

# Verein, Stiftung bürgerlichen Rechts

5. Auflage 2021  
ISBN 978-3-406-70505-2  
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei  
[beck-shop.de](https://beck-shop.de)

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](https://beck-shop.de) steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen. [beck-shop.de](https://beck-shop.de) hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird [beck-shop.de](https://beck-shop.de) für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

Es ist auch nicht möglich, dem **Gesamtverein** neben der Mitgliederversammlung des 68  
Zweigvereins ein **zusätzliches Auflösungsrecht** einzuräumen. Zwar wäre dies mit dem  
Wortlaut des § 41 S. 1 BGB vereinbar, denn die zwingend vorgeschriebene Kompetenz  
der Mitgliederversammlung würde dadurch nicht berührt. Allerdings kommt der Entschei-  
dung über die Auflösung des Vereins existentielle Bedeutung für den Verein zu. Sie bildet  
sozusagen das Gegenstück zur Gründung des Vereins und darf daher – ebenso wenig wie  
das Recht zur Satzungsgestaltung – nicht in die Hände Dritter gelegt werden. Die anson-  
sten mögliche Auflösung eines Vereins gegen den Willen seiner Mitglieder wäre ein so  
schwerwiegender Eingriff in die Vereinsautonomie, dass von einer Herrschaft der Mit-  
glieder nicht mehr gesprochen werden könnte. Auch die Kompetenz der Mitglieder, das  
Auflösungsrecht des Dritten durch eine Satzungsänderung zu beseitigen, ist nicht geeignet,  
die Selbstbestimmung zu wahren, denn diese kommt zu spät, wenn der Dritte den Verein  
bereits gegen den Willen der Mitgliederversammlung aufgelöst hat.<sup>87</sup>

Möglich ist es jedoch, die Wirksamkeit eines von der Mitgliederversammlung des Zweig- 69  
vereins gefassten Auflösungsbeschlusses von der **Zustimmung des Gesamtvereins** abhän-  
gig zu machen.<sup>88</sup> Eine Blockadehaltung des Dritten kann dann zumindest im Wege einer  
Satzungsänderung, durch die die Kompetenzübertragung auf den Dritten wieder rück-  
gängig gemacht wird, überwunden werden.

Möchte der Gesamtverein seine Organisation ändern, bleibt ihm daher nur die Möglich- 70  
keit, seine Mitglieder – die ja auch Mitglieder in den Zweigvereinen sind – zu verpflichten,  
die Auflösung der Zweigvereine zu beschließen.

**b) Selbstauflösung des Zweigvereins.** Das Selbstauflösungsrecht des Zweigvereins ist 71  
unentziehbar und nicht beschränkbar.<sup>89</sup> Löst sich der Zweigverein durch Beschluss seiner  
Mitglieder auf, so bleiben die Einzelmitglieder zunächst Mitglieder im Gesamtverein, denn  
der Auflösungsbeschluss beinhaltet in der Regel keine Austrittserklärung aus dem Gesamt-  
verein. Der Gesamtverein kann die Einzelmitglieder, die nun keine zweite Mitgliedschaft in  
einem Zweigverein mehr haben, einem anderen Zweigverein zuordnen oder aus wichtig-  
em Grund ausschließen (vgl. → Rn. 59).

### C. Sonderformen des rechtsfähigen Vereins

## § 6 Politische Partei

	Übersicht	
	Rn.	Rn.
I. Einführung .....	1–17	b) Status der Partei in der Gegen- 3, 4
1. Parteien in der Rechtsform des 1–4		2. Begriff der Partei ..... 5, 6
a) Entwicklung der Position des 1, 2		3. Abgrenzungsfragen ..... 7–12
BGB-Gesetzgebers .....		4. Gesetzliche Regelung ..... 13–17

1991, 2623 ff.; KG DJ 1936, 1948; MüKoBGB/*Leuschner* § 25 Rn. 34, der schon den Grundsatz der  
Verbandssouveränität ablehnt.

<sup>87</sup> Zur ungeeigneten Möglichkeit der Mitglieder, die Entscheidung des Dritten im nachhinein durch  
einen Fortsetzungsbeschluss wieder rückgängig zu machen, siehe *Steinbeck* S. 121.

<sup>88</sup> BGHZ 19, 51 (61) = NJW 1956, 138 ff.; BayObLGZ 1979, 303 (308) = NJW 1980, 1756 f., vgl.  
auch OLG Köln OLGZ 1992, 1048 (1049) = Rpfleger 1992, 112 ff.; LG Aachen DVBl 1976, 914  
(915); *Steinbeck* S. 121; *Sauter/Schweyer/Waldner* Rn. 329; *Reichert/Wagner* Rn. 3952; aA LG Leipzig  
DRiZ 1935, Beilage 499; OLG Stuttgart NJW-RR 1986, 995 (996) = Rpfleger 1986, 262 ff.

<sup>89</sup> Soergel/*Hadding* Vor § 21 Rn. 53; aA MüKoBGB/*Leuschner* für den Zweigverein, Vor § 21  
Rn. 150.

