

Grundkurs Öffentliches Recht I

Montag, den 8. November 2004

I. Der Status des Bundestagsabgeordneten

Der Status des Bundestagsabgeordneten ergibt sich aus Art. 38 I 2 GG. Jeder Abgeordnete des Deutschen Bundestages ist Vertreter des Volkes. Aus diesem Auftrag leiten sich Rechte des Abgeordneten ab, welche er, notfalls im Organstreitverfahren vor dem BVerfG, gegenüber dem Bundestag und seinen Gliederungen durchsetzen kann. Da dieser Status jedem Abgeordneten in gleicher Weise zukommt, sind Abgeordnete gleich zu behandeln. Diese Gleichheit ist formalisiert. Ungleichbehandlungen bedürfen einer besonderen Rechtfertigung.

Aus dem Status des Abgeordneten folgen die Rechte, die erforderlich sind, damit er der Aufgabe nachkommen kann, Volksvertreter zu sein. Dies sind insbesondere das Stimmrecht, das Rederecht, das Recht auf angemessene Ausstattung, das Recht auf Beteiligung an der Parlamentsarbeit in Ausschüssen und Fraktionen. Einschränkungen dieses Status in der Geschäftsordnung des Bundestags sind möglich, weil die Geschäftsordnung in Art. 40 I 2 eine dem Art. 38 I 2 gleichrangige verfassungsrechtliche Grundlage findet. Die Schranken finden ihrerseits eine Schranke in der sich aus Art. 38 I 2 GG ergebenden Funktion des Bundestags, im Hinblick auf das Rederecht in der Funktion, Forum für Rede und Gegenrede zu sein.

II. Weitere Rechte und Pflichten der Abgeordneten nach dem GG

Art. 38 I 2 GG ist die wichtigste Vorschrift, welche die Rechtsstellung des Abgeordneten betrifft. Von den weiteren stelle ich hier drei vor: die Regelungen über die Immunität und die Indemnität des Abgeordneten in Art. 46 GG und den Anspruch der Abgeordneten auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit

sichernde Entschädigung. Im Anschluss daran wird einzugehen sein auf die Einbindung der Abgeordneten in Fraktionen und Parteien und die daraus resultierenden Gefährdungen ihrer Unabhängigkeit.

1. Indemnität und Immunität

Indemnität bedeutet nach Art. 46 I GG, dass ein Abgeordneter wegen seiner Abstimmung oder wegen einer Äußerung, die er im Bundestag getan hat, nicht zur Verantwortung gezogen werden kann. Die Indemnität schließt zivilgerichtliche Klagen, Straf- und Disziplinarverfahren gegen einen Abgeordneten aus. Immunität bedeutet nach Art. 46 II GG, dass ein Abgeordneter wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung nur mit Genehmigung des Bundestages zur Verantwortung gezogen oder verhaftet werden darf, es sei denn, er wird auf frischer Tat ertappt.

Indemnität und Immunität stimmen überein, soweit ein Abgeordneter wegen seiner Abstimmung oder wegen einer Äußerung im Bundestag strafrechtlich zur Verantwortung gezogen oder gar verhaftet werden soll. Ansonsten unterscheidet sich ihr Anwendungsbereich. **(1)** Die Indemnität schützt das parlamentarische Verhalten des Abgeordneten; die Immunität schützt nicht nur dieses, sondern auch das außerparlamentarische Verhalten. **(2)** Die Immunität schützt den Abgeordneten nur vor der Strafgewalt des Staates, die Indemnität befreit dagegen von jeder Verantwortlichkeit, auch von zivilrechtlicher Verantwortlichkeit. **(3)** Die Immunität ist ein Strafverfolgungshindernis; die Indemnität gewährt dagegen Straffreiheit, auch über die Dauer des Mandates hinaus (vgl. § 36 StGB). Strafverfolgungshindernis bedeutet, dass nicht die Strafbarkeit, sondern nur ihre Verfolgung ausgeschlossen wird. **(4)** Die Indemnität besteht im Interesse des einzelnen Abgeordneten; Schutzgut ist die Freiheit des Mandats; freimütige Kritik soll nicht durch die Drohung mit straf- oder zivilrechtlichen Konsequenzen behindert oder unterbunden werden können. Die Immunität besteht dagegen im Interesse des Parlamentes, dessen Arbeit vor den Strafverfolgungsorganen geschützt werden soll.

