

Grundkurs Öffentliches Recht I
Dienstag, den 9. November 2004

I. Gründungsfreiheit und innere Ordnung der Parteien

Nach Art. 21 I 2 GG ist die *Gründung* von politischen Parteien frei. Freiheit der Gründung bedeutet nicht, dass die Parteien von zivilrechtlichen Vorschriften über eine Vereinsgründung freigestellt wären. Solche Vorschriften müssen beachten werden. Denn sie gelten allgemein und lassen sich nicht als Benachteiligung gerade politischer Parteien auffassen. Das Erfordernis einer staatlichen Genehmigung gerade für die Gründung politischer Parteien wäre aber verfassungswidrig.

Satz 2 wird weiterhin als Grundlage für die Freiheit der *Betätigung* der politischen Parteien angesehen. Es gibt keinen Sinn, deren Gründung freizustellen, die Betätigung aber nicht zu schützen.

Freiheit der Gründung und der Betätigung bedeutet weiterhin Gleichheit der politischen Parteien. Dies folgt daraus, dass die beiden Freiheiten allen Parteien in gleicher Weise gewährt sind. Der Staat ist aber nicht zu einer schematischen Gleichbehandlung der Parteien verpflichtet. Anders als die Zählwertgleichheit der Stimme nach Art. 38 I 1 GG ist die Chancengleichheit der Parteien keine formale, schematische Gleichheit. Der Staat darf die politischen Parteien nach Maßgabe ihres Wahlerfolges bei vorangegangenen Wahlen ungleich behandelt. Dabei darf er aber wiederum nicht so weit gehen, dass er sich strikt nach dem Proporz bei den vorangegangenen Wahlen richtet. Dieser Proporz muss nivelliert werden, um zu verhindern, daß aus in der Vergangenheit liegenden Wahlerfolgen eine Prämie auf künftigen Machtbesitz wird. Die Zulässigkeit und die Grenzen von Differenzierungen kommen in § 5 I 2 bis 4 PartG abgestuft zum Ausdruck. Einerseits darf der Umfang einer staatlichen Gewährung nach der

Bedeutung der Parteien abgestuft werden. Andererseits darf ein Mindestumfang nicht unterschritten werden. So gäbe eine Wahlensendezeit von 15 Sekunden keinen Sinn, auch wenn dieser Zahlenwert mathematisch exakt dem Erfolg einer Partei bei den letzten Wahlen entspräche. Weiterhin muss für eine Partei, die im Bundestag in Fraktionsstärke vertreten ist, der Umfang der Gewährung mindestens halb so groß sein wie für jede andere Partei. § 5 ParteienG bindet, wie das Gleichheitsgrundrecht, den Staat und damit u.a. den öffentlich-rechtlichen Rundfunk; auf den Privatrundfunk wird diese Bindung durch Landesmediengesetze erstreckt. Es war aus diesen Grundsätzen zulässig, dass die Rundfunkanstalten 2002 den "Kanzlerkandidaten" der FDP bei der Diskussion der beiden Spitzenpolitiker nicht berücksichtigt haben, denn dieser hatte keine Chance auf die Kanzlerschaft (BVerfG NJW 2002, 2939).

Die Anordnung, dass die innere Ordnung der politischen Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen muss, versteht sich nicht von selbst. Denn das Demokratieprinzip ist ein Prinzip der Staatsorganisation, politische Parteien sind aber gerade *staatsfrei*. Das Demokratieprinzip gilt für sie darum nur kraft der besonderen staatlichen Anordnung des Art. 21 I 3 GG. Eine vergleichbare Regelung für andere gesellschaftliche Organisationen wird man im GG nicht finden. Die Sonderstellung der politischen Parteien rechtfertigt sich aus ihrer Staatsnähe. Wie keine andere gesellschaftliche Organisation wirken die Parteien in den Bereich der organisierten Staatlichkeit hinein. Das legitimiert die Übertragung von Grundsätzen der Staatsorganisation auf die politischen Parteien.

