23 Abs. 1 PartG.<sup>72</sup>

In § 25 Abs. 1 S. 4 PartG wird legaldefiniert, wann eine Spende von der Partei erlangt worden ist. Das ist dann der Fall, wenn sie in den Verfügungsbereich eines für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieds oder eines hauptamtlichen Mitarbeiters der Partei gelangt ist. Dabei ist zwischen verschiedenen Spendenarten (Sach- und Barspenden, bargeldlosen Zahlungen) zu differenzieren. Eine Barspende wie hier ist dann von der Partei erlangt, wenn die verfügungsberechtigte Person den Besitz am Barbetrag begründet hat.

Verfügungsberechtigt sind die von den Satzungen dazu bestimmten Vorstandsmitglieder („Kassenwart“) und hauptamtliche Mitglieder. Hier ist das Geld an das einfache Parteimitglied M gegangen und ist nicht an ein satzungsmäßig dazu bestimmtes Vorstandsmitglied oder einen hauptamtlichen Mitarbeiter gegangen. Die Spende des U in Höhe von 2000 Euro ist der Partei also nicht im Rechtssinne zugegangen und unterliegt daher nicht der Rechenschaftspflicht. Damit ist der Rechenschaftsbericht der Partei auch nicht fehlerhaft. Daran ändert sich auch nichts dadurch, dass mit der Annahme der Spende gegen das Barspendeverbot des § 25 Abs. 1 S. 1 PartG verstoßen worden ist. Grundsätzlich dürfen Spenden in bar danach nur bis zu einer Höhe von 1000 Euro angenommen werden, übersteigt der Betrag diese Summe, muss er unbar an die Partei fließen.

Das PartG versucht den Zufluss an Spenden an einfache Parteimitglieder dadurch unwahrscheinlicher zu machen, dass es eine strafbewehrte Weiterleitungspflicht an die für Finanzen zuständigen Personen postuliert, §§ 25 Abs. 1 S. 3, 31d Abs. 1 Nr. 3 PartG. Wirkt dies auf den ersten Blick wie ein plausibles Instrument, zeigt sich in der Regelung tatsächlich, wie sehr das Parteienrecht von den Interessen der Parteien, deren Abgeordnete das Gesetz beschließen, durchdrungen ist. Die Regelungssystematik führt nämlich zu einer „Privatisierung von Parteispensendenskandalen“<sup>73</sup>. Solange nämlich Spenden einer Partei im Rechtssinne nicht zugeflossen sind, kann sie für ihre fehlende oder falsche Verbuchung nicht verantwortlich gemacht werden. Stattdessen trifft die rechtliche Verantwortung das einzelne Parteimitglied. Das PartG lässt

<sup>69</sup> Dazu weitergehend *Morlok* (Fn. 7), § 18 Rn. 7-10.

<sup>70</sup> Zu diesem Zusammenhang *Morlok/Michael* (Fn. 6), Rn. 267 ff.; *Klein* (Fn. 10), Art. 21 Rn. 465 ff.; *Kluth* (Fn. 42), Art. 21 Rn. 200 f.; *Morlok* (Fn. 9), Art. 21 Rn. 112; *ders.*, NJW 2000, 761 (765 f.).

<sup>71</sup> *Wißmann* (Fn. 14), § 23 Rn. 5; *Lenski* (Fn. 13), § 23 Rn. 10 f.; *Morlok* (Fn. 9), Art. 21 Rn. 112.

<sup>72</sup> *Lenski* (Fn. 13), § 25 Rn. 6.

<sup>73</sup> *Wißmann* (Fn. 14), § 25 Rn. 21; *Morlok* (Fn. 7), § 25 Rn. 1.

also die Möglichkeit einer faktischen Schattenhaushaltswirtschaft der Parteien zu.

Die Reihe konfliktträchtiger Beispiele aus dem Bereich des Spendenwesens und der Rechenschaftspflicht ließe sich mühelos fortsetzen: Kontroversen um die Personen der Empfangsberechtigten gehören ebenso dazu wie Spendenstückelungstatbestände und „vorgeschobene Spender“, um Veröffentlichungspflichten zu umgehen.

### 3. Rückforderung von staatlicher Parteienfinanzierung

Falsch wäre es indes, aus Vorgenanntem den Schluss zu ziehen, es handele sich beim parteirechtlichen Rechenschaftsregime um einen gänzlich zahlosen Tiger. Der sechste Abschnitt des PartG, §§ 31a ff., enthält neben Strafvorschriften auch einen Sanktionsmechanismus, dessen sich der Bundestagspräsident als für die Parteienfinanzierung zuständige Behörde bedienen kann.

Nach § 31a Abs. 1 S. 1 PartG kann der Festsetzungsbescheid vom Bundestagspräsidenten zurückgenommen werden, wenn im Rechenschaftsbericht Zuwendungen an die Partei unrichtig ausgewiesen worden sind. Die Vorschrift bezieht sich dabei auf § 18 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 1. HS PartG und damit auf den Anteil der staatlichen Parteienfinanzierung, der sich rechnerisch auf die von der Partei selbst eingeworbenen Mittel bezieht. Keine Anwendung findet das Regime, wenn eine Zuwendung, wie im obigen Beispielfall, gar nicht im Rechenschaftsbericht ausgewiesen worden ist. Dies ist insofern konsequent, weil der Partei dadurch – in den Grenzen der relativen Obergrenze – eher ein Schaden als ein Nutzen entsteht, weil sie potentielle Ansprüche auf einen größeren Anteil der staatlichen Parteienfinanzierung so verspielt. Im Interesse einer echten Einnahmen- und Ausgabentransparenz – und darauf zielt Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG – bleibt die Regelung jedoch erkennbar hinter den Möglichkeiten zurück.