Infolgedessen kann das Parlament auf die Immunität gegen den Willen des Abgeordneten verzichten, indem es die Genehmigung zu Strafverfolgungsmaßnahmen erteilt (Art. 46 II GG); weiterhin erlischt die Immunität mit dem Mandat. Eine solche Genehmigung wird für staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren generell zu Beginn einer Legislaturperiode erteilt mit der Maßgabe, dass der Präsident des Bundestags davon zu unterrichten ist (Grundsätze in Immunitätsangelegenheiten gemäß § 107 GOBT [Abs. 2 und Anlage 6]). Eine Aufhebung durch den Bundestag ist bei der Indemnität nicht möglich; wenn diese den einzelnen Abgeordneten schützen soll, darf nicht das Parlament über sie verfügen. Aber auch bei der Immunität hat der einzelne Abgeordnete einen Anspruch darauf, dass sie nicht aus sachfremden, insbesondere parteipolitischen Gründen aufgehoben wird (BVerfGE 104, 310).

Beispielsfall (nach BGHZ 75, 384): Der Abgeordnete X richtet eine Anfrage an die Bundesregierung, in der es um die Beteiligung eines Bundesministers Y an einer Steuerhinterziehungsaffäre geht. In der Anfrage wird eine strafbare Beteiligung des Ministers unterstellt. Nach der Einreichung der Anfrage übergibt X deren Text der Presse, die tags darauf darüber berichtet. Y beantragt gegen X vor dem zuständigen Zivilgericht eine einstweilige Verfügung, mit der X verboten werden soll, eine derartige Unterstellung zu wiederholen. Ist der Antrag, gerichtet auf eine einstweilige Verfügung, zulässig?

Der Antrag wäre unzulässig, wenn ihm Art. 46 GG entgegenstünde. In Betracht könnte hier Art. 46 I GG kommen. Die Regelungen über die Immunität (Art. 46 II - IV GG) sind schon deshalb nicht einschlägig, weil sie nur Strafverfahren, nicht aber Zivilverfahren betreffen. Art. 46 I GG setzt eine Äußerung voraus, die im Bundestag getan worden ist (einschließlich seiner Ausschüsse und Fraktionen). Hieran kann wegen der Mitteilung an die Presse gezweifelt werden. Für Äußerungen außerhalb des Bundestages bleibt die Verantwortlichkeit bestehen. Problematisch sind Fälle, in denen zwischen Äußerungen in und

Äußerungen außerhalb des Parlaments ein Zusammenhang besteht. Der BGH differenziert in diesen Fällen wie folgt: Wenn eine Äußerung im Parlament und gegenüber den Medien erfolgt, unterfällt sie insgesamt dem Schutz von Art. 46 I GG, sofern die Äußerung als Drucksache des Parlamentes vorliegt, bevor die Pressemitteilung veröffentlicht wird. Art. 46 I GG schützt also auch parlamentsexterne Äußerungen, sofern diese Äußerungen lediglich wiederholen, die im Parlament getan worden sind. Dies entspricht der ratio legis. Die im Parlament getane Äußerung und der wahrheitsgemäße Bericht hierüber sollen von Verantwortung freigestellt werden, nicht aber eine in der Öffentlichkeit getane Äußerung, die im Parlament nur wiederholt wird.

Folglich schützt Art. 46 I GG den X. Der Antrag des Y ist unzulässig. Etwas anderes würde gelten, wenn die Voraussetzungen von Art. 46 I 2 GG vorlägen. Verleumderische Beleidigungen liegen vor bei Äußerungen, die wider besseres Wissen aufgestellt worden sind. Dies lässt sich dem X nicht nachweisen. Darum bleibt es bei dem Ergebnis, dass der Antrag des Y unzulässig ist. Ihm steht die Indemnität des X nach Art. 46 I GG entgegen.