	Rn.		Rn.
II. Gründungsfreiheit und Bestands-		1. Grundlagen .....	45, 46
schutz .....	18, 19	2. System der Parteienfinanzierung ..	47–60
III. Innere Ordnung: Innerparteiliche De-		a) Parteienfinanzierung und	
mokratie und Vereinsautonomie .....	20–44	Staat .....	48–55a
1. Rechtsquellen der inneren Ver-		b) Parteienfinanzierung und Ge-	
fassungsordnung im Überblick ..	20, 21	sellschaft .....	56–59
2. Parteisatzung .....	22–37	c) Selbstfinanzierung der Partei ..	60
a) Allgemeines .....	22	3. Rechenschaftspflicht .....	61–68
b) Satzungsbestimmungen im		V. Parteien im Prozess .....	69–77
Einzelnen .....	23–37	1. Stellung im Verfassungsprozess ...	70, 71
3. Mitglieder- und Vertreterver-		2. Stellung im Verwaltungsprozess ..	72
sammlung .....	38–41	3. Stellung im Zivilprozess .....	73
4. Parteivorstand und Parteiaus-		4. Stellung im Strafprozess .....	74
schuss .....	42–44	5. Parteischiedsgerichtsbarkeit .....	75–77
IV. Parteienfinanzierung und Rechen-			
schaft .....	45–68		

**Schrifttum:** v. Arnim, Parteienfinanzierung: Zwischen Notwendigkeit und Missbrauch – Alte Probleme und neue Entwicklungen, NVwZ 2003, 1076; ders., Die Besoldung von Politikern – Der Zusammenhang mit ihrer Rekrutierung und der Leistungs- und Handlungsfähigkeit der Politik, ZRP 2003, 235; Bethge, Das Duell der Kanzlerkandidaten im Spannungsfeld zwischen Rundfunkfreiheit und Parteigleichheit, ZUM 2003, 253; Drysch, Staatliche Parteienfinanzierung und kein Ende: das neue Parteienfinanzierungsgesetz, NVwZ 1994, 218; Henke, das Recht der politischen Parteien, 2. Aufl. 1972; Hoefel, Recht der anderen Parteien auf Teilnahme am TV-Duell Schröder/Stoiber?, NVwZ 2002, 695; Hofmann, Die staatliche Teilfinanzierung der Parteien – Finanzpolitische und steuerrechtliche Aspekte des neuen Finanzierungssystems, NJW 1994, 691; Ipsen, Verfassungsfragen degressiv gestaffelter Globalzuschüsse an politische Parteien, ZParl 1994, 401; Knöpfle, Der Zugang zu den politischen Parteien, Der Staat 9 (1970), 321; Kressel, Parteigerichtsbarkeit und Staatsgerichtsbarkeit, 1998; Krüger, Die Rechenschaft von Parteien vor dem Parteiengesetz versus die Rechenschaft von Sanktionen vor dem Parteiengesetz. Folgen fehlerhafter Rechenschaftsberichte für die Teilhabe an der staatlichen Parteienfinanzierung nach altem Recht, NVwZ 2004, 310; Lenz, Das neue Parteienfinanzierungsrecht, NVwZ 2002, 769; Lipphardt, Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt, 1975; Löwisch, Briefkastenwerbung von Parteien, NJW 1990, 437; Magiera, Der Rechtsanspruch auf Parteibeitritt, DÖV 1973, 761; Maurer, Die Rechtsstellung der politischen Parteien, JuS 1991, 881; ders., Die politische Partei im Prozeß, JuS 1992, 296; Morlok, Der Anspruch auf Zugang zu den politischen Parteien, Festschrift für Knöpfle, 1996, S. 231; ders., Parteiverbot als Verfassungsschutz – ein unauflösbarer Widerspruch?, NJW 2001, 2931; Ockermann, Die staatliche Finanzierung parteinaher bzw. parteibeeinflusster Organisationen im Lichte der Wesentlichkeitstheorie, ZRP 1992, 323; Schlüter, Namensschutz politischer Parteien im Wahlkampf – OLG Karlsruhe, NJW 1972, 1810, JuS 1975, 558; Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975; Sandler, Verfassungsgemäße Parteienfinanzierung?, NJW 1994, 365; Tiedemann, Das Parteienfinanzierungsgesetz als strafrechtliche lex mitior, NJW 1986, 2475; Trautmann, Innerparteiliche Demokratie im Verfassungsstaat, 1975; Volkmann, Verfassungsrecht und Parteienfinanzierung, ZRP 1992, 325; Wietschel, Der Parteibegriff: Zur Verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Funktion des Parteibegriffs unter besonderer Berücksichtigung der Verbotsproblematik, 1996; ders., Der Schutz des Parteiamens im Wahlkampf, BayVBl. 1998, 488; Wölfrum, Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz, 1974; Tsatsos, Zur Demokratisierung des Parteienstaates – Gedanken zum Urteil des BVerfG, NJW 1982, 2545, ZRP 1993, 95.

**Materialien:** Bundespräsidialamt (Hrsg.), Bericht der Kommission Unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung. Empfehlungen für Änderungen im Recht der Parteienfinanzierung. Mit Gutachten von Prof. Dr. Hans H. Klein, Prof. Dr. Martin Morlok und Prof. Dr. Lothar Streitferdt, 2001 = BT-Drucks. 14/6710 und 6711. Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes der Fraktionen SPD, CDU/CSU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, BT-Drucks. 14/8778.

