



Jan Redmann

Möglichkeiten und Grenzen
der Beschränkung der
Parteifreiheit und -gleichheit
diesseits eines
verfassungsgerichtlichen
Verbotsverfahrens



PETER LANG

Europäische Hochschulschriften

Publications Universitaires Européennes

European University Studies

Reihe II Rechtswissenschaft

Série II Series II

Droit

Law

Bd./Vol. 5302



PETER LANG

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · Bruxelles · New York · Oxford · Wien

Jan Redmann

Möglichkeiten und Grenzen
der Beschränkung der
Parteifreiheit und -gleichheit
diesseits eines
verfassungsgerichtlichen
Verbotsverfahrens



PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Köln, Univ., Diss., 2010

D 38

ISSN 0531-7312

ISBN 978-3-631-60848-7 (Print)

ISBN 978-3-653-01685-7 (E-Book)

DOI 10.3726/978-3-653-01685-7

© Peter Lang GmbH

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Frankfurt am Main 2012

Alle Rechte vorbehalten.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

www.peterlang.de

Meinen Eltern

Vorwort

Unter dem Eindruck des 2003 gescheiterten NPD-Verbotsverfahrens und der sich anschließenden öffentlichen Debatte verfolgte ich mit dieser Arbeit ursprünglich das Ziel, einen verfassungskonformen Weg zu suchen, eine intensivere Beschränkung nicht verbotener, verfassungsfeindlicher Parteien zu ermöglichen. Um es vorwegzunehmen: diesen Weg habe ich nicht gefunden. Im Zuge der Auseinandersetzung mit der Materie sind vielmehr meine Zweifel an der Legitimität und Legalität dieses Ansatzes und mein Respekt vor den politischen Freiheits- und Gleichheitsrechten des Grundgesetzes gewachsen. Ich hoffe, mit der vorliegenden Arbeit, mit der ich im März 2010 an der Universität zu Köln promoviert worden bin, vielmehr einen Beitrag zur Schärfung des Umfangs und der Grenzen der sich aus dem Grundgesetz ergebenden Rechte der politischen Parteien geleistet zu haben. Die Bewahrung dieser Rechte vor Relativierung und die Betonung des Verbotsmonopols des Bundesverfassungsgerichts dürften der Demokratie insgesamt nützlicher sein, als die meisten Versuche, verfassungsfeindlichen Parteien auf vermeintlich einfachem Wege zu begegnen.

Besonderer Dank gilt meinen Doktorvater Professor Wolfram Höfling, M.A. für die umfassende Betreuung der Arbeit. Außerdem danke ich der Konrad-Adenauer-Stiftung für die Förderung des Vorhabens. Mein Dank gilt überdies Peter Schubert, Sebastian Schütze, Dr. John-Philipp Siegel sowie Stephan Goeरिकe für die vielfältige Unterstützung.

Jan Redmann
Wittstock, im Sommer 2010

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	7
A. Einleitung	15
I. Problemstellung	15
II. Reichweite und Aufbau der Untersuchung	16
III. Legitimation der Untersuchung	18
B. Der Parteibegriff des Grundgesetzes	21
I. Organisation	21
II. Zielstellung	21
1. Gemeinwohlorientierung	22
2. Ziele neben der Mitwirkung an der Volkswillensbildung	23
3. Ernsthaftigkeit.....	25
III. Tätigkeit.....	26
C. Die Freiheits- und Gleichheitsrechte politischer Parteien.....	29
I. Gründungsfreiheit	29
1. Herleitung und Rechtscharakter	29
a. Parteien als Verfassungsorgane	29
b. Art. 21 GG als Grundrecht	30
c. Grundrechtlicher Schutz aus Art. 9 I, 21 I GG.....	31
1) Anwendbarkeit des Art. 9 I GG auf Parteien.....	31
2) „Das verwickelte Verhältnis von Art. 9 I und Art. 21 I GG“..	32
3) Ergebnis	33
2. Schutzbereich.....	34
a. Die Gründungsfreiheit gem. Art. 9 I GG.....	34
b. Die Gründungsfreiheit gem. Art. 9 I, 21 I GG.....	36
1) Kollektivrechtliche Ausprägung	37
2) Art. 21 I 3 GG.....	39
3. Schranken.....	41
a. Art. 21 II GG.....	41
b. Die Sperrwirkung des Parteienprivilegs	42
c. Verfassungsimmanente Schranken	43