Andere Regeln des Verfassungsrechts, welche die Staatsgewalt verpflichten, sind auf politische Parteien dagegen nicht anwendbar. Während nach Art. 1 III GG alle Staatsgewalt an die Grundrechte gebunden sind, gelten für die politischen Parteien, insbesondere im Verhältnis zu ihren Mitgliedern, die Grundrechte nicht. Dies hat u.a. Bedeutung für die Problematik parteiinterner Frauenquoten, also von Regelungen, die Frauen

rechtlich begünstigen, um ihrer faktischen Benachteiligung entgegenzuwirken. Solche Regelungen führen in ihrer Anwendung zu einer Diskriminierung einzelner Männer, so wenn bei der Vergabe öffentlicher Ämter einer Frau der Vorzug gegeben wird und ein Mann das Nachsehen hat, weil er ein Mann ist. Die Vereinbarkeit von Frauenquoten für den öffentlichen Dienst mit Art. 3 II 1 GG ist sehr umstritten. Da Art. 3 II GG für politische Parteien nicht gilt, sind parteiinterne Frauenquoten von solchen Bedenken frei und zulässig. Es ist Sache der jeweiligen Partei, wie sie sich programmatisch orientiert und dem Wähler präsentiert.

Die fehlende Bindung politischer Parteien an Grundrechte liegt einer weiteren Entscheidung zugrunde, die ich hier vortrage, weil sie ein typisches Problem betrifft, nicht, weil sie besonders wichtig ist oder von einem besonders wichtigen Gericht stammt. Das LG Bonn hatte darüber zu befinden, ob es zulässig ist, wenn eine Partei die Mitgliedschaft in ihr für unvereinbar mit der gleichzeitigen Mitgliedschaft in der Scientology-Bewegung erklärt (NJW 1997, S. 2958). X ist Mitglied der Scientology-Bewegung und der Partei. Er wird von der Partei ausgeschlossen. Hiergegen sucht er zunächst Rechtsschutz vor einem Parteischiedsgericht, zu dessen Einrichtung alle Parteien durch § 14 PartG verpflichtet sind. Nachdem dies erfolglos war, klagt X vor den ordentlichen Gerichten auf Feststellung, dass er weiterhin Mitglied der Partei sei.

Das LG Bonn lehnt die Klage ab. Es geht zutreffend davon aus, dass § 10 I PartG keinen Rechtsanspruch auf Mitgliedschaft begründet (so auch BGH DVBl. 1987, S. 1068). Im Gegenteil: Es wird ausdrücklich hervorgehoben, dass die Parteigremien in ihrer Aufnahmeentscheidung frei sind. Ein Ausschluss ist deshalb grundsätzlich möglich. Er wird in § 10 IV PartG an Voraussetzungen gebunden. Diese Voraussetzungen werden von den staatlichen Gerichten aber nicht im Einzelnen geprüft. Dies ist vielmehr Sache der Parteischiedsgerichte. Die staatlichen Gerichte beschränken sich auf eine Willkürkontrolle von deren Entscheidungen. Fraglich war deshalb, ob die Einschätzung

willkürlich zu nennen ist, das Selbstverständnis von Scientology stehe im Widerspruch zu den Grundsätzen der Partei. Diese Frage wird mit Zitaten aus Statuten und Publikationen von Scientology überzeugend verneint. Allein wegen der Zitate finde ich die Entscheidung lesenswert.

II. Verhältnis von innerer Ordnung der politischen Parteien und Wahlrecht

Eine wichtige Entscheidung zum Grundsatz der innerparteilichen Demokratie ist im Mai 1993 vom Hamburgischen Verfassungsgericht gefällt worden (NVwZ 1993, S. 1083). In dieser Entscheidung geht es um das Verfahren der Aufstellung der Kandidaten der CDU bei der Hamburger Bürgerschaftswahl 1991. Die Entscheidung über die Kandidaten lag bei einer Vertreterversammlung, deren Zustandekommen schon zweifelhaft war. Die Hauptträge des Verfassungsgerichts betrifft dann den Umstand, dass diese Versammlung so an Vorschläge des Parteivorstandes gebunden war, dass Gegenkandidaten nur unter sehr strengen Voraussetzungen überhaupt vorgeschlagen werden durften. Es war nämlich vorgesehen, dass erst, wenn in zwei Wahlgängen der Vorschlag des Vorstands keine Mehrheit gefunden habe, Gegenkandidaten zulässig waren. Eine persönliche Vorstellung der Kandidaten auf der Vertreterversammlung war nicht vorgesehen. Weiterhin wurde über die Vorschläge des Vorstands nicht einzeln, sondern in Zehnerblöcken abgestimmt, so dass Kritik an einzelnen Kandidaten sich nur artikulieren konnte, indem man neun weitere Kandidaten ebenfalls ablehnte. Dieses Procedere, das ersichtlich darauf abzielte, die Vorschläge des Vorstands gegen Kritik zu immunisieren, ist als schwerer Verstoß unter anderem gegen den Grundsatz der innerparteilichen Demokratie gewertet worden. Das Hamburger Verfassungsgericht hat daraus die Konsequenz gezogen, die Bürgerschaftswahl für ungültig zu erklären. Dies geht meines

Erachtens zu weit, weil so ein Verfassungsverstoß in einer Partei Auswirkungen für alle anderen Parteien, für das schon gewählte Parlament und, vor allem, für die Wähler bekommt.