## I. Einführung

### 1. Parteien in der Rechtsform des Vereins

**a) Entwicklung der Position des BGB-Gesetzgebers.** Die politischen Parteien können 1 sich in der Rechtsform des Vereins organisieren, und zwar entweder als rechtsfähiger oder als nichtrechtsfähiger Verein. In den Anfängen des BGB unterwarfen sich die Parteien regelmäßig nicht dem Vereinsrecht nach §§ 21 ff. BGB. Die Mehrzahl der Parteien optierten für die Rechtsform des nichtrechtsfähigen Vereins und nahmen damit die „Sanktionsfolgen“ des § 54 S. 1 BGB in Kauf, der für den nichtrechtsfähigen Verein auf die unpassenden Vorschriften über die BGB-Gesellschaft gemäß §§ 705 ff. BGB verwies.<sup>1</sup> Im Ergebnis bewirkte die Verweisung des § 54 S. 1 BGB, dass auf einen formell organisierten, offenen und durch einen Gesamtnamen individualisierten Zusammenschluss von Personen Normen anzuwenden waren, die einen informell organisierten, geschlossenen und durch das konkrete Mitglied individualisierten Zusammenschluss von Personen im Blick hatten.<sup>2</sup> Beispiele für evidente Wesensfremdheit der Vorschriften über die BGB-Gesellschaft sind die Gesamtgeschäftsführung und Gesamtvertretung aller Gesellschafter (§§ 709, 714 BGB) sowie die Abhängigkeit des Verbandes vom Mitgliederbestand (vgl. § 727 BGB). Vordergründig muss demnach der Verzicht der Parteien auf die Rechtsfähigkeit verwundern. Motivation der Parteien war es aber, auf diesem (holprigen) Weg der staatlichen (und letztlich politischen) Kontrolle und Überwachung des eingetragenen, rechtsfähigen Vereins iSd §§ 21 ff. BGB auszuweichen. Das Vereinsrecht des BGB war zwar insofern liberal, als es Zusammenschlüsse im Rahmen von „Normativbedingungen“ gestattete. Es sah sich aber dem **Vorwurf eines „verschleierte Konzessionssystems“**<sup>3</sup> ausgesetzt, weil gemäß § 61 Abs. 2 BGB aF die Eintragung eines Vereins, der „einen politischen, sozialpolitischen oder religiösen Zwecke verfolgt“, von einer vorherigen Erlaubnis abhängig gemacht wurde. Überdies konnten nach §§ 72, 79 BGB aF auf Verlangen des Amtsgerichts alle Vereine gezwungen werden, die Namen ihrer Mitglieder durch Abgabe einer vollständigen Mitgliederliste preiszugeben.

Das Scheitern des rechtspolitischen Ziels, die Vereine angesichts der drohenden Repres- 2 salien zur Eintragung „zu überreden“, führte zu einer **Rechtswirklichkeit wider „der Natur der Sache“**.<sup>4</sup> Für die nichtrechtsfähigen Vereine haben Rechtsprechung und Rechtslehre die Nachgiebigkeit des Gesellschaftsrechts dazu genutzt, um die Behandlung des nichtrechtsfähigen Vereins wie eine Gesellschaft und nicht wie eine Körperschaft sukzessive zu korrigieren.<sup>5</sup> Im Ergebnis wird der nichtrechtsfähige Verein heute entsprechend dem Willen der Gründer, eine körperschaftlich verfasste Personenvereinigung zu schaffen, weitgehend nach den Bestimmungen und Grundsätzen des BGB Vereinsrechts iSd §§ 21 ff. BGB behandelt (dazu § 8).<sup>6</sup> Wenngleich der repressive Zweck des § 54 S. 1 heute obsolet geworden ist und die freie Körperschaftsbildung gerade für Parteien zum größeren Teil aus verfassungsrechtlichen Gründen gesichert ist, sind die meisten Parteien *bis dato* als nichtrechtsfähige Vereine organisiert.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Der Gesetzgeber selbst sprach von einer Verweisung in „die für sie nicht passende Rechtsform der Gesellschaft“, siehe Prot., in: *Mugdan* I S. 640.

<sup>2</sup> *MüKoBGB/Leuschner* § 54 Rn. 2.

<sup>3</sup> *Stoll*, Gegenwärtige Lage der Vereine ohne Rechtsfähigkeit, in: *Die RG-Praxis im deutschen Rechtsleben*, Bd. II, 1929, S. 49 ff., 51 und 61.

<sup>4</sup> BGHZ 50, 325 (327) = WM 1968, 945.

<sup>5</sup> Zur methodologischen Entwicklung *K. Schmidt*, Gesellschaftsrecht, § 25 II 2, S. 740 mwN.

<sup>6</sup> Dazu ferner *K. Schmidt*, Gesellschaftsrecht, § 25 II 2, S. 740; *Medicus* Allg. Teil des BGB Rn. 1144 ff.; *MüKoBGB/Leuschner* § 54 Rn. 5.

<sup>7</sup> Ausnahme etwa die CSU Christlich-Soziale Union in Bayern eV. Zum Teil bestehen Unterschiede zwischen dem Bundesverband und den Landesverbänden.