2. Die Abgeordnetendiäten

Nach Art. 48 III 1 GG haben die Abgeordneten einen Anspruch auf Entschädigung. Nach der Vorstellung der Schöpfer des Grundgesetzes beziehen die Abgeordneten für ihre Tätigkeit im Bundestag also kein Gehalt. Die Abgeordnetendiäten sind vielmehr eine Entschädigung. Statt "sind" müsste man genauer "waren" sagen, denn das BVerfG ist dieser Sichtweise in einer zum Verständnis der parlamentarischen Demokratie grundlegenden Entscheidung vom November 1975, dem Diäten-Urteil, entgegengetreten (E 40, 296). Aus der von Art. 48 III GG geforderten Entschädigung, die einmal eine Entschädigung für besonderen, mit dem Mandat verbundenen Aufwand war, sei eine Alimentation des Abgeordneten und seiner Familie aus der Staatskasse geworden, als Entgelt für die Inanspruchnahme des Abgeordneten durch sein zur Hauptbeschäftigung gewordenen Mandat. Der Abgeordnete werde dadurch nicht

"Beamter". Er bleibe vom Vertrauen der Wähler berufener Inhaber eines öffentlichen Amtes, Träger des freien Mandats und Vertreter des ganzen Volkes. Er erhalte aber nicht mehr bloß eine Aufwandsentschädigung, sondern beziehe aus der Staatskasse ein echtes Einkommen. Damit wird Politik zum Beruf. Da die Diäten nicht mehr Aufwandsentschädigung, sondern Einkommen sind, unterliegen sie, wie jedes andere Einkommen auch, der Einkommensteuer. Die Höhe der monatlichen Abgeordnetenentschädigung liegt derzeit bei 7.009 Euro brutto; sie orientiert sich an dem Gehalt eines Richters bei einem obersten Gerichtshof des Bundes (R 6) und eines kommunalen Wahlbeamten auf Zeit (B 6) (§ 11 I AbgG). Hinzu kommt eine steuerfreie pauschale Aufwandsentschädigung von derzeit 3.551 Euro monatlich, die u.a. abgilt die Kosten des Wahlkreisbüros, Mehraufwendungen am Sitz des Bundestags, Fahrtkosten für innerdeutsche Fahrten in Ausübung des Mandats.

Hinter der Qualifikation der Diäten als Aufwandsentschädigung stehe das Leitbild des Honoratioren-Parlamentes des 19. Jahrhunderts. Es geht aus vom Typ des parteiunabhängigen, als Einzelpersönlichkeit gewählten Abgeordneten, dessen wirtschaftliche Existenz durch das Mandat nicht beeinträchtigt wird und mit ihm nicht verbunden ist. Dieses Leitbild sei heute immer seltener geworden. Schon seine zeitliche Inanspruchnahme durch das Mandat erlaubt es dem Abgeordneten nicht mehr, durch eine zusätzliche Arbeit außerhalb der Parlamentstätigkeit für sich und seine Familie eine Lebensgrundlage zu schaffen. Für einen Abgeordneten des Bundestages, der neben seinem Mandat noch versucht, seinem Beruf wenigstens teilweise nachzugehen, sind Wochenarbeitszeiten zwischen 80 und 120 Stunden typisch und unvermeidbar. Honoratioren-Parlament und Abgeordneten-Entschädigung gehören in eine Zeit, in welcher das Mandat nur eine ehrenamtliche Nebentätigkeit war. Heute dagegen ist das Mandat ein full-time-job. Aus der Entschädigung des Inhabers eines Ehrenamtes ist deshalb die Bezahlung für die im Parlament geleistete Tätigkeit geworden.

Die Alimentation ist so zu bemessen, dass sie auch für den, der, aus welchen Gründen immer, kein Einkommen aus einem anderen Beruf hat, aber auch für den, der infolge des Mandats Berufseinkommen ganz oder teilweise verliert, eine Lebensführung gestattet, die der Bedeutung des Mandats angemessen ist. Auch bei den Bezügen gilt der Grundsatz der Gleichbehandlung aller Abgeordneten. Mit diesem Grundsatz ist es unvereinbar, wenn die Beamten unter den Abgeordneten, zusätzlich zu ihren Abgeordneten-Diäten, ihr Beamtengehalt behalten oder ein Ruhegehalt beziehen.