Die Frage, welche Auswirkungen ein Rechtsverstoß einer politischen Partei auf die Gültigkeit einer Landtagswahl hat, stellte sich auch in dem juristischen Tauziehen um die hessische Landtagswahl vom Februar 1999. Dieses Tauziehen ist vom BVerfG im Februar 2001 im Sinne ihrer Gültigkeit beendet worden (BVerfGE 103, 111). Zu klären war (mittelbar) die Frage, ob die Wahl ungültig ist, weil gegen die guten Sitten verstoßende Handlungen das Wahlergebnis beeinflusst haben (Art. 78 II HessVerf.). Als sittenwidrig wurde es angesehen, dass die CDU zur Finanzierung ihres Wahlkampfes Mittel eingesetzt hat, die ihr aus einem Stiftungsvermögen in Liechtenstein zugeflossen und entgegen Art. 21 I 4 GG nicht im Rechenschaftsbericht aufgeführt waren. Dies wird vom BVerfG (ohne unmittelbar einschlägige Festlegung) verneint. Das Gericht geht davon aus, dass der Begriff der Sittenwidrigkeit restriktiv zu interpretieren sei, weil die gerichtliche Feststellung der Nichtigkeit einer Wahl im Widerspruch zum Grundprinzip der Demokratie stehe, dass das Volk über die Zusammensetzung des Parlaments entscheide. Das Gericht führt dann wörtlich aus, eine sittenwidrige, das Wahlergebnis beeinflussende Handlung liege nur dann vor, wenn

--> staatliche Stellen im Vorfeld einer Wahl in mehr als nur unerheblichem Maße auf die Bildung des Wählerwillens eingewirkt haben,

--> wenn private Dritte, einschließlich Parteien und einzelnen Kandidaten, mit Mitteln des Zwangs oder Drucks die Wahlentscheidung beeinflusst haben oder

--> wenn in ähnlich schwerwiegender Art und Weise auf die Wählerwillensbildung eingewirkt worden ist,

--> ohne dass eine hinreichende Möglichkeit der Abwehr oder eines Ausgleichs bestanden hätte.

Exkurs: Die beiden Gerichtsentscheidungen - des Hamburgischen Verfassungsgerichts und des Bundesverfassungsgerichts - geben

Anlass zu einem Exkurs, der zum in dieser Vorlesung schon behandelten Wahlrecht zurückführt, den ich aber erst jetzt bringe, weil wichtige Probleme die politischen Parteien betreffen und weil Ihre Kenntnisse im Verfahrensrecht des BVerfG damals noch zu gering waren. Der Exkurs betrifft die Wahlprüfung und damit die Frage, welche Rechtsfolge Verstöße gegen Regelungen des Wahlrechts haben. Es gibt keine bestimmte rechtliche Reaktion auf einen Rechtsverstoß; diese Frage ist vielmehr Gegenstand von nach Materien differenzierenden Fehler- und Fehlerfolgeregelungen. Im Wahlrecht sind zwei Eigenheiten hervorzuheben: das Interesse an der Stabilität von Wahlergebnissen, das nur weichen sollte, wenn ein Fehler sich auf das Ergebnis ausgewirkt haben kann (was wohl sicher zu verneinen ist, wenn einer Einzelperson rechtswidrig die Beteiligung an der Wahl versagt worden ist); die Unterscheidung zwischen staatlichen Wahlorganen, die uneingeschränkt an diese Regeln gebunden sind, und politischen Parteien, die jedenfalls nicht zu Neutralität verpflichtet sind und die nicht davon sollen profitieren können, dass ein für sie ungünstiges Wahlergebnis durch von ihnen selbst begangene Fehler annulliert wird; immerhin unterliegen politische Parteien bei der Aufstellung von Wahlkreisvorschlägen und Landeslisten Bindungen aus den §§ 21 und 27 BWahlG. Um dem Rechnung zu tragen, schließt Art. 41 GG die verwaltungsgerichtliche Überprüfung von Wahlen aus und sieht ein besonderes Wahlprüfungsverfahren vor, das zweistufig ausgestaltet ist: zunächst beim Bundestag, dann beim BVerfG (§§ 13 Nr. 3, 48 BVerfGG. Ein einzelner Wahlberechtigter kann Wahlprüfungsbeschwerde zum BVerfG nur erheben, wenn ihm mindestens einhundert Wahlberechtigte beitreten. Näheres regelt gemäß Art. 41 III GG ein Wahlprüfungsgesetz.