II. Die Betätigungsfreiheit	44
1. Herleitung und Rechtscharakter	44
a. Art. 21 I GG als organschaftliches Recht	44
b. Art. 21 I GG als Grundrecht	44
1) Meinungsstand	44
2) Stellungnahme	45
c. Grundrechte i.V.m. Art. 21 I 1 GG	46
2. Gewährleistungsumfang	49
a. Betätigungsschutz im inneren Bereich des Verfassungslebens	49
1) Meinungsstand	49
2) Stellungnahme	50
b. Spezifischer parteipolitischer Betätigungsschutz	50
1) Meinungsstand	50
2) Stellungnahme	51
c. Allgemeiner Betätigungsschutz	53
d. Ergebnis	55
3. Schranken	55
a. Art. 21 II GG	55
b. Schranken der Grundrechte	55
c. Die Sperrwirkung des Parteiprivilegs	56
1) Schutzbereich der Sperrwirkung	56
a) Meinungsstand	57
b) Stellungnahme	57
2) Grenzen der Sperrwirkung	58
a) Sonderrechtstheorie des Bundesverfassungsgerichts	58
b) Lehre von der extensiven Sperrwirkung	59
c) Lehre von der restriktiven Sperrwirkung	59
d) Stellungnahme	59
3) Eigener Ansatz	61
III. Die politische Chancengleichheit	62
1. Herleitung und Rechtscharakter	62
a. Ansichten in der Literatur	62
1) Parteirechtlicher Begründungsansatz	62
2) Wahlrechtlicher Begründungsansatz	64
3) Gleichheitsrechtlicher Begründungsansatz	64
b. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes	65
c. Stellungnahme	65
2. Gewährleistungsumfang	69
a. Anwendungsbereich	69
b. Abstufung der kollektiven Chancengleichheit	70

c. Bezugspunkt im Wahlrecht	72
d. Kriterien der Bedeutungsermittlung	74
1) Wahlerfolg/Wahlprognosen	74
2) Kontinuität, Organisationsgrad, Regierungsbeteiligung	75
3) Mitgliederstärke	76
4) Finanzkraft, Spenderanzahl	76
3. Ausnahmen	77
a. Art. 21 II GG	78
1) Ungleichbehandlung durch Parteiverbot	78
2) Wirkung des Parteienprivilegs	79
a) Meinungsstand	79
b) Eigener Ansatz	80
b. Funktionsfähigkeit des Parlaments	81
1) 5-Prozent-Sperrklausel	81
2) Unterschriftenquorum	82
3) Abstufungen bei der Vergabe öffentlicher Leistungen	83
c. Gewährleistung der Ernsthaftigkeit einer Partei	84
d. Schutz von Minderheiten	85
e. Fraktionsstärke im Parlament	87
f. Schutz vor Missbrauch	87
4. Exkurs: Modifizierung des Art. 21 GG	87
5. Ergebnis	90
 D. Besonderer Teil	 93
I. Die politische Treuepflicht des Beamten	93
1. Die politische Treuepflicht und die Parteifreiheit	94
a. Kollisionslage	95
1) Wesensverschiedenheit von Parteiprivileg und politischer Treuepflicht	95
2) Kollision von Parteiprivileg und politischer Treuepflicht	96
3) Stellungnahme	97
a) Parteimitgliedschaft	97
b) Parteipolitische Betätigung	99
b. Auflösung der Kollisionslage	100
1) Sonderrechtstheorie	100
2) Lehre von der extensiven Sperrwirkung	101
3) Praktische Konkordanz	101
4) Differenzierung zwischen Mitgliedschaft und Betätigung ...	102
5) Eigener Ansatz	103
a) Parteimitgliedschaft	103

b) Parteipolitische Betätigung	104
c. Ergebnis	104
2. Die politische Treuepflicht und die Parteigleichheit.....	105
a. Ungleichbehandlung	105
b. Rechtfertigung	106
1) Verfassungstreuepflicht und Art. 21 II GG.....	107
2) Verfassungstreuepflicht als zwingender Rechtfertigungs- grund	108
c. Ergebnis	109
II. Das Strafrecht	109
1. Organisationsdelikte.....	109
a. § 129 StGB.....	109
b. § 129a StGB.....	110
2. Individualdelikte	112
a. Meinungsstand	112
1) Wesensverschiedenheit von Parteiprivileg und Strafrecht ...	112
2) Vorrang des Staatsschutzes.....	113
3) Vorrang des Parteienprivilegs.....	114
b. Stellungnahme.....	114
c. Eigener Ansatz.....	116
1) Das Strafrecht und Art. 5 I GG.....	116
a) § 130 III StGB.....	117
b) § 130 IV StGB.....	118
2) Prägende Wirkung des Art. 21 I 1 GG.....	119
d. Ergebnis	120
III. Administrative Informationen und Werturteile.....	120
1. Eingriff/Ungleichbehandlung	121
a. Meinungsstand	121
b. Stellungnahme.....	123
1) Eingriff in die Parteifreiheit	123
2) Eingriff in die politische Chancengleichheit.....	124
2. Rechtfertigung	126
3. Ergebnis	128
IV. Nachrichtendienstliche Maßnahmen	129
1. Eingriff.....	129
1) Meinungsstand.....	129
2) Stellungnahme.....	131
2. Rechtfertigung.....	132
1) Meinungsstand.....	132
2) Stellungnahme.....	133