In einer Entscheidung vom Juli 2000 hat das BVerfG (E 102, 224) aus dem auf Art. 38 I 1 GG fußenden Freiheitsgebot des Art. 38 I 2 GG abgeleitet, die Abgeordneten seien in Statusfragen formal gleich zu behandeln, damit keine Abhängigkeiten oder Hierarchien über das für die Arbeitsfähigkeit des Parlaments unabdingbare Maß hinaus entstehen. Darum sei die Zahl der mit Gehaltszulagen bedachten Funktionsstellen auf wenige politisch besonders herausgehobene parlamentarische Funktionen zu beschränken. Zulässig sind Zulagen für Fraktionsvorsitzende, nicht dagegen für stellvertretende Fraktionsvorsitzende, parlamentarische Geschäftsführer oder Ausschussvorsitzende.

Die Entscheidung über die Diäten, insbesondere ihre Höhe und ihre Anpassung, liegt nach dem klaren Wortlaut von Art. 48 III GG beim Gesetzgeber. Versuche, daran etwas zu ändern, weil der Gesetzgeber in eigener Sache entscheide und befangen sei, haben sich nicht durchgesetzt. Das gilt für die Übertragung der Entscheidungskompetenz auf ein Sachverständigengremium ebenso wie für die automatische Ankopplung der Diäten an Beamten- oder Richtergehälter.

Weiterhin verlangen Art. 48 III i.V.m. Art. 38 I 2 GG gesetzliche Vorkehrungen dagegen, dass Abgeordnete Bezüge aus einem sog. Beratervertrag oder ähnlichem nur deshalb erhalten, weil von ihnen im Hinblick auf ihr Mandat erwartet wird, sie würden im Parlament die Interessen des zahlenden Arbeitgebers,

Unternehmers oder der zahlenden Organisation vertreten und nach Möglichkeit durchzusetzen versuchen. Einkünfte dieser Art sind mit dem unabhängigen Status der Abgeordneten und ihrem Anspruch auf gleichmäßige finanzielle Ausstattung in ihrem Mandat unvereinbar. Die Abgeordnetenentschädigung dient auch dem Zweck, den Abgeordneten für finanzielle Zuwendungen Dritter unempfänglicher zu machen. Zwar gelten die Regeln über Bestechlichkeit und Vorteilsannahme (§§ 331 ff. StGB) für Abgeordnete nicht, weil diese keine Amtsträger im Sinne von § 11 I Nr. 2 StGB sind. Ein Abgeordneter, der sich von dritter Seite finanzielle Zuwendungen im Hinblick auf seine Tätigkeit geben lässt, macht sich darum nicht strafbar. Gleichwohl entspricht ein solches Verhalten nicht dem Leitbild, das sich Art. 38 I 2 GG von der Tätigkeit des Abgeordneten macht.

Der Deutsche Bundestag hat zur Sicherung der Unabhängigkeit der Abgeordneten gemäß § 44a AbgG Verhaltensrichtlinien aufgestellt. Nach diesen Verhaltensrichtlinien hat jeder Abgeordnete über alle Spenden und anderen unentgeltlichen Zuwendungen, die ihm für seine politische Tätigkeit zur Verfügung gestellt werden, gesondert Rechnung zu führen und Spenden, deren Wert im Kalenderjahr 5.000 Euro übersteigt, dem Präsidenten des Deutschen Bundestages offenzulegen. Es kommen noch weitere Offenbarungspflichten hinzu (Beruf, berufliche Bindungen, außergewöhnliche Einkünfte). Die Verletzung der Verhaltensregeln zieht keine Sanktionen nach sich. Wohl kann das Präsidium des Bundestags eine Feststellung veröffentlichen, dass ein Abgeordneter gegen die Richtlinien verstoßen habe. Zu erwägen wäre weiter, ob Rechtsgeschäfte, die gegen die Verhaltensrichtlinien verstoßen, gemäß § 138 I (nicht § 134) BGB nichtig sind.

III. Partei - Fraktion - Opposition - Abgeordneter

Wer die Art. 38 ff. GG liest, muss den Eindruck bekommen, dass die Abgeordneten die maßgebenden Akteure im Deutschen Bundestag sind. Dies ist nicht falsch, aber unvollständig. Andere Akteure werden nur beiläufig erwähnt: die Fraktionen in Art. 53a I 2 GG.