III. Die staatliche Parteienfinanzierung

Obwohl die politischen Parteien gesellschaftliche, staatsferne Organisationen sind, werden sie zu einem erheblichen Teil mit staatlichen Geldern finanziert. Das Recht der staatlichen Parteienfinanzierung ist so kompliziert und so im Fluss, dass

man sich darauf beschränken sollte, seine Grundzüge zu erklären und die Fundstelle der maßgebenden Entscheidung des BVerfG anzugeben. Dabei ist zwischen der unmittelbaren Parteienfinanzierung, d.h. der Gewährung von Finanzaufwendungen an die Parteien durch den Staat, und der mittelbaren Parteienfinanzierung zu unterscheiden; mit Letzterem sind die steuerliche Begünstigung von Mitgliedsbeiträgen und Spenden oder staatliche Zuwendungen an Parlamentsfraktionen oder politische Stiftungen gemeint. Letztmalig hat sich das BVerfG am 26. Oktober 2004 zur Parteienfinanzierung geäußert. Diese Entscheidung ist zur Zeit nur im Internet verfügbar.

Das Recht der Parteienfinanzierung muss folgende verfassungsrechtliche Eckwerte berücksichtigen: Die Freiheit der Parteien fordert Vorkehrungen dagegen, dass die Parteien in Abhängigkeit vom Staat oder von privaten Großspendern geraten. Die Gleichheit der Parteien verlangt, dass durch die Parteienfinanzierung der Parteienwettbewerb nicht verzerrt wird, dass insbesondere eine Begünstigung von Parteien vermieden wird, die in besonderer Weise kapitalkräftige Kreise ansprechen. Die Gleichheit der Staatsbürger verbietet es schließlich, einzelnen besondere Einflussmöglichkeiten auf die Parteien zu eröffnen.

Diese Eckwerte hat der Gesetzgeber in § 18 PartG umgesetzt. Die dort getroffene Regelung ist zum Teil in den Einzelheiten vom BVerfG vorgegeben. Die Kernaussage enthält § 18 I PartG. Der Staat gewährt den Parteien Mittel als Teilfinanzierung der allgemein ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeit. Maßstäbe für die Verteilung der staatlichen Mittel bilden der Erfolg, den eine Partei bei den Wählern bei Europa-, Bundes- und Landtagswahlen erzielt, weiterhin ihr Beitragsaufkommen und der Umfang der eingeworbenen Spenden. § 18 I PartG sieht also eine unmittelbare staatliche Parteienfinanzierung vor. Diese muss eine Teilfinanzierung bleiben. Um dies und damit die Staatsfreiheit der Parteien zu gewährleisten, werden eine absolute und eine relative Obergrenze eingeführt. Die absolute

Obergrenze wird von § 18 II, V 2 PartG mit einem jährlichen Gesamtvolumen für alle Parteien von 133 Millionen Euro festgesetzt. Als relative Obergrenze ordnet § 18 V PartG an, dass bei keiner Partei die Höhe der staatlichen Teilfinanzierung die Summe ihrer jährlich selbst erwirtschafteten Einnahmen überschreiten darf. Von der Parteifinanzierung schließt § 18 IV PartG Parteien aus, die bei der letzten Bundestags- oder Europawahl weniger als 0,5 % der Stimmen oder einer Landtagswahl weniger als 1,0 % der Stimmen erhalten haben. Mit diesem Kriterium, zu dem es einige Ausnahmen gibt, setzt die 5 - % - Klausel sich in das Recht der Parteifinanzierung fort. Mit dem Quorum soll ausgeschlossen werden, dass nicht ernsthafte Gruppierungen sich ausschließlich um der staatlichen Mittel willen als Partei formieren. Die Prozentwerte sind geringer, um die Gründung neuer politischer Parteien offen zu halten. Pro Wählerstimme erhalten die Parteien 70 Cent; für die ersten 4 Millionen Stimmen wird davon abweichend ein Betrag von 85 Cent gezahlt (§ 18 III PartG). Das begünstigt kleinere Parteien, lässt sich aber mit den für alle Parteien vergleichbaren Grundkosten einer Organisation rechtfertigen. Neben dem Wählerstimmenanteil erhalten die Parteien einen Zuwendungsanteil, d.h. einen staatlichen Zuschlag zu den von ihnen eingeworbenen Beiträgen und Spenden.