- 3 **b) Status der Partei in der Gegenwart.** Der politische Wettbewerb ist heute von der Willens- bis zur Entscheidungsbildung durch mannigfaltige Faktoren bestimmt und findet in zahlreichen, unterschiedlichen gesellschaftlichen Räumen und (staatlichen) Institutionen statt; durchgehend ist dabei nur die Parteienorientierung und Parteienprägung.<sup>8</sup> Die Parteien treten hier in stets wechselndem Gewand auf, etwa als Fraktionen, als Regierung, als Opposition, als A-Länder oder B-Länder im Bundesrat oder als Gliederung der Bundes-, Landes- sowie Kommunalebene. Klar ist daher, dass mit dem Hinweis auf die Rechtsform des bürgerlichrechtlichen Vereins die Rechtstellung der Parteien keinesfalls abschließend bestimmt ist. Politische Parteien erfüllen alle Merkmale des verfassungsrechtlichen Vereinigungsbegriffs iSv Art. 9 GG.<sup>9</sup> Allerdings nimmt Art. 21 GG sie aus der allgemeinen Vereinigungsfreiheit nach Art. 9 GG heraus und verleiht ihnen einen **besonderen Status mit Verfassungsrang**.<sup>10</sup> Damit würdigt Art. 21 GG die herausragende Bedeutung der Parteien im demokratisch-parlamentarischen Staat der Gegenwart, der ohne Parteien nicht überlebensfähig wäre. Welche Aufgaben die verfassungsrechtliche Sonderstellung der Parteien gegenüber sonstigen politischen Vereinigungen rechtfertigen, kann § 1 Abs. 2 PartG<sup>11</sup> entnommen werden. Hiernach wirken die Parteien an der Bildung des politischen Willens des Volkes auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens mit, indem sie insbesondere auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung Einfluss nehmen, die politische Bildung anregen und vertiefen, die aktive Teilnahme der Bürger am politischen Leben fördern, zur Übernahme öffentlicher Verantwortung befähigte Bürger heranbilden, sich durch Aufstellung von Bewerbern an den Wahlen in Bund, Ländern und Gemeinden beteiligen, auf die politische Entwicklung in Parlament und Regierung Einfluss nehmen, die von ihnen erarbeiteten politischen Ziele in den Prozess der staatlichen Willensbildung einführen und für eine ständige lebendige Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen sorgen.
- 4 Die vielfältigen Aufgaben der Parteien lassen sich in folgenden **vier Funktionen** schematisch zusammenfassen:<sup>12</sup> Die Parteien greifen in der Gesellschaft vorhandene Interessen und Überzeugungen auf, bringen sie in Kommunikation zueinander, bilden eine einheitliche Programmatik heraus und geben dieser eine präsentierbare Form (Integrationsfunktion). Ferner bringen sie ihre Interessen und Überzeugungen in die Institutionen der staatlichen Willensbildung ein und versuchen sie dort durchzusetzen, insbesondere durch die von ihnen entsandten „Vertreter“ (Transformationsfunktion). Damit die Aufgabenerfüllung stets gewährleistet werden kann, müssen die Parteien politisches Personal rekrutieren, ausbilden und durchsetzen (Rekrutierungsfunktion). Schließlich gilt es, die Politik in den verschiedenen institutionellen Formen der eben genannten drei anderen Funktionen zu kontrollieren (Kontrollfunktion).

<sup>8</sup> Zur Diskussion über den „Parteienstaat“ siehe *Ipsen* in *Sachs GG Art. 21 Rn. 14*; *Streinz* in *v. Mangoldt/Klein/Starck GG Art. 21 Rn. 15 ff., 31*; der begriffliche Ursprung ist bei *Koellreutter*, *Der deutsche Staat als Bundesstaat und als Parteienstaat*, 1927, zu finden.

<sup>9</sup> BVerfGE 2, 1 (13); *Kemper* in *v. Mangoldt/Klein/Starck GG Art. 9 Rn. 35*.

<sup>10</sup> Beispielhaft BVerfGE 1, 208 (225); 2, 1 (73); 20, 56 (100) = NJW 1966, 1499; BVerfGE 73, 40 (85) = NJW 1986, 2487; BVerfGE 85, 264 (284) = NJW 1992, 2545 m. Bespr. *Hofmann* NJW 1994, 691 = JZ 1992, 794 mAnm *Ipsen* JZ 1992, 753; s. auch Anm. *Tsatsos* ZRP 1993, 95; Anm. *Sachs* JuS 1992, 1056.

<sup>11</sup> Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) v. 24.7.1967, BGBl. I 1967, 773; neugefasst durch Bek. v. 31.1.1994, BGBl. I 1994, 149; zuletzt geändert durch Art. 13 Elfte ZuständigkeitsanpassungsVO vom 19.6.2020, BGBl. I S. 1328.

<sup>12</sup> Zu den Aufgaben der Parteien siehe ferner BVerfGE 20, 56 (101) = NJW 1966, 1499; BVerfGE 52, 63 (82 f.) = NJW 1979, 1815; BVerfGE 73, 1 (33 f.) = NJW 1986, 2497 mAnm *Ockermann* ZRP 1992, 323; BVerfGE 85, 264 (284 f.) = NJW 1992, 2545 m. Bespr. *Hofmann* NJW 1994, 691 = JZ 1992, 794 mAnm *Ipsen* JZ 1992, 753; s. auch Anm. *Tsatsos* ZRP 1993, 95; Anm. *Sachs* JuS 1992, 1056; BVerfGE 91, 262 (267 f.) = NVwZ 1996, 54; *Hesse* VVDStRL 17 (1959), 11 (20 ff.); *Wolfrum* S. 26 ff.; *Morlok* in *Dreier GG Art. 21 Rn. 19 ff.*; *Streinz* in *v. Mangoldt/Klein/Starck GG Art. 21 Rn. 15, 17 ff.*