Weitere Akteure werden überhaupt nicht erwähnt: die Interessenverbände und die parlamentarische Opposition. Hinsichtlich der Opposition unterscheidet sich das Grundgesetz von der VvB.

In Art. 38 III VvB heißt es: "Die Opposition ist ein notwendiger Bestandteil der parlamentarischen Demokratie. Sie hat das Recht auf politische Chancengleichheit." Eine vergleichbare Bestimmung im Grundgesetz fehlt. Die VvB ist insoweit moderner als das Grundgesetz. Sie enthält etwas, was erst in den 70er Jahren konzipiert worden ist und was sich inzwischen in einigen Landesverfassungen durchgesetzt hat. An diesem Beispiel zeigt sich eine der Stärken einer bundesstaatlichen Gliederung. Neuerungen können zuerst in einzelnen Bundesländern getestet werden, bevor sie auf der Ebene des Gesamtstaates übernommen werden. Ein Grundsatz der Chancengleichheit der Opposition ist erstmals Ende der 70er Jahre in eine Gliedstaatsverfassung, nämlich in Art. 23a der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg aufgenommen worden. Diesem Beispiel sind einige Bundesländer gefolgt. Auf Bundesebene ist eine solche Regelung bisher zwar nicht eingeführt worden. Man kann aber nachweisen, dass sie die Rechtsprechung des BVerfG beeinflusst hat, indem dieses nicht mehr so streng wie früher zwischen der Regierung und den sie tragenden parlamentarischen Kräften unterscheidet, sondern stärker den Gegensatz von Regierung und Parlamentsmehrheit einerseits und Opposition andererseits betont; im Sinne des Gewaltenteilungsgrundsatzes verläuft die Trennlinie nicht zwischen der Regierung einerseits und andererseits dem Parlament insgesamt, sondern einerseits der Regierung und der sie im Parlament tragenden Mehrheit und andererseits der parlamentarischen Opposition.

Der Grund dafür, dass bei den Beratungen der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat 1994 keine Einigung über die Aufnahme eines Oppositionsartikels in das Grundgesetz erzielt werden könnte, liegt darin, dass die dortige Mehrheit vom juristischen Nutzen eines solchen Artikels nicht überzeugt war. "Opposition" ist eine Kategorie politischer Macht.

Politische Macht lässt sich aber mit den Mitteln des Rechts schlecht greifen und entzieht sich rechtlichen Aufgaben- und Zuständigkeitszuweisungen.

Es bleibt dabei: Zentrale Akteure, auf die ein Politikwissenschaftler große Aufmerksamkeit verwenden würde, der das politische System der Bundesrepublik Deutschland beschreiben möchte, kommen im Grundgesetz entweder nur kurz oder gar nicht vor, anderes dagegen, was politisch von geringerem Gewicht ist, wie Immunität oder Indemnität, wird ausführlich geregelt. Die Art. 38 ff. GG sind der Epoche des liberalen Konstitutionalismus verhaftet, für die das Paulskirchenparlament von 1848 / 49 als Leitbild steht. Gleichwohl wäre es verfehlt, diese Artikel als überholt anzusehen. Dies schon deshalb, weil die einschneidendste Änderung seit jener Epoche vom Grundgesetz berücksichtigt wird. Dies ist das Aufkommen politischer Parteien, die Überformung der liberal-repräsentativen Abgeordnetendemokratie durch die Parteienstaatlichkeit. Nachdem ich den Status und die sonstigen Rechte des Abgeordneten dargestellt habe, gehe ich einen Schritt aus der organisierten Staatlichkeit heraus und behandle die politischen Parteien. Von dort ausgehend komme ich zu den Fraktionen als den Entsprechungen der Parteien im Parlament. Im Anschluss daran kehre ich zu den Abgeordneten zurück und erörtere die Frage, was in einer Parteiendemokratie und trotz Fraktionsdisziplin von der Unabhängigkeit des einzelnen Abgeordneten bleibt.

IV. Die politischen Parteien

Das Grundgesetz widmet den politischen Parteien einen eigenen Artikel: Art. 21 GG. Die Vorschrift steht nicht umsonst in der Nähe der fundamentalen Verfassungsprinzipien des Art. 20 GG. Als ein Strukturmerkmal der Bundesrepublik Deutschland gilt neben Demokratie, Republik, Bundes-, Rechts- und Sozialstaatlichkeit die Parteienstaatlichkeit.