3. Ergebnis	134
V. Staatliche Förderung der Jugendorganisationen der Parteien	134
1. Die Chancengleichheit der politischen Jugendorganisationen	135
2. Wettbewerbsrelevanz der Zuwendungen	138
3. Verfassungstreue als Förderkriterium.....	140
4. Ergebnis	142
VI. Beschränkungen der Versammlungsfreiheit	142
1. Schutzbereichsbegrenzung „Friedlichkeit“	145
2. Das Versammlungsgesetz des Bundes	145
a. § 15 I VersG.....	146
1) Die öffentliche Sicherheit	147
a) Strafrecht.....	147
b) Exkurs: Verbot der Rudolf-Heß-Gedenkmärsche in Wunsiedel	149
c) Verfassungsimmanente Schranken	150
aa) Menschenwürde	151
bb) Allgemeines Persönlichkeitsrecht	152
cc) Art. 26 I GG.....	154
2) Öffentliche Ordnung	155
a) Öffentliche Ordnung und Versammlungsverbote	156
b) Verfassungsimmanente Schranken	157
c) Allgemeines Gesetz.....	159
aa) Meinungsstand	159
bb) Stellungnahme.....	160
d) Gesetze zum Schutz der persönlichen Ehre	160
b. § 15 II VersG.....	161
c. § 3 I VersG.....	163
3. Das Versammlungsgesetz des Freistaates Bayern	165
a. Art. 7 – Uniformierungsverbot, Militanzverbot	166
1) Uniformierungsverbot	166
2) Militanzverbot.....	167
b. Art. 15 II – Beschränkungen, Verbote, Auflösung	170
c. Ergebnis	173
4. Das Versammlungsgesetz des Freistaates Sachsen	173
E. Zusammenfassung der Untersuchung in Thesen	177
I. Allgemeiner Teil	177
II. Besonderer Teil.....	177
Literaturverzeichnis.....	181

A. Einleitung

I. Problemstellung

Die Grenzen der Parteifreiheit und -gleichheit wurden und werden in der Bundesrepublik Deutschland stets unter dem spürbaren Eindruck politischer Ereignisse intensiv diskutiert. In den Anfangsjahren waren vor allem politische Strömungen aus der Zeit vor der Gründung der Bundesrepublik und der Kalte Krieg Gegenstand der Debatte.¹ Von den späten 60er bis in die 80er Jahre hinein standen die Diskussionen im Zeichen der Studenten-, Frauen- und Friedensbewegung sowie des Terrors der RAF.² Seit der Wiedervereinigung stellt sich die Frage, wie mit den politischen Nachfolgern der SED-Diktatur umzugehen ist.³ Der gegenwärtige Diskurs ist vor allem geprägt durch das Erstarken neonazistischer Gruppierungen und deren Erfolge bei Landtags- und Kommunalwahlen.⁴ Die zentrale Frage ist jedoch über die Jahrzehnte hinweg immer die gleiche geblieben: wie reagiert ein demokratischer Rechtsstaat auf politische Kräfte, die der Verfassung und der durch diese verkörperten Werte- und Rechtsordnung ablehnend oder gar insgesamt feindlich gegenüberstehen. Eine Antwort gibt zunächst Art. 21 GG, indem er dem Bundesverfassungsgericht auf Antrag die Möglichkeit eröffnet, Parteien für verfassungswidrig zu erklären und somit zu

1 Vgl. etwa zum Verbot der KPD, BVerfGE 5, 85 ff.; Verbot der SRP, BVerfGE 2, 1 ff.

2 Vgl. diesbezüglich zum Versammlungsrecht: BVerfGE, 69, 315 ff.; Denninger in DRiZ 1969, 70 ff.; zum Öffentlichen Dienstrecht: BVerfGE 39, 334 ff.; BVerwGE 52, 313 ff.; Isensee in JuS 1973, 265 ff.; Kiele in ZRP 1971, 121 ff.; Kröger in AÖR 1963, 121 ff.; zu alternativen Parteien: Scholz, 1983; Kimminich in DÖV 1983, 217 ff.; Stober in ZRP 1983, S. 209.