## 2. Begriff der Partei

Die Antwort auf die Frage, ob eine politische Vereinigung „Partei“ ist oder nicht, ist 5 von großer Bedeutung, insbesondere im Hinblick auf die Anwendung des Art. 21 GG. Für Vereinigungen, die keine Parteien sind, gilt die allgemeine Vereinigungsfreiheit nach Art. 9 GG. Wird die Parteieigenschaft bejaht, folgt daraus etwa, dass sich die Vereinigung auf das „Parteienprivileg“ des Art. 21 Abs. 2 GG berufen kann und das Gebot der innerparteilichen Demokratie für sie ebenso gilt wie die Pflicht zur Rechenschaftslegung nach Art. 21 Abs. 1 S. 3 und 4 GG. Für die Einordnung kann zunächst auf die gesetzliche **Begriffsbestimmung der Partei in § 2 PartG** zurückgegriffen werden. Nach dieser Begriffsbestimmung sind Parteien Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen, wenn sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten. Andere Merkmale hat der Parteienbegriff nicht; insbesondere ist nicht erforderlich, dass die Vereinigung dem Allgemeinwohl verpflichtet ist.<sup>13</sup>

Das Bundesverfassungsgericht geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass der 6 Gesetzgeber den Parteienbegriff des Art. 21 Abs. 1 GG durch diese Legaldefinition in verfassungsgemäßer Weise konkretisiert hat.<sup>14</sup> Die in § 2 PartG nicht trennscharf umschriebenen Merkmale einer politischen Partei sind wiederum im Lichte des Art. 21 Abs. 1 GG auszulegen. Nach Art. 21 Abs. 1 GG wirken die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit; ihre Gründung ist frei. Der Parteienbegriff wird demnach maßgeblich geprägt durch die den Parteien von Verfassungs wegen zukommende Aufgabe (→ Rn. 4). An ihnen hat sich die Auslegung zu orientieren.

## 3. Abgrenzungsfragen

Aus dem eben dargestellten Begriff der politischen Partei lässt sich ableiten, dass Ver- 7 einigungen, die zwar auf die Willensbildung der Bürger Einfluss nehmen und bestimmte politische Vorstellungen verwirklichen wollen, dies aber nicht für längere Zeit oder nur außerparlamentarisch tun wollen, **keine politischen Parteien** iSd Art. 21 GG und des § 2 PartG sind. Hierunter fallen Vereinigungen wie Gewerkschaften und Unternehmensverbände, Bürgerinitiativen, und Fraktionen.<sup>15</sup> Soweit ihnen das Element der Dauer fehlt, sind auch kommunalen Wählervereinigungen, die nur um ein Mandat im Gemeinderat oder Kreistag werben, keine Parteien.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Morlok in Dreier GG Art. 21 Rn. 37 f.; Gusy in Denninger ua, Alternativkommentar GG, Art. 21 Rn. 59; Kunig in Münch/Kunig GG Art. 21 Rn. 26; aA Henke in Dolzer/Vogel, Bonner Kommentar GG, Art. 21 Rn. 30.

<sup>14</sup> BVerfGE 24, 260 (263 f.); 47, 198 (222) = NJW 1978, 1043 mAnm Tettinger NJW 1978, 1046 = DVBl 1978, 338; BVerfGE 79, 379 (384) = NJW 1989, 1476; BVerfGE 89, 266 (269 f.) = NVwZ 1994, 157 mAnm Sachs JuS 1994, 606; BVerfGE 91, 262 (267) = NVwZ 1996, 54; vgl. auch BVerwG NJW 1993, 3213. Ipsen in Sachs GG Art. 21 Rn. 18; Streinz in v. Mangoldt/Klein/Starck GG Art. 21 Rn. 45; Grzeszick/Rauber in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke GG Art. 21 Rn. 7.

<sup>15</sup> Klein in Maunz/Dürig GG Art. 21 Rn. 234; Streinz in v. Mangoldt/Klein/Starck GG Art. 21 Rn. 60.

<sup>16</sup> BVerfGE 6, 367 (372 f.); 11, 266 (276) = DÖV 1960, 705; BVerfGE 69, 92 (104) = NJW 1985, 1017 mAnm Weber JuS 1986, 995; s. auch v. Arnim NJW 1985, 1005; BVerfGE 79, 379 (385) = NJW 1989, 1476; BVerwG 6, 96 (99); 8, 327 f.; Seifert S. 164 f.; Maurer JuS 1991, 881 (884). Einen solchen Ausschluss von „Rathausparteien“ halten einige Stimmen im Schrifttum wegen eines Verstoßes gegen Art. 21 Abs. 1 GG für verfassungswidrig, vgl. statt vieler: Pieroth in Jarass/Pieroth GG Art. 21 Rn. 9