1. Stellung und Funktion der politischen Parteien

Nach Art. 21 I 1 GG wirken die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Die Parteien sind Mittler zwischen dem Volk und der Staatsgewalt. Rechtlich handelt es sich teils um rechtsfähige, teils um nicht-rechtsfähige Vereine im Sinne des BGB. Die Parteien sind Organisationen nach bürgerlichem, nicht nach öffentlichem Recht. Die Parteien gehören nicht zur organisierten Staatlichkeit; sie müssen im Gegenteil staatsfrei sein; dies wird aus Art. 21 I 2 GG abgeleitet. Das BVerfG ordnet die Parteien dem gesellschaftlichen Bereich zu. Dahinter steht die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft.

Diese Unterscheidung ist für eine freiheitliche Demokratie grundlegend. Für den Bereich des Staatlichen sind prägend die Verfassungsgebundenheit und die Gemeinwohlorientierung; für den Bereich der Gesellschaft sind prägend die grundrechtliche Freiheit und die Verfolgung eigennütziger Interessen. Der Bereich des Staatlichen ist gleichzusetzen mit dem Bereich des Politischen; der Bereich des Gesellschaftlichen ist in diesem Sinne unpolitisch, privat. Die Gesellschaft ist nicht auf das Gemeinwohl, sondern auf die Verwirklichung privater Interessen gerichtet, von denen das dominanteste privatwirtschaftliches Gewinnstreben ist. Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft erlaubt eine grobe Orientierung und Zuordnung. So kann man z.B. sagen, dass die Grundrechte staatliche Träger grundsätzlich nicht berechtigen, sondern nur verpflichten und dass Ausnahmen von dieser Regel einer besonderen Rechtfertigung bedürfen. Umgekehrt kann man sagen, dass das Demokratieprinzip Geltung nur im Bereich des Staatlichen, nicht in der Gesellschaft entfaltet, so dass Forderungen nach einer Demokratisierung der Unternehmen durch Mitbestimmung oder einer Demokratisierung der Kirchen aus dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes nicht begründet werden können.

Zum Bereich der grundrechtlichen Freiheit gehören die Individuen und die privatrechtlich verfassten Organisationen, Unternehmen,

Verbände, Vereine, Medien, Kirchen und eben auch Parteien. Dem steht gegenüber der Bereich des Staatlichen, der besteht aus dem Bund, den Ländern, den Kommunen und den weiteren juristischen Personen des öffentlichen Rechts; Träger der Staatsgewalt ist das Volk, nicht die Gesellschaft. Die Parteien sind an einer Schnittstelle von Staat und Gesellschaft. Sie gehören zur Gesellschaft, dienen aber der Willensbildung des Volkes und wirken in den Bereich des Staatlichen hinein.

Die Mittlerrolle zwischen Volk und Staatsgewalt nehmen die Parteien in zwei Weisen wahr: als Wahlvorbereitungsorganisationen und zwischen den Wahlen. Im Wahlrecht spielen die Parteien, wie wir gesehen haben, eine wichtige Rolle. Ihnen kommt nach § 27 I 1 BWG das Listenmonopol zu; weiterhin gehen (fast) alle Wahlkreisvorschläge für Direktmandate von politischen Parteien aus. Zwischen den Wahlen sollen die Parteien zur Rückkoppelung von Parlament und Regierung an das Volk als den Träger der Staatsgewalt beitragen.

2. Der Parteibegriff

Art. 21 I 1 GG kann einiges über Stellung und Funktion der Parteien entnommen werden. Das Grundgesetz enthält aber keine Definition des Parteibegriffs. Eine solche findet sich in § 2 I PartG. Man ist sich einig, dass diese einfachgesetzliche Definition auch für Art. 21 GG maßgebend ist. Dies versteht sich wegen des Vorrangs der Verfassung nicht von selbst. Wenn die Verfassung Vorrang vor den einfachen Gesetzen haben soll, dann muss ihre Begrifflichkeit im Verhältnis zur Begrifflichkeit der einfachen Gesetze ebenfalls autonom sein. Definitionen des einfachen Gesetzesrechts lassen sich darum auf die Ebene der Verfassung nur übertragen, wenn sie nach Inhalt, Kontext und Zwecksetzung in die Verfassung voll hineinpassen. Das wird bei § 2 I PartG bejaht. Das Problem der begrifflichen Autonomie der Verfassung ist im übrigen allgemeiner Natur. Es ist in den 60er Jahren plakativ wie folgt umschrieben worden: "Von der Verfassungsmäßigkeit der Gesetze zur Gesetzmäßigkeit der Verfassung".