3 Vgl.: Rommelfanger in ZRP 1992, 213 ff.; Zur Freigabe des Vermögens der SED/PDS: VG Meiningen, VIZ 1994, 626 ff.

4 Vgl. zum Verbot sog. rechtsradikaler Vereinigungen/Parteien: BVerfGE 107, 339 ff.; BVerwG, NVwZ 1997, 66 ff.; Michaelis in NVwZ 2003, 943 ff.; Ipsen in JZ 2003, 485 ff.; zur Versammlungsfreiheit: Thür. OVG, ThürVBl 2000, 253 ff.; OVG NRW, NJW 2001, 2114 ff.; Battis/Griegolet in NJW 2004, 3459 ff.; Beljin in DVBl 2002, S. 15 ff.; Gusy in JZ 2002, 105 ff.; Wiesespütz in ZRP 2001, 60 ff.; zum Öffentlichen Dienstrecht: Hess. VGH in NVwZ 1999, 904 ff.; Lindner ZBR 2006, 402 ff.; zur Arbeit des Verfassungsschutzes: OVG Berlin-Brandenburg, NVwZ 2006, 838 ff.; OVG NRW, NWVBl 2001, 178 ff.; Murswiek in NVwZ 2006, 121 ff.; zum Gleichbehandlungsgrundsatz: BGHZ NJW 2004, 1031 ff.; OVG Berlin-Brandenburg, Az. 3.B.7.06, Entscheidung vom 14.12.2007, veröffentlicht bei juris; OVG Rheinland-Pfalz, NVwZ 2006, 109 ff.

verbieten. Ergebnisse der vorgenannten Diskussionen waren daher im Fall der SRP⁵ und der KPD⁶ letztlich erfolgreiche Verbotsanträge. Doch schon 1964 wurden mit der NPD und 1968 mit der DKP zwei Parteien gegründet, die jeweils im gleichen politischen Becken fischten, wie die zuvor verbotenen Organisationen. Von neuen Verbotsverfahren wurde zunächst abgesehen, da die von den in Frage kommenden Parteien ausgehende Gefahr nun geringer eingeschätzt wurde und das Vertrauen in den Erfolg einer politischen Auseinandersetzung zunahm.⁷ Der erstarkende Rechtstextremismus ab den 1990er Jahren führte zu einem erneuten Sinneswandel: ein Verbot der NPD wurde beantragt; es scheiterte jedoch.⁸ Ob der Gefahr einer weiteren Niederlage wird in der gegenwärtigen politischen Diskussion ein neuer Verbotsantrag verbreitet abgelehnt.⁹ Wie schon nach der Gründung von DKP und NPD tritt das „politische Bekämpfen“ wieder in den Vordergrund. Dieses politische Bekämpfen erfolgt aber nicht nur im Rahmen der argumentativen Auseinandersetzung. Diesseits eines Verbotsverfahrens unternahmen und unternehmen Legislative und Exekutive angesichts eines erheblichen öffentlichen Drucks Anstrengungen, die Freiheit und Gleichheit politischer Parteien teils mittelbar, teils unmittelbar zu beschränken und die verfassungsmäßigen Grenzen maximal auszuschöpfen.¹⁰ Ob nun im Öffentlichen Dienstrecht, im Versammlungsrecht, bei der staatlichen Alimentierung politischer Jugendorganisationen, im politischen Strafrecht oder dem Recht der Ämter für Verfassungsschutz: bei allen Beschränkungsansätzen ergeben sich stets zwei Fragen: einerseits die Frage nach den Grenzen des grundgesetzlichen Gewährleistungsumfanges der Freiheit und Gleichheit der Parteien, andererseits die Frage nach der Zulässigkeit und den Voraussetzungen der Rechtfertigung eines Eingriffs. Die Untersuchung der Verfassungsmäßigkeit solcher Beschränkungsansätze soll Gegenstand dieser Arbeit sein.