- 8 Schwieriger ist die Frage nach der Einordnung von **Sonder- und Nebenorganisationen** der Parteien zu beantworten. Soweit Sonder- oder Nebenorganisationen als rechtlich selbständige Einheiten organisiert sind, also insbesondere über einen eigenen Mitgliederbestand verfügen, und selbstständig handeln, werden sie nicht als Partei angesehen.<sup>17</sup> So stehen die Jugendorganisationen als verselbständigte Nebenorganisationen außerhalb der Partei. Weitere Beispiele für unabhängige Sonderorganisationen sind die bestimmten Parteien nahestehenden Studentenvereinigungen an den Hochschulen oder der Wirtschaftsrat der CDU. In diesen Fällen ist auch die Mitgliedschaft nicht zwingend identisch. Demgegenüber gehören etwa Mittelstands-, Frauen- oder Seniorenvereinigungen regelmäßig zu den satzungsmäßigen, rechtlich unselbständigen Sonderorganisationen der Parteien.
- 9 Ebenso Umstritten ist die Einordnung der so genannten **Kommunal- oder Rathausparteien**. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>18</sup> sollen diese nicht als Parteien iSd Art. 21 GG, sondern als Vereinigungen im Sinne von Art. 9 Abs. 1 GG eingeordnet werden. Zur Begründung verweist das Bundesverfassungsgericht in erster Linie auf den fehlenden überörtlichen Charakter der Kommunal- oder Rathausparteien, die „nur“ um ein Mandat im Gemeinderat oder Kreistag werben. Demgegenüber orientieren sich Parteien iSd Art. 21 GG am Staatsganzen und bleiben nicht auf die „Verwaltungsaufgaben“ der kommunalen Gebietskörperschaften beschränkt.<sup>19</sup>
- 10 Das **Echo im Schrifttum** auf diese Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist geteilt.<sup>20</sup> Die Kritik richtet sich im Wesentlichen gegen die Prämisse, das Wirken von Kommunal- oder Rathausparteien in den Räten auf Gemeinde- und Kreisebene bliebe auf „Verwaltungsaufgaben“ beschränkt. Selbstverständlich erfüllten sie die ihnen (auch) obliegenden Vollzugsaufgaben; darüber hinaus nähmen sie allerdings die „klassischen“ Aufgaben einer Partei wahr und wirkten insbesondere an der politischen Willenbildung des Volkes mit.
- 11 Gleichwohl ist den Kommunal- oder Rathausparteien im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Status einer Partei zu verwehren. Die verfassungsrechtliche Sonderstellung der Parteien erklärt sich nämlich daraus, dass sie sich an der politischen Willensbildung des Volkes auf der staatlichen Ebene beteiligen und mit ihren

mwN. Das BVerfG (BVerfGE 69, 92 (110) = NJW 1985, 1017) sieht das Recht der „Rathausparteien“ auf Chancengleichheit jedoch durch Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistet. Gleiches gilt für kommunale Wählervereinigungen, siehe: BVerfGE 78, 350 (358) = NJW 1989, 285 mAnm. *Sachs* JuS 1989, 1010; BVerfGE 85, 264 (328) = NJW 1992, 2545 m. Bespr. *Hofmann* NJW 1994, 691 = JZ 1992, 794 mAnm. *Ipsen* JZ 1992, 753; s. auch Anm. *Tsatsos* ZRP 1993, 95; Anm. *Sachs* JuS 1992, 1056.

<sup>17</sup> *Klein* in Maunz/Dürig GG Art. 21 Rn. 235; *Seifert* S. 331 f.; *Streinz* in v. Mangoldt/Klein/Starck GG Art. 21 Rn. 70; *Pieroth* in Jarass/Pieroth GG Art. 21 Rn. 6; *Henke* in Dolzer/Vogel, Bonner Kommentar GG, Art. 21 Rn. 306 f.; *Oerter* Rechtsfragen des Verhältnisses zwischen politischen Parteien und ihren Sonder- und Nebenorganisationen, 1971. Siehe auch: BVerwGE 47, 330 (351) = NJW 1975, 1135 mAnm. *Battis* NJW 1975, 1135; BVerwGE 75, 86 (97) = NJW 1987, 856 mAnm. *Sachs* JuS 1988, 480. AA *Morlok* in Dreier GG Art. 21 Rn. 41 f., der funktionelle Aspekte für maßgeblich hält.

<sup>18</sup> BVerfGE 6, 367 (372 f.); 11, 266 (276) = DÖV 1960, 705; BVerfGE 69, 92 (104) sowie 110 = NJW 1985, 1017 mAnm. *Weber* JuS 1986, 995; BVerfGE 78, 350 (358 f.) = NJW 1989, 285 mAnm. *Sachs* JuS 1989, 1010; BVerfGE 85, 264 (328) = NJW 1992, 2545 m. Bespr. *Hofmann* NJW 1994, 691 = JZ 1992, 794 mAnm. *Ipsen* JZ 1992, 753; s. auch Anm. *Tsatsos* ZRP 1993, 95; Anm. *Sachs* JuS 1992, 1056; BVerfGE 87, 394 (398 f.) = NVwZ 1993, 974.

<sup>19</sup> So auch der Bericht der Parteienrechtskommission, S. 136.

<sup>20</sup> Zustimmung: *Seifert* S. 164 f.; *Henke* in Dolzer/Vogel, Bonner Kommentar GG, Art. 21 Rn. 37 f.; *Scholz* in Maunz/Dürig GG Art. 9 Rn. 75; *Merten* HStR VI § 144 Rn. 65; *Kemper* in v. Mangoldt/Klein/Starck GG Art. 9 Rn. 37; *Maurer*, Staatsrecht, § 11 Rn. 32; *Degenhart* Rn. 51. Kritik an der Rspr. des BVerfG üben: *Hesse* Grundzüge Rn. 168; *Morlok* in Dreier GG Art. 21 Rn. 36; *Ipsen* in *Sachs* GG Art. 21 Rn. 19 ff.; *Pieroth* in Jarass/Pieroth GG Art. 21 Rn. 9; v. *Münch* in v. Münch/Kunig GG Art. 21 Rn. 13; *Preuß* in AK GG Art. 21 Rn. 27; *Streinz* in v. Mangoldt/Klein/Starck GG Art. 21 Rn. 47 sowie 59, *Lipphardt* S. 650 ff.