Sofern der Bundestagspräsident eine Unrichtigkeit des Rechenschaftsberichts feststellt, entsteht gegen die Partei ein Anspruch in Höhe des Zweifachen des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages, § 31b S. 1 PartG. Hat eine Partei Spenden unter Verstoß gegen § 25 Abs. 2 PartG angenommen und diese nicht nach Abs. 4 an den Bundestagspräsidenten weitergeleitet, entsteht nach § 31c PartG sogar ein Anspruch in Höhe des Dreifachen des rechtswidrig erlangten Betrages. § 25 Abs. 2 PartG bezieht sich dabei zwar nicht ausschließlich, aber doch schwerpunktmäßig auf den Ausschluss unzulässiger Spenderkreise. Eine Reihe der Abschlussstatbestände des § 25 Abs. 2 PartG laden jedoch zu Umgehungsgeschäften ein.

*Beispiel:* Unternehmer U ist Fabrikant von Glücksspielgeräten und unterhält auch zahlreiche „Spielotheken“ in Deutschland. Um die ihm gewogene aktuelle Regierungskoalition im Wahlkampf zu unterstützen, überweist er 250.000 Euro an den „Interessenverband Glücksspiel“. Bei einem Empfang lässt U den Geschäftsführer des Verbandes wissen, er möge das Geld doch im Sinne des Verbandes zur „politischen Landschaftspflege“ einsetzen. Der Verband spendet daraufhin das Geld an die an der Regierung beteiligten politischen Parteien.

An diesem Beispiel, das erkennbar den Tatbestand des § 25 Abs. 2 Nr. 4 PartG erfüllt, wird ein durchlaufendes Problem des deutschen Parteispendenrechts deutlich. Im Interesse einer anspruchsvoll verstandenen demokratischen Wettbewerbskultur versucht das Gesetz, dem Parteispendenwesen jedenfalls vordergründig strenge Fesseln anzulegen, die sich – man nehme etwa § 25 Abs. 2 Nr. 4 PartG als Beispiel – dadurch auszeichnen, dass sie schwer beweisbare Umstände zur Voraussetzung haben („mit der Maßgabe zugewandt“) und deswegen zu einer meist fruchtlosen Motivausforschung bei den Beteiligten führen muss; alternativ stellt das Gesetz einfach zu umgehende, aber strikt wirkende formale Anforderungen auf. Dafür ist § 25 Abs. 3 PartG ein Beispiel, mit dem sich die immer wiederkehrende Problematik der sogenannten Stückelung von Parteispenden verbindet, damit diese unter der Veröffentlichungsgrenze von 10.000 Euro bleiben. Will also der Glücksspielunternehmer U nicht, dass seine recht hohen Direktspenden an eine Partei bekannt werden, bittet er Familienangehörige oder gar leitende Angestellte darum, statt seiner zu spenden. Lassen sich bei leitenden Angestellten im Einzelfall vorangehende oder auch nachfolgende Finanztransfers bisweilen noch aufdecken, die das Strohmännchen-Modell entlarven, wird dies bei Familienangehörigen aufgrund familienrechtlich gestifteter gemeinsamer Vermögenslagen oft schwieriger sein.

Der Ausgleich zwischen Formalität als sicherem rechtlichen Anknüpfungskriterium (Spendenhöhe, Herkunft, Spendenart usw.) und einer Verarbeitungskapazität von „Informalität“ als einem Gespür und Verständnis für politisch-motivationale Ausweichgeschäfte bleibt eine fortdauernde Herausforderung des Parteispendenrechts. Zwei Extreme gilt es dabei zu vermeiden: Einerseits darf eine weitgehende Preisgabe der Spenden- und Rechenschaftsanforderungen nicht hinter den erkennbar anspruchsvollen Erwartungen des Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG zurückbleiben – es besteht gewissermaßen ein parteispendenrechtliches Untermaßverbot, das der Gesetzgeber zu achten hat. Auf der anderen Seite muss eine Überspannung der Anforderungen beinahe zwingend in einem parteispendenrechtlichen Vollzugsdefizit enden.

Eine mögliche Rückforderung nach § 31d PartG kann für Parteien überaus schmerzhaft sein. Sowohl große Parteien wie die CDU wie auch kleine Parteien wie die FDP waren in den letzten Jahren von erheblichen Rückforderungszahlungen betroffen.

### VII. Ausblick

Mit dem kommenden, sechsten Beitrag endet die Einführung in das Parteienrecht. Im letzten Beitrag geht es darum, wie die Existenz einer politischen Partei zu Ende gehen kann. Neben der parteien- und satzungsrechtlich stets möglichen Auflösung der Partei als Verein, kann eine Partei auch ökonomisch in ihrem Bestand bedroht sein und insolvent werden. Rechtlich am kontroversesten und in den letzten Jahren auch dauerhaft aktuell gewesen ist jedoch das Parteiverbot, das nach Art. 21 Abs. 2 S. 3 GG vor dem Bundesverfassungsgericht auf Antrag ausgesprochen werden kann. Das gescheiterte erste Verbotsverfahren gegen die NPD, das gegenwärtig anhängige Verbotsverfahren gegen die NPD sowie wichtige europäische

Impulse aus der Rechtsprechung des EGMR zu Parteiverboten haben dieses – nach den frühen Parteiverboten in den 1950er Jahren – eher fernliegende Thema wieder auf die Tagesordnung gerückt.