II. Reichweite und Aufbau der Untersuchung

Art. 21 GG stellt ein Novum in der deutschen Verfassungsgeschichte dar. Noch die Weimarer Reichsverfassung erwähnte die Parteien nur beiläufig in Art. 130 I GG, ohne Rechte und Pflichten zu statuieren. Erst das Grundgesetz erhebt sie mit

5 BVerfGE 2, 1 ff.

6 BVerfGE 5, 85 ff.

7 Henke in Dolzer/Waldhoff/Graßhof Art. 21 Rn. 349.

8 BVerfGE 107, 339 ff.

9 Für Viele: Schäuble in Süddeutsche Zeitung, 15.05.2007; a.A. Wiefelspütz in Rheinische Post, 16.05.2008.

10 Siehe oben Fn. 2 und 4.

Art. 21 GG in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution.¹¹ Ziel war es dabei, wie der Vorsitzende des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates Carlo Schmid¹² formulierte, klarzustellen, dass die Parteien Elemente der Verfassungswirklichkeit und nicht nur Wahlvereine sind. Jedoch ist die exakte Stellung der politischen Parteien im Verfassungsleben damit noch keinesfalls geklärt. Ein Teil des Schrifttums will sie im staatlichen Bereich, ein anderer Teil im gesellschaftlichen Bereich verorten.¹³ Davon ausgehend ist noch immer umstritten, welcher Rechtscharakter der Parteifreiheit¹⁴ und Parteigleichheit¹⁵ zukommt und in welchem Verhältnis diese zum Grundrechtskatalog des Grundgesetzes stehen. Ebenso ist strittig, welche Inhalte sich daraus ableiten lassen sowie welche Beschränkungen der Freiheit und Gleichheit der Parteien bestehen.¹⁶ Ja, selbst wer Rechtsträger der Parteifreiheit ist, der Einzelne oder die Partei selbst, wird kontrovers diskutiert.¹⁷ Hinzu kommt die streitig diskutierte Frage nach Umfang und Grenzen der Sperrwirkung¹⁸ des Parteienprivilegs aus Art. 21 II GG, zu der nahezu alle denkbaren Deutungsvarianten vertreten werden.¹⁹ Auf Grundlage des gegenwärtigen Meinungsstandes soll deshalb zunächst im Rahmen eines allgemeinen Teils eine systematische Einordnung und stimmige Erfassung des verfassungsrechtlichen Gehalts der Gründungs- und Betätigungsfreiheit sowie der Chancengleichheit politischer Parteien vorgenommen werden. Im sich anschließenden Besonderen Teil der Untersuchung sollen ausgewählte, konkrete, für die politische Arbeit besonders relevante Beschränkungen der Parteifreiheit und Ungleichbehandlungen anhand der gewonnenen Erkenntnisse auf Verfassungsmäßigkeit untersucht werden: nämlich die politische Treuepflicht des Beamten, das politische Strafrecht, administrative Informationen und Werturteile, nachrichtendienstliche Maßnahmen, die differenzierte staatliche Förderung von parteipolitischen Jugendorganisationen und Eingriffe in die Versammlungsfreiheit.

11 BVerfGE 1, 208 (225); 2, 1 (73).

12 Schmid S. 397.

13 Siehe hierzu unten C.I.1.

14 Siehe unten C.I.1. und C.II.1.

15 Siehe unten C.III.1.

16 Siehe unten C.I.2., 3; C.II.2, 3; C.III.2, 3.

17 Siehe hierzu C.I.2.b.1); C.III.2.

18 Begriff nach Maurer in AöR 1971, 203 (230).

19 Siehe unten C.I.3.b.; C.II.3.c.; C.III.3.a.2).

III. Legitimation der Untersuchung

Die Möglichkeiten und Grenzen der Beschränkung der Parteifreiheit- und -gleichheit wurden bisher entweder nur cursorisch im Rahmen breit angelegter, abstrakter, parteirechtlicher Betrachtungen²⁰ oder aus dem Blickwinkel einer konkreten Konfliktlage mit einem anderen Rechtsinstitut²¹ behandelt. Während erstere den Gewährleistungsumfang der Parteifreiheit und -gleichheit zumeist lediglich positiv beschreiben, ohne ausführlich mögliche Rechtfertigungen von Eingriffen erörtern zu können, leiden letztgenannte Betrachtungen überwiegend darunter, dass sie aus dem Blickwinkel einer einzelnen Kollisionslage entstanden sind. Partielle Untersuchungen können aber kaum jene Zusammenhänge erkennen lassen, die sich aus der Herleitung und der systematischen Stellung sowie dem daraus abzuleitenden Schutzbereich und den Schranken eines Rechts ergeben. Die ineinander greifenden Problemkomplexe der Parteifreiheit bedürfen daher einer gesamthaften Betrachtung.