Damit ist keine Entwicklung gemeint, die stattfindet oder die gar stattfinden soll, sondern eine Gefahr, die abgewehrt werden muss.

Die Definition des Parteibegriffs enthält drei Merkmale. Parteien sind erstens Vereinigungen von Bürgern. Das schließt juristische Personen, etwa Interessenverbände, Unternehmen oder Gewerkschaften, von der Mitgliedschaft in Parteien aus, wie § 2 I 2 PartG klarstellend hinzufügt. Weiterhin ist die Mitgliedschaft von Ausländern in politischen Parteien problematisch. Jedenfalls an der Aufstellung von Wahlkreisbewerbern und Landeslisten dürfen sich ausländische Parteimitglieder nicht beteiligen (§§ 21 I 2, 27 I 3 BWG). Im Übrigen ist eine Satzungsklausel, derzufolge Ausländer in eine politische Partei nicht aufgenommen werden dürfen, mit § 10 I PartG vereinbar. Andererseits geht § 2 III Nr. 1 PartG davon aus, dass Ausländer Mitglieder einer politischen Partei und sogar ihres Vorstandes sein dürfen. Allerdings verliert eine Organisation den Parteistatus, wenn ihre Mitglieder oder die Mitglieder des Vorstandes mehrheitlich Ausländer sind oder wenn ihr Sitz oder die Geschäftsleitung sich im Ausland befinden.

Parteien sind zweitens Organisationen, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen wollen. Es genügt die Präsenz auf Landesebene; nicht erforderlich ist eine Bundespräsenz; deren Fehlen ändert darum nichts daran, dass der Südschleswigsche Wählerverband (SSW), die politische Organisation der dänischen Minderheit in Schleswig-Holstein, eine Partei ist. Als Indiz für diesen Willen wertet das Gesetz die Beteiligung an Bundestags- oder Landtagswahlen.

Diese Kriterien entfalten Ausgrenzungswirkungen in zwei Richtungen. Die Dauerhaftigkeit unterscheidet die politischen Parteien von *Bürgerinitiativen*, die punktuelle Ziele verfolgen, die sich in absehbarer Zeit erledigen. Die Beteiligung an der Willensbildung in Bund und Ländern unterscheidet die Parteien

von *kommunalen Wählervereinigungen*, die, auch wenn sie dauerhaft sind, keine politischen Parteien darstellen. Die auch so genannten Rathausparteien sind keine politischen Parteien, so wie Gemeinderäte, Stadträte usw. keine Parlamente sind, sondern Organisationen in Selbstverwaltungskörperschaften. Die Ausgrenzung der Rathausparteien aus dem Parteibegriff führt zu Gleichbehandlungsproblemen im Verhältnis von politischen Parteien und kommunalen Wählervereinigungen, die in einem Stadtstaat, wie Berlin, groß werden können, wo die staatliche und die kommunale Ebene verzahnt sind. Wörtlich genommen, entfaltet das Kriterium auch Ausgrenzungswirkung gegenüber reinen Europaparteien; dies dürfte jedoch nicht gemeint sein.