Der Versuch des Gesetzgebers, das Quorum zu erhöhen, indem ab dem 1.1.2005 ein entsprechender Wahlerfolg in drei, und nicht mehr nur in einem Land verlangt wird (alternativ 5 % der Stimmen in einem Land) ist vor dem BVerfG gescheitert. Diese Regelung berge die Gefahr, das Entstehen neuer Parteien über Gebühr zu erschweren und die Betätigung kleiner Parteien unangemessen zu beeinträchtigen. Es sei nach der Parteiendefinition legitim, wenn eine Partei sich auf nur ein Bundesland konzentriere. Das Recht der Parteienfinanzierung sei auch kein geeignetes Mittel, um radikale Splitterparteien zu bekämpfen.

Die steuerliche Behandlung von Mitgliedsbeiträgen und Parteispenden ergibt sich aus den §§ 10b II und 34g EStG. Hinter

diesen Regelungen stehen zwei verfassungsrechtliche Erwägungen: Erstens dürfen Beiträge und Spenden nur in einer Größenordnung steuerlich begünstigt werden, wie sie von durchschnittlichen Einkommensbezieherern erzielbar ist. Zweitens dürfen Spenden juristischer Personen nicht begünstigt werden, weil sie keinen staatsbürgerlichen Willen haben und weil sonst die hinter ihnen stehenden natürlichen Personen die für sie geltenden Schranken umgehen könnten.

Nach Art. 21 I 4 GG müssen die Parteien über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben. Dies wird in den §§ 23 ff. PartG konkretisiert. Die §§ 31a ff. PartG enthalten Sanktionen für unrichtige Rechenschaftsberichte.

III. Die verfassungsfeindlichen Parteien

Für verfassungsfeindliche Parteien enthält das GG in Art. 21 II eine besondere Regelung. Diese Regelung ist Ausdruck eines Grundsatzes, der das Grundgesetz durchzieht und etwa auch in Art. 9 II und Art. 18 zum Ausdruck kommt. Dies ist der Grundsatz der wehrhaften Demokratie. Wehrhafte Demokratie bedeutet, dass die Freiheit demokratischer Betätigung nicht schrankenlos gewährt wird, sondern dem nicht zustehen soll, der die Demokratie selbst abschaffen will. Das Grundgesetz zieht damit die Lehren aus der sogenannten legalen Machtergreifung der NSDAP im Januar 1933. Der NSDAP war es gelungen, wenn auch verfassungswidrig, eine Mehrheit zu erringen, und sie hat diese Mehrheit zur Abschaffung der Weimarer Verfassungsordnung missbraucht. Art. 21 II GG will einer Wiederholung vorbeugen.

Die Vorschrift setzt für ein Parteiverbot dreierlei voraus: **(1)** bestimmte Ziele seitens der Partei, nämlich Beeinträchtigung oder Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung oder des Bestandes der Bundesrepublik Deutschland; **(2)** die Partei muss auf diese Ziele ausgehen; dies setzt ein planmäßiges Vorgehen mit einer aggressiven Grundhaltung voraus; **(3)** eine

Verbotsentscheidung des BVerfG.

Den Begriff der freiheitlichen-demokratischen Grundordnung hat das BVerfG im SRP-Urteil (BVerfGE 2, 1) erstmals definiert als *eine Ordnung, die unter Ausschluss jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen: die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition.* Das Gericht hat seither an dieser Begriffsbestimmung festgehalten, ohne sie zu konkretisieren oder zu kommentieren. Der Gesetzgeber hat sie in § 92 II StGB rezipiert. Die Definition deckt sich teilweise mit den in Art. 1 und 20 niedergelegten Verfassungsgrundsätzen, die durch Art. 79 III GG einer Verfassungsänderung entzogen werden. Nicht erfasst ist die bundesstaatliche Ordnung, so dass eine Partei, die für einen Zentralstaat eintritt, nicht verfassungswidrig im Sinne von Art. 21 II GG ist.