Positionen bei Bundes- oder Landtagswahlen um das Mandat des Volkes werben. In dieses Bild fügen sich die Kommunal- oder Rathausparteien nicht ein, weil sie nicht das „Staatsganze“ im Blick haben. Überdies ist der **Begriff des „Staatsganzen“** – verstanden als Ziel der Beteiligung an Wahlen zu den Bundes- oder Landesparlamenten – als Abgrenzungskriterium gut geeignet. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die Gleichsetzung der Verweigerung des Parteienstatus mit der Verweigerung von Privilegien zu kurz greift. Praktisch bedeutet die Verweigerung des Parteienstatus nämlich auch die Befreiung von den strengen Organisations- und Offenlegungspflichten der Parteien nach Art. 21 Abs. 1 S. 3 und 4 GG. So bleibt den Kommunal- oder Rathausparteien etwa die (aufwendige) Pflicht zur Rechenschaftslegung nach Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG, §§ 23 ff. PartG erspart. Ferner hat das Bundesverfassungsgericht viele negative Auswirkungen, die mit der Verweigerung des Parteienstatus einhergehen, in einer Reihe von Entscheidungen abgemildert. So hat es wiederholt die Gleichbehandlung von kommunalen Wählervereinigungen und Parteien angemahnt, zB mit Blick auf das Wahlvorschlagsrecht und die steuerliche Begünstigung von Spenden.<sup>21</sup>

Klar ist, dass die Beteiligung einer Partei *auch* an Wahlen zum Europäischen Parlament ihren verfassungsrechtlichen Sonderstatus nach Art. 21 GG unberührt lässt. Es fragt sich aber, ob eine „Europapartei“,<sup>22</sup> also eine Vereinigungen, die *ausschließlich* an Wahlen zum Europäischen Parlament teilnimmt, Partei iSd Art. 21 GG, § 2 Abs. 1 S. 1 PartG ist, weil sie sich nicht am „Staatsganzen“ im eben bezeichneten Sinn (insbesondere Teilnahme an Bundes- oder Landtagswahlen) orientiert (dazu → Rn. 11). Dies kann mit Blick auf den besonderen Handlungsauftrag der Parteien und das geltende Parteienstatut in Art. 224 AEUV iVm Art. 10 Abs. 4 EUV bejaht werden:<sup>23</sup> Die Parteien agieren auf europäischer Ebene als wichtige Akteure bei der Integration der Union und haben dabei insbesondere den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen. Ferner ist das Europäische Parlament an der Ausübung der von den Mitgliedstaaten, also auch von Deutschland, auf die Europäischen Gemeinschaften übertragenden Hoheitsrechte.<sup>24</sup> Insofern „passt“ Art. 21 GG, da mit der Wahl zum Europäischen Parlament der politische Willensbildungsprozess in die institutionalisierte Staatlichkeit einmündet, die lediglich im Zuge der europäischen Integration aus dem nationalstaatlichen Bereich (dem „Staatsganzen“) ausgeklammert worden ist. Im Übrigen gilt bei den Wahlen zum Europäischen Parlament das Europawahlgesetz, dessen § 8 auch sonstige politische Vereinigungen zur Wahl zulässt. Die „sonstigen politischen Vereinigungen“ haben dieselben Rechte (zB Wahlkampfkostenerstattung) und Pflichten (zB Rechenschaftslegung) wie die Parteien iSd PartG.

<sup>21</sup> Vgl. BVerfGE 11, 266 (271 ff.) = DÖV 1960, 705; BVerfGE 69, 92 (105 ff.) = NJW 1985, 1017 mAnm. *Weber* JuS 1986, 995; BVerfGE 78, 350 (357 ff.) = NJW 1989, 285 mAnm. *Sachs* JuS 1989, 1010; BVerfGE 85, 264 (328) = NJW 1992, 2545 m. Bespr. *Hofmann* NJW 1994, 691 = JZ 1992, 794 mAnm. *Ipsen* JZ 1992, 753; s. auch Anm. *Tsatsos* ZRP 1993, 95; Anm. *Sachs* JuS 1992, 1056; BVerfGE 87, 394 (398) = NVwZ 1993, 974; BVerfGE 99, 69 (77 f.). Ferner *Grzeszick/Rauber* in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke GG Art. 21 Rn. 131.

<sup>22</sup> Die Gründung europäischer Parteien ist *bis dato* noch nicht geglückt. Die praktische Zusammenarbeit auf europäischer Ebene findet vielmehr in Parteizusammenschlüssen statt, die keine Parteien-eigenschaft besitzen, dazu: *Klein* in Maunz/Dürig GG Art. 21 Rn. 242 f.

<sup>23</sup> *Grzeszick/Rauber* in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke GG Art. 21 Rn. 16; *Streinz* in v. Mangoldt/Klein/Starck GG Art. 21 Rn. 59; *Ipsen* in *Sachs*, GG, GG Art. 21 Rn. 20, stellt zwar einen offenkundigen Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht fest, lehnt aber eine verfassungsrechtskonforme bzw. gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung des § 2 Abs. 1 PartG wegen des klaren Wortlauts der Norm ab, mit der Folge, dass § 2 Abs. 1 PartG insoweit als nichtig anzusehen ist. Zust. *Pieroth* in *Jarass/Pieroth* GG Art. 21 Rn. 6 ff.

