

Trennt sich der Zweigverein vom Gesamtverein, so verlieren die Einzelmitglieder nicht 59
automatisch ihre **Mitgliedschaft im Gesamtverein**.⁸¹ Allerdings kann die Auslegung des
Beschlusses der Mitgliederversammlung des Zweigvereins, der die organisatorische Tren-
nung herbeiführen soll, ergeben, dass auch ein konkludenter Austritt aus dem Gesamtverein
erklärt wurde. Diese Erklärung wurde dann aber nur von den Mitgliedern abgegeben, die
dem Beschluss zugestimmt haben.

Sieht die Satzung des Gesamtvereins vor, dass die Mitglieder des Gesamtvereins zwingend 60
auch eine Mitgliedschaft in einer selbstständigen Untergliederung innehaben müssen, dann
ist diese Voraussetzung aufgrund der organisatorischen Trennung nicht mehr erfüllt. Dem
Gesamtverein steht daher das Recht zu, die Einzelmitglieder aus wichtigem Grund aus-
zuschließen.

Die organisatorische Trennung kann im Einzelfall zur **Auflösung des Zweigvereins** 61
führen. Das wird der Fall sein, wenn sich aus der in der Satzung des Zweigvereins ver-
ankerten Bindung an den Gesamtverein ergibt, dass der Zweigverein seine Existenz von der
Zugehörigkeit zum Gesamtverein abhängig gemacht hat und dass er seine Zwecke nicht
ohne eine Anbindung an den Gesamtverein verfolgen kann. Hier wird man die Satzung
dahingehend auslegen müssen, dass der Verein bei einer organisatorischen Trennung auto-
matisch aufgelöst werden soll, ohne dass es eines Beschlusses der Mitgliederversammlung
bedarf.

2. Trennung auf Initiative des Gesamtvereins

Die Trennung von Gesamtverein und Zweigverein kann auch auf der Initiative des 62
Gesamtvereins beruhen. Hierfür bedarf es eines **Beschlusses der Mitgliederversamm-
lung des Gesamtvereins**, der in der Regel keine Satzungs- oder gar Zweckänderung
darstellt.⁸² Die Mitwirkung des Zweigvereins ist für die Erreichung des Zwecks des
Gesamtvereins nicht erforderlich. Regelungen in der Satzung des Zweigvereins, mittels
derer dem Gesamtverein Einflussrechte eingeräumt wurden, werden dann gegenstandslos.

Trennt sich der Gesamtverein von einem Zweigverein, ist wiederum durch Auslegung zu 63
ermitteln, ob darin zugleich ein Ausschluss der Gesamtvereinsmitglieder gesehen werden
kann, die dem betroffenen Zweigverein angehören oder ob diese die Möglichkeit erhalten
sollen, in eine andere Untergliederung zu wechseln.

3. Auflösung und Insolvenz des Gesamtvereins

Gesamtverein und Zweigverein sind selbstständige Rechtssubjekte. Der **Zweigverein** 64
bleibt daher in der Regel von der Auflösung des Gesamtvereins **unberührt**.⁸³ Der Auf-
lösungsbeschluss der Mitgliederversammlung des Gesamtvereins kann allenfalls als Weisung
an die Mitglieder des Zweigvereins verstanden werden, auch diesen aufzulösen und das
Vermögen zu liquidieren.⁸⁴

Etwas anderes mag in den Fällen gelten, in denen sich aus der Satzung des Zweigvereins 65
ergibt, dass die organisatorische Verflechtung und die Einbindung in die Ziele des Gesamt-
vereins so ausgeprägt sind, dass es für den Zweigverein ohne Gesamtverein nicht mehr
möglich ist, seinen Zweck zu verfolgen und dass der Zweigverein seine Existenz daher von
dem Bestehen des Gesamtvereins abhängig macht. Hier führt die Auslegung der Satzung
des Zweigvereins dazu, dass der Verein aufgelöst werden soll, ohne dass es eines Beschlusses
der Mitgliederversammlung bedarf (vgl. → Rn. 61).

⁸¹ Reichert VereinsR/VerbandsR/Osnabrügge/Pusch Kap. 7 Rn. 37, der allerdings von einem
Austritt des Zweigvereins spricht; Schaible S. 86.

⁸² Schaible S. 87.

⁸³ Reichert VereinsR/VerbandsR/Osnabrügge/Pusch Kap. 7 Rn. 42; Schaible S. 91; aA Sauter/
Schweyer/Waldner Eingetragener Verein/Waldner Rn. 329c.

⁸⁴ Soergel/Hadding Vor § 21 Rn. 53; Reichert VereinsR/VerbandsR/Osnabrügge/Pusch Kap. 7
Rn. 42.