Wenn diese Voraussetzungen vorliegen, tritt die Rechtsfolge - das Verbot der Partei - nicht automatisch ein. Dazu bedarf es vielmehr einer konstitutiven Entscheidung des BVerfG (Art. 21 II 2 GG). Diese Regelung nennt man Parteienprivileg. Das Privileg besteht darin, dass Parteien nur vom BVerfG verboten werden können, während sonstige Vereine nach § 3 VereinsG vom Bundes- oder einem Landesinnenminister verboten werden können. Das Privileg besteht weiter darin, dass das BVerfG über das Verbot in einem besonderen Verfahren entscheidet, das in den §§ 13 Nr. 2, 43 ff. BVerfGG geregelt ist. Das Privileg besteht schließlich

darin, dass die Verbotsentscheidung des BVerfG konstitutiv ist, während ein Vereinsverbot nach h.M. nur deklaratorische Bedeutung hat, d.h. nur verbindlich feststellt, was sich aus Art. 9 II GG ohnehin ergibt. Dies alles sichert die Rechtsstellung der politischen Parteien. Auch wenn eine Partei verfassungsfeindliche Ziele verfolgt, darf sie erst als verboten behandelt werden, wenn eine diesbezügliche Entscheidung des BVerfG vorliegt. Das Parteiverbot führt zur Auflösung der Partei, zur Einziehung ihres Vermögens und beinhaltet ein Verbot der Gründung einer Ersatzorganisation; evtl. Parlamentsmandate der Partei verfallen, mit unterschiedlichen Regelungen über Nachrücker.

In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland hat es zwei Verbotsentscheidungen gegeben: das Verbot der SRP, einer Nachfolgepartei der NSDAP, im Jahr 1952 und das KPD-Verbot im Jahr 1956. Das KPD-Verbot ist ab 1968 durch die Gründung der DKP faktisch unterlaufen worden. Die staatlichen Stellen haben es unterlassen, dagegen einzuschreiten; zur Stellung eines Verbotsantrags waren sie nicht verpflichtet; insoweit hatten sie Ermessen; sie sind untätig geblieben, um die Politik der sogenannten friedlichen Koexistenz mit der DDR nicht zu gefährden. Das BVerfG konnte nicht tätig werden, weil die Einleitung eines Parteiverbotsverfahrens nach § 43 I BVerfGG einen Antrag von Bundestag, Bundesrat oder Bundesregierung voraussetzt. Ein Verbotsverfahren gegen die NPD ist vom BVerfG zwar eröffnet, dann aber eingestellt worden (E 107, 339), weil die Verstrickung von Beamten des Verfassungsschutzes gegen den Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien verstoße.

Das Parteienprivileg wirkt allerdings nur zugunsten der Partei, nicht zugunsten ihrer Mitglieder bei Sachverhalten, die nicht die Partei und ihre Mitglieder zum Gegenstand haben. Es ist keine Umgehung von Art. 21 II GG, wenn Mitgliedern verfassungsfeindlicher Parteien der Zugang zum öffentlichen Dienst verweigert wird. Die Pflicht insbesondere von Beamten zur Verfassungstreue steht selbstständig neben der Möglichkeit, verfas-

sungsfeindliche Parteien zu verbieten, und ist von den Einstellungsbehörden selbstständig zu prüfen. Man kann nicht sagen, dass niemand als Verfassungsfeind behandelt werden dürfe, solange die Partei, in der er sich politisch betätigt, nicht als verfassungsfeindlich verboten ist (BVerfGE 39, 334, 359 f.).

IV. Die Parteien zwischen Verfassungsbeschwerde und Organstreit

Eine weitere Konsequenz des besonderen Status von politischen Parteien zeigt sich im Verfassungsprozess. Parteien sind zivilrechtliche Vereinigungen und Inhaber von Grundrechten. Der ihnen danach zukommende verfassungsprozessuale Rechtsbehelf ist die Verfassungsbeschwerde. So kann eine Partei Verfassungsbeschwerde gegen ein gerichtliches Urteil einlegen, das ihre Klage auf Überlassung einer Stadthalle für eine Veranstaltung abweist. Soweit allerdings die Parteien in ihrem durch Art. 21 GG gewährleisteten Rechtsstatus als Institutionen des Verfassungslebens betroffen sind, sind sie antragsberechtigt im Organstreitverfahren. Dies ist mit dem Wortlaut von § 63 BVerfGG unvereinbar und wird unmittelbar aus Art. 93 I Nr. 1 GG hergeleitet ("anderer Beteiligter"). Zu dieser Rechtsprechung kritisch Schlaich / Koriath, Das BVerfGG, 5. Aufl., 2001, Rn. 84.