<sup>24</sup> Dazu im Allgemeinen *Stentzel* Integrationsziel Parteiendemokratie. Rechtliche Rahmenbedingungen für eine Demokratisierung der Europäischen Union, 2002.



#### 4. Gesetzliche Regelung

- 13 Art. 21 GG ist unmittelbar geltendes Recht. Allerdings ist klar, dass die Regelungen des Art. 21 Abs. 1 und 2 GG noch konkretisiert und ergänzt werden müssen. Entsprechend enthält Art. 21 Abs. 3 GG den Auftrag an den Bundesgesetzgeber, „das Nähere“ zu regeln. Durch Art. 21 Abs. 3 GG wird eine **ausschließlich Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes** für die Konkretisierung und Ergänzung der Regelungsmaterie des Art. 21 Abs. 1 und 2 GG begründet.<sup>25</sup> Seinem Auftrag ist der Gesetzgeber durch die Regelung des Parteienwesens in verschiedenen Bundesgesetzen nachgekommen.<sup>26</sup> Aus Raumgründen soll auf die Regelungen des Parteienwesens im Einzelnen erst an gehöriger Stelle eingegangen werden; hier soll zunächst nur ein **Überblick über die Regelungen des Parteienwesens** gegeben werden.
- 14 Regelungen die das Parteiwesen betreffen finden sich in erster Linie im **PartG**. Es enthält allgemeine Bestimmungen über den Begriff, die Stellung und die Aufgaben, die Aktiv- und Passivlegitimation sowie den Namen der Parteien und das für den politischen Wettbewerb der Parteien untereinander bedeutsame Gebot der Gleichbehandlung. Ferner betrifft das PartG besondere Regelungsbereiche, etwa die innere Ordnung, die Aufstellung von Wahlbewerbern, wobei auf die Wahlgesetze und die Satzung der Parteien verwiesen wird, die staatliche Parteienfinanzierung, die Rechenschaftslegung sowie den Vollzug des Verbots verfassungswidriger Parteien.
- 15 Dem PartG treten weitere **öffentlichrechtliche Vorschriften** zur Seite, die im Zusammenhang mit verwandten Regelungsbereichen stehen. Zu nennen ist hier das Bundeswahlgesetz, das etwa die Aufstellung der Kandidaten durch die Parteien regelt (§§ 18 ff. BWahlG), aber auch sonst verschiedentlich auf die Parteien Bezug nimmt.<sup>27</sup> Entsprechendes gilt für die Landeswahlgesetze und die Kommunalwahlgesetze. Weitere Regelungen finden sich im Bundesverfassungsgerichtsgesetz (vor allem §§ 43 ff.), im Steuerrecht (§§ 10b Abs. 2, 34g EStG; §§ 5 Abs. 1 Nr. 7, 94 Abs. 2c KStG) und Parlamentsrecht.<sup>28</sup>
- 16 Die öffentlichrechtlichen Vorschriften regeln das Recht der Parteien nicht abschließend. So bleiben etwa die Parteigründung, die Organisation der Partei, das Verhältnis von der Partei zu ihren Mitgliedern, die Rechtsstellung im allgemeinen Rechtsverkehr oder die Selbstauflösung ganz oder teilweise offen. Diese Lücke füllen **privatrechtliche Vorschriften**, nämlich insbesondere die allgemeinen vereinsrechtlichen Vorschriften des BGB. Zur Anwendung kommen – je nachdem, welche Rechtsform die Parteien wählen – die Vorschriften über den eingetragenen (§§ 21 ff. BGB) oder den nicht eingetragenen Verein (§ 54 BGB).
- 17 Die Verteilung der Regelungen des Parteienwesens auf verschiedene Bundesgesetze kann in einigen Fällen das Auffinden der einschlägigen Normen erschweren. Die **Gemengelage von einschlägigen Normen** zeigt folgendes Beispiel: Die Folgen eines Parteiverbots führen von den §§ 32 f. PartG (Vollstreckung, Verbot von Ersatzorganisationen) über § 46 Abs. 1 Nr. 5, Abs. 4 und § 47 BWahlG (Verlust der Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag) bis zu den §§ 84 ff. StGB (Verstoß gegen Parteiverbot).

<sup>25</sup> Morlok in Dreier GG Art. 21 Rn. 153; v. Münch in v. Münch/Kunig GG Art. 21 Rn. 98; Pieroth in Jarass/Pieroth GG Art. 21 Rn. 2. Zur (strittigen) sachlichen Reichweite dieser Gesetzgebungskompetenz siehe Klein in Maunz/Dürig GG Art. 21 Rn. 138 mwN.

<sup>26</sup> Dabei hatte der Gesetzgeber die bereits ausgedehnte Rechtsprechung des BVerfG weitgehend in verschiedenen Bundesgesetzen (insbesondere dem PartG) abgebildet. Vgl. zur Entstehungsgeschichte des PartG etwa Seifert S. 48 ff.

<sup>27</sup> ZB in § 9 Abs. 2 S. 3 (Besetzung der Wahlorgane), in § 46 Abs. 1 Nr. 5 und Abs. 4 (Mandatsverlust nach Verfassungswidrigkeitserklärung einer Partei) oder in § 48 (Nachrücken nach freierwerdendem Mandat).

<sup>28</sup> Häufig knüpft das Parlamentsrecht, vor allem die Geschäftsordnungen der Parlamente, nicht bei den Parteien an, sondern bei den Fraktionen, diese bestehen aber wiederum aus den einer Partei angehörenden Abgeordneten.