- 66 Wird das Insolvenzverfahren über das Vermögen des Gesamtvereins eröffnet, so hat dies keine Auswirkungen auf das Vermögen des Zweigvereins.⁸⁵ Auch wenn der Zweigverein nicht in das Vereinsregister eingetragen ist, ist er insolvenzfähig (§ 11 Abs. 1 S. 2 InsO).

4. Auflösung des Zweigvereins

- 67 **a) Auflösung durch den Gesamtverein.** Der Gesamtverein kann sich in seiner Satzung nicht das Recht vorbehalten, die Zweigvereine aufzulösen. Ebenso wenig kann er seine Satzung ändern und die Zweigvereine in unselbstständige Untergliederungen umwandeln. Zwar ändert der Gesamtverein mit einer solchen Umstrukturierung vorrangig seine eigene Organisation. Darüber hinaus greift er aber auch in unzulässiger Weise in die Autonomie der rechtlich selbstständigen Zweigvereine ein, denn die **alleinige Zuständigkeit zur Auflösung eines Vereins liegt bei dessen Mitgliederversammlung**.
- 68 Aus der zwingenden Vorschrift des § 41 S. 1 BGB folgt zunächst, dass die Zuständigkeit der Mitgliederversammlung, über die Auflösung des Vereins zu entscheiden, nicht zur Disposition gestellt ist. Das gilt auch für den Zweigverein, dem trotz seiner organisatorischen Verbundenheit zum Gesamtverein ein Mindestgehalt an Vereinsautonomie zukommt. Das den Mitgliedern nach § 41 S. 1 BGB zustehende Recht, den Verein durch Beschluss aufzulösen, gehört zu diesem Mindestgehalt und kann daher nicht entzogen und auf einen Dritten – den Gesamtverein – übertragen werden.⁸⁶
- 69 Es ist auch nicht möglich, dem **Gesamtverein** neben der Mitgliederversammlung des 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 Entscheidung 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 ansonsten mögliche Auflösung eines Vereins gegen den Willen seiner Mitglieder wäre ein so schwerwiegender Eingriff in die Vereinsautonomie, dass von einer Herrschaft der Mitglieder 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.⁸⁷
- 70 Möglich ist es jedoch, die Wirksamkeit eines von der Mitgliederversammlung des Zweigvereins gefassten Auflösungsbeschlusses von der **Zustimmung des Gesamtvereins** abhängig zu machen.⁸⁸ Eine Blockadehaltung des Dritten kann dann zumindest im Wege

⁸⁵ Reichert VereinsR/VerbandsR/Osnabrügge/Pusch Kap. 7 Rn. 33.

⁸⁶ KG 12.10.1973 – 1 W 1332/71, OLGZ 1974, 385 (389) = Rpfleger 1974, 394; BayObLG 23.8.1979 – BReg. 2 Z 14/79, BayObLGZ 1979, 303 (308) = NJW 1980, 1756; OLG Stuttgart 27.1.1986 – 8 W 252/85, NJW-RR 1986, 995 (996) = Rpfleger 1986, 262 ff.; LG Bremen 19.9.1995 – 2 T 516/95, Rpfleger 1996, 72 = BeckRS 1995, 12322; Reichert VereinsR/VerbandsR/Osnabrügge/Pusch Kap. 7 Rn. 43; Staudinger/Schwennicke § 41 Rn. 17; Steinbeck S. 118 f., Schaible S. 49; Flume FS Coing, Band II, 1982, 97 (106); Böttcher Rpfleger 1988, 169 (171); einschränkend Sauter/Schweyer/Waldner Eingetragener Verein/Waldner Rn. 392; aA BVerfG 5.2.1991 – 2 BvR 163/86, BVerfGE 83, 341 (360) = NJW 1991, 2623 ff.; KG 30.4.1936 – VII 1/36/4, DJ 1936, 1948; MüKoBGB/Leuschner BGB § 25 Rn. 36, der schon den Grundsatz der Verbandsouveränität ablehnt.

⁸⁷ Zur ungeeigneten Möglichkeit der Mitglieder, die Entscheidung des Dritten im Nachhinein durch einen Fortsetzungsbeschluss wieder rückgängig zu machen, siehe Steinbeck S. 121.