V. Grenzen des Mitwirkungsauftrags

Nach Art. 21 I 1 GG wirken die Parteien bei der politischen Willensbildung mit. Dass den Parteien im politischen Prozess eine wichtige Rolle zukommt, wird von Art. 21 I GG anerkannt. Es kommt schlagwortartig zum Ausdruck, wenn man die Bundesrepublik Deutschland als "Parteienstaat" bezeichnet.

In dieser Bezeichnung steckt zugleich Kritik an den Parteien. Nach Art. 21 I 1 GG ist die politische Willensbildung nicht bei den Parteien monopolisiert. Das Wort "mit" deutet auf Grenzen hin. Diese Grenzen werden von den Parteien nicht selten übersehen. Grenzüberschreitungen gibt es zum einen im öffentlichen

Dienst, indem die Vergabe von Ämtern nach parteipolitischen Gesichtspunkten erfolgt. Dies ist mit Art. 33 II GG unvereinbar, wonach der Zugang zum öffentlichen Dienst sich ausschließlich nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung richten soll. Ausnahmen gelten für Wahlbeamte und für politische Beamte, d.h. für Beamte, von denen aufgrund einer herausgehobenen Stellung in der Hierarchie die Übereinstimmung mit der politischen Leitung erwartet werden darf. Nach § 36 BBG sind dies unter anderem Staatssekretäre und Ministerialdirektoren. Grenzüberschreitungen gibt es zum anderen im parlamentarischen Bereich. Zwischen Art. 21 I 1 GG und Art. 38 I 2 GG besteht nach Ansicht des BVerfG ein Spannungsverhältnis, weil Abgeordnete und Fraktionen im Verhältnis zu Parteien selbstständige Akteure sind.

VI. Fraktionen und Gruppen

Zu diesem Zweck muss ich die Fraktionen vorstellen. Nach § 10 I GOBT sind Fraktionen Vereinigungen von mindestens 5 % der Abgeordneten des Bundestages, die derselben Partei oder solchen Parteien angehören, die auf Grund gleich gerichteter politischer Ziele in keinem Land miteinander im Wettbewerb stehen. Fraktionen sind also die Entsprechungen der Parteien im Parlament. Beide dürfen nicht in eins gesetzt werden. Fraktionen unterscheiden sich rechtlich von den Parteien. Nach § 46 AbgG sind Fraktionen rechtsfähige Vereinigungen von Abgeordneten, die klagen und verklagt werden können, nicht Teil der öffentlichen Verwaltung sind und keine öffentliche Gewalt ausüben. Fraktionen unterscheiden sich aber auch politisch von den Parteien. So sind Spannungen zwischen beiden denkbar und kommen in der Realität häufig vor. Die Unterschiede sollten aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Verbindungen überwiegen. Insbesondere leitet das BVerfG die Anerkennung der Fraktionen als notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens aus der Anerkennung der politischen Parteien in Art. 21 I GG ab (E 70, 324, 350).

Die Klausel "oder solchen Parteien, die ..." in der Fraktionsdefinition nimmt Rücksicht auf die besonderen Verhältnisse von

CDU und CSU; hier bilden zwei verschiedene Parteien eine Fraktion. Der Grenzwert von 5 % nimmt die 5%-Klausel des Wahlrechts wieder auf. Die 5 % - Klausel soll die Arbeitsfähigkeit des Parlamentes sichern. Dem entspricht, dass Fraktionen eine Mindeststärke haben. Nur so ist nämlich sichergestellt, dass genügend Personal vorhanden ist, um in den verschiedenen Politikbereichen, von der Agrarpolitik bis zur Währungspolitik, präsent zu sein. Da grundsätzlich nur Parteien in den Deutschen Bundestag einziehen, die mindestens 5 % der Zweitstimmen errungen haben, können die in den Bundestag einziehenden Parteien in aller Regel auch Fraktionen bilden. Den Grenzwert für die Fraktionsstärke höher anzusiedeln als die Sperrklausel des Wahlrechts leuchtet nicht ganz ein; beides sollte man parallel laufen lassen; a.A. BVerfGE 84, 304, 325.