Thomas Schmidt²² hat den Versuch unternommen, beide Ansätze in einer umfassenden Untersuchung zusammenzuführen und die Grenzen der Parteifreiheit sowohl aus dem Blickwinkel des abstrakten Gewährleistungsgehalts der Rechte der Parteien als auch aus dem Blickwinkel möglicher Rechtfertigungen konkreter Eingriffe heraus zu bestimmen. Diesen Ansatz aufgreifend will die vorliegende Arbeit neben den von Schmidt untersuchten Bereichen weitere Kollisionslagen der Parteifreiheit mit anderen Rechtsinstituten betrachten. Sowohl im Allgemeinen als auch im Besonderen Teil der Arbeit kommt der Verfasser hierbei in rechtlicher Hinsicht zu abweichenden Ergebnissen. Soweit ersichtlich wurde die verfassungsrechtliche Relevanz der politischen Ziele einer Parteijugendorganisation für differenzierte staatliche Zuwendungen im Rahmen dieser Arbeit erstmals umfassend untersucht. Außerdem wird der Untersuchungsansatz Schmidts auch auf den Bereich der Parteigleichheit übertragen. Weiterhin haben sich zwischenzeitlich die Rechtsprechung²³ und auch die Gesetzgebung²⁴ in mehreren wesent-

20 Vgl. zum Recht der Parteien die Monographien von Henke, Seifert, Tsatsos/Morlok, Halbe; speziell zur Parteifreiheit: Mauersberger, speziell zur politischen Chancengleichheit: Lipphardt, Jülich, Kißlinger, Lee.

21 Vgl. Versammlungsfreiheit/Parteienrechte: Baudewin; Verfassungsschutz/Parteienrechte: Michaelis, Strafrecht/Parteienprivileg: Rapp.

22 Thomas Schmidt, Die Freiheit verfassungswidriger Parteien und Vereinigungen, 1. Auflage, 1983.

23 Vgl. etwa BVerfG zur Öffentlichen Ordnung im Versammlungsrecht, NJW 2004, 2814 (2816); zum selben: OVG NRW, NJW 2001, 2114 ff.; BVerfG zum Parteiverbot, E 107, 339 ff.; OVG Berlin-Brandenburg zu Parteien in Verfassungsschutzberichten, NVwZ 2006, 838 (840).

24 Vgl. Gesetz zur Änderung des Versammlungsgesetzes und des Strafgesetzbuches vom 24.03.2005, BGBl. I, S. 969.

lichen Punkten weiterentwickelt. Zum sich hieraus ergebenden Diskus will diese Arbeit ebenfalls einen Beitrag leisten.

B. Der Parteibegriff des Grundgesetzes

Die Rechte und Pflichten des Art. 21 GG gelten für Parteien. Im Grundgesetz nicht explizit geregelt ist allerdings, unter welchen Voraussetzungen eine Organisation auch Parteistatus besitzt.

Entsprechend seinem Auftrag aus Art. 21 III GG hat der Bundesgesetzgeber in § 2 I des Parteiengesetzes 1967 eine Definition erlassen, die das Bundesverfassungsgericht²⁵ als grundgesetzkonform erachtet: „Parteien sind Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen, wenn Sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten.“ Die Beschreibung des Parteibegriffs wird nach dieser Definition anhand von drei Kriterien vorgenommen: Organisation, Zielstellung und Tätigkeit.

I. Organisation

Bezüglich der Organisation verlangt das Parteiengesetz, dass es sich um Vereinigungen von Bürgern handelt. Ausgeschlossen sind gem. § 2 I 2 PartG juristische Personen. Diese Einschränkung auf die Bürger, also das Staatsvolk, wird mit der elementaren Funktion der Parteien in der Demokratie gerechtfertigt, die auch in der engen Beziehung von Art. 21 I 1 GG zu Art. 20 II GG steht.²⁶ Gem. § 6 I GG muss eine Partei eine schriftliche Satzung und ein schriftliches Programm haben.

II. Zielstellung

Hinsichtlich der Zielstellung erwartet das Parteiengesetz in § 2 I 1, dass Parteien auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen wollen und dass sie diese

25 BVerfGE 24, 260 (264); 89, 266 (270).

26 BVerfGE 91, 262 (267).