Die Unterscheidung zwischen politischen Parteien und kommunalen Wählervereinigungen hat mehrfach zu verfassungsgerichtlichen Entscheidungen geführt. Dabei ging es um zwei Punkte. Zu entscheiden war erstens über den Versuch, das Listenprivileg, das den Parteien bei Bundestags- und bei Landtagswahlen zukommt, auch auf Kommunalwahlen auszudehnen. Dies hätte das Ende kommunaler Wählervereinigungen bedeutet. Das BVerfG ist dem mit dem Argument entgegengetreten, dass die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft nach Organisationsformen und Möglichkeiten der Willensbildung auch außerhalb der politischen Parteien verlangten, weil das Eintreten für örtlich begrenzte Ziele nicht notwendig das Engagement für eine bestimmte politische Richtung bedeuten müsse (E 11, 266 und 351). Zu entscheiden war zweitens über die Frage, ob bei der steuerrechtlichen Behandlung von Beiträgen und Spenden Parteien und kommunale Wählervereinigungen gleich behandelt werden müssen. Diese Frage hat das BVerfG verneint, mit dem Zusatz, dass die Ungleichbehandlung gewisse Grenzen nicht überschreiten dürfe, die sich heute aus den §§ 10b II und 34g EStG ergeben. Soweit sie sich in diesen Grenzen halte, sei eine Bevorzugung der politischen Parteien zulässig. Der Gesetzgeber dürfe nämlich berücksichtigen, dass politische Parteien ein weiter gestecktes Tätigkeitsfeld und eine hohe Kosten verursachende überregionale Organisation haben. Aus dem gleichen Grund wird es als zulässig

angesehen, dass bei der Bemessung der staatlichen Teilfinanzierung politischer Parteien nur auf den Wahlerfolg bei Bundestags- und bei Landtagswahlen [ferner Europawahlen] abgestellt wird und die Kommunalwahlen nicht berücksichtigt werden (§ 18 I 2 PartG). Kommunale Wählervereinigungen profitieren darum nicht von der staatlichen Finanzierung.

Parteien sind drittens Organisationen, die die Gewähr für die Ernsthaftigkeit ihrer Zielsetzung bieten. Ob dieses Kriterium erfüllt ist, misst der Gesetzgeber an den tatsächlichen Verhältnissen, also an Indizien, die objektiv und empirisch nachweisbar sind und wenig Spielraum für Wertungen lassen. Dabei ist im Zweifel davon auszugehen, dass eine Organisation die Voraussetzungen erfüllt. Nach § 2 II PartG verliert eine Vereinigung ihre Rechtsstellung als Partei, wenn sie sechs Jahre lang (also i.d.R. zwei Legislaturperioden) weder an einer Bundestagswahl noch an einer Landtagswahl mit eigenen Wahlvorschlägen teilgenommen hat.

Nicht zu den Definitionsmerkmalen der politischen Partei gehört ihre Verfassungsmäßigkeit. Zwar können verfassungsfeindliche Parteien nach Art. 21 II GG vom BVerfG verboten werden. Die Verfassungsfeindlichkeit ändert aber nichts daran, dass es sich begrifflich um politische Parteien handelt.

Wenn eine Organisation als politische Partei zu qualifizieren ist, hat dies zwei wichtige Rechtsfolgen. Auf diese Organisation finden Art. 21 GG und weiterhin das Parteiengesetz Anwendung. Letzteres begründet für die Organisation nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten. Die wichtigsten Regelungen sind:

--> Eine Partei und ihre Gebietsverbände der jeweils höchsten Stufe, in der Regel Landesverbände, können unter ihrem Namen klagen und verklagt werden. Dies gilt auch dann, wenn die Partei ein nicht-rechtsfähiger Verein sein sollte (Abweichung von § 54 S. 2 BGB in § 3 ParteienG).

--> Eine Partei hat Anspruch auf Gleichbehandlung mit anderen Parteien durch die öffentliche Gewalt gemäß § 5 PartG.

--> Eine Partei muss eine schriftliche Satzung und ein schriftliches Programm haben (§ 6 I PartG).

--> Die innere Ordnung der Parteien muss auf der Grundlage der Satzung demokratischen Grundsätzen entsprechen. Das Nähere wird in den §§ 6 ff. PartG geregelt.

--> Die Parteien haben Anspruch auf staatliche Finanzierung, deren Bemessung in erster Linie an den Wahlerfolg anknüpft (§§ 18 ff. PartG).

--> Die Parteien sind verpflichtet, über die Herkunft und die Verwendung der Mittel, die ihnen pro Kalenderjahr zufließen, öffentlich Rechenschaft zu geben (§ 23 ff. PartG).

--> Hinzu kommen Regelungen über das Aufstellungsverfahren für Wahlkreis- und Listenkandidaten der Parteien nach den §§ 21 ff. BWahlG.