Sofern eine politische Partei unter Befreiung von der 5 % - Klausel in das Parlament einzieht, wie es bei der PDS der Fall war, bildet sie eine "Gruppe". Nach § 10 IV GOBT sind Gruppen Zusammenschlüsse von Abgeordneten, die nicht die Fraktionsmindeststärke erreichen. "Gruppen" sind den Fraktionen in den meisten Hinsichten gleichgestellt. Der Umfang der Gleichstellung ergibt sich aus der Anerkennungsentscheidung. Sie können ihre Rechte im Organstreit geltend machen. Das BVerfG hat in einer Entscheidung, die den Status der PDS im 12. Deutschen Bundestag betrifft, das Wort "können" in § 10 IV GOBT in "müssen" umgedeutet, sofern eine Gruppierung von Abgeordneten so stark ist, dass ihr bei proportionaler Verteilung in den Ausschüssen ein Sitz zufallen müsste. Gruppierungen, die so stark sind, dass nach dem Proportionalverfahren auf sie Ausschusssitze entfallen, müssen als "Gruppe" anerkannt werden und haben Anspruch auf eine angemessene Ausstattung mit sachlichen und personellen Mitteln. Dies ergebe sich aus dem Grundsatz der Spiegelbildlichkeit von Plenum und Ausschuss, den das Gericht in Art. 38 I 2 GG verankert sieht. Erlangen Abgeordnete, die einer Gruppe als Mitglied angehören, einen Sitz in einem Ausschuss, so haben sie dort keinen Status minderen Rechts im Vergleich zu den von den Fraktionen entsandten

Mitgliedern. Ein Anspruch auf einen Sitz in einem bestimmten Ausschuss, etwa im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat, besteht jedoch nicht. BVerfGE 84, 304.

Die Arbeitsweise des Bundestages ist auf die Fraktionen abgestellt. Nicht der einzelne Abgeordnete, sondern die Fraktion ist die Größe, auf die Proporzregeln des Geschäftsordnungsrechts abstellen. Die wichtigsten dieser Regeln sind:

--> § 12 GOBT: Die Zusammensetzung des Ältestenrates und der Ausschüsse sowie die Regelung des Vorsitzes in den Ausschüssen ist im Verhältnis der Stärke der einzelnen Fraktionen vorzunehmen. Das gilt auch bei Wahlen, die der Bundestag vorzunehmen hat. **Hinweise:** Der Ältestenrat besteht aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und weiteren Mitgliedern des Bundestages und ist für alle inneren Angelegenheiten des Parlamentes zuständig, die nicht dem Präsidenten oder dem Präsidium zugewiesen sind. In der Praxis ist der Ältestenrat ein wichtiges Gremium der interfraktionellen Zusammenarbeit. Ausschüsse sind Untergliederungen des Parlaments nach fachlichen Gesichtspunkten, etwa der Rechtsausschuss oder der Sportausschuss. Sie bestehen aus Abgeordneten, aber aus einer deutlich kleineren Zahl als das Plenum. Sie sind deshalb arbeitsfähiger. Darüber hinaus ermöglichen sie dem Plenum Arbeitsteilung und Spezialisierung. Hinsichtlich ihrer politischen Zusammensetzung müssen die Ausschüsse ein Spiegelbild des Plenums sein.

--> Nach § 57 II GOBT werden die Ausschussmitglieder von den Fraktionen benannt. Nach § 57 I 2 GOBT soll dabei jeder Abgeordnete grundsätzlich einem Ausschuss angehören. Fraktionslose Abgeordnete werden nach § 57 II 2 GOBT vom Präsidenten des Deutschen Bundestages als beratende Ausschussmitglieder benannt.

--> Nach § 76 I GOBT steht das Recht, Vorlagen einzubringen, den Fraktionen, nicht den einzelnen Abgeordneten zu. Vorlagen können nach § 75 GOBT u.a. sein: Gesetzentwürfe, Kleine oder Große Anfragen. Gleiches gilt nach § 89 GOBT für das Recht zu beantragen, dass der Bundestag den Vermittlungsausschuss anruft.

Diese Liste macht deutlich, dass ein Abgeordneter, auf sich

gestellt, im Bundestag wenig ausrichten kann. Politische Gestaltungsmacht erlangt er nur im Zusammenwirken mit anderen Abgeordneten im Rahmen einer Fraktion. Dies wirft im Hinblick auf die von Art. 38 I 2 GG gewährleistete Unabhängigkeit der einzelnen Abgeordneten Fragen auf.