⁸⁸ BGH 17.11.1955 – II ZR 172/54, BGHZ 19, 51 (61) = NJW 1956, 138 ff.; BayObLG 23.8.1979 – BReg. 2 Z 14/79, BayObLGZ 1979, 303 (308) = NJW 1980, 1756 f., vgl. auch OLG Köln 20.9.1991 – 2 Wx 64/91, OLGZ 1992, 1048 (1049) = Rpfleger 1992, 112 ff.; LG Aachen 17.5.1976 – 7 T 83/75, DVBl 1976, 914 (915) = BeckRS 1976, 808; Steinbeck S. 121; Sauter/Schweyer/Waldner Eingetragener Verein/Waldner Rn. 329c; Reichert VereinsR/VerbandsR/Osnabrügge/Pusch Kap. 7 Rn. 42; aA LG Leipzig 23.7.1935 – 2 T 779/35, DRiZ 1935, Beilage 499, 513 f.; OLG Stuttgart 27.1.1986 – 8 W 252/85, NJW-RR 1986, 995 (996) = Rpfleger 1986, 262 ff.

einer Satzungsänderung, durch die die Kompetenzübertragung auf den Dritten wieder rückgängig gemacht wird, überwunden werden.

Möchte der Gesamtverein seine Organisation ändern, bleibt ihm daher nur die Möglichkeit, seine Mitglieder – die ja auch Mitglieder in den Zweigvereinen sind – zu verpflichten, die Auflösung der Zweigvereine zu beschließen. 71

b) Selbstauflösung des Zweigvereins. Das Selbstauflösungsrecht des Zweigvereins ist unentziehbar und nicht beschränkbar.⁸⁹ 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 Gesamtverein. Der Gesamtverein kann die Einzelmitglieder, die nun keine zweite Mitgliedschaft in einem Zweigverein mehr haben, einem anderen Zweigverein zuordnen oder aus wichtigem Grund ausschließen (vgl. → Rn. 60). 72

C. Sonderformen des rechtsfähigen Vereins

§ 6 Politische Partei

Übersicht

	Rn.		Rn.
I. Einführung	1–17	ff) Rechte und Pflichten der Mitglieder	37
1. Parteien in der Rechtsform des Vereins	1–4	3. Mitglieder- und Vertreterversammlung	38–42
a) Entwicklung der Position des BGB-Gesetzgebers	1, 2	4. Parteivorstand und Parteiausschuss	43–45
b) Status der Partei in der Gegenwart	3, 4	IV. Parteienfinanzierung und Rechenschaft	46–70
2. Begriff der Partei	5, 6	1. Grundlagen	46, 47
3. Abgrenzungsfragen	7–12	2. System der Parteienfinanzierung ..	48–62
4. Gesetzliche Regelung	13–17	a) Parteienfinanzierung und Staat ..	49–57
II. Gründungsfreiheit und Bestandsschutz	18, 19	aa) Unmittelbare Parteienfinanzierung	50–54
III. Innere Ordnung: Innerparteiliche Demokratie und Vereinsautonomie	20–45	bb) Mittelbare Parteienfinanzierung	55, 56
1. Rechtsquellen der inneren Verfassungsordnung im Überblick	20, 21	cc) Ausschluss der Parteienfinanzierung	57
2. Parteisatzung	22–37	b) Parteienfinanzierung und Gesellschaft	58–61
a) Allgemeines	22	aa) Regelmäßige Beiträge aus eigenem Recht	58
b) Satzungsbestimmungen im Einzelnen	23–37	bb) Spenden	59–61
aa) Name der Partei und Namensschutz	23, 24	c) Selbstfinanzierung der Partei ..	62
bb) Sitz und Tätigkeitsgebiet der Partei	25	3. Rechenschaftspflicht	63–70
cc) Zweck der Partei und Parteiprogramm	26	V. Parteien im Prozess	71–79
dd) Aufnahme von Mitgliedern	27–30	1. Stellung im Verfassungsprozess ..	72, 73
ee) Beendigung der Parteimitgliedschaft	31–36	2. Stellung im Verwaltungsprozess ..	74
		3. Stellung im Zivilprozess	75
		4. Stellung im Strafprozess	76
		5. Parteischiedsgerichtsbarkeit	77–79

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

⁸⁹ Reichert VereinsR/VerbandsR/Osnabrügge/Pusch Kap. 7 Rn. 42; aA wohl MüKoBGB/Leuschner BGB § 21 Rn. 169 und 173.

neue Parteienfinanzierungsgesetz, NVwZ 1994, 218; Henke, das Recht der politischen Parteien, 2. Aufl. 1972; Hofer 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; Pfeffer, Ausländervereine – Besonderheiten in der Praxis, VB 2018, 014–017; ders., Ausländervereine: So kommen sie den relevanten Meldepflichten nach, VB 9/2024, 17–19; 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; Wietzel, Der Parteibegriff: Zur Verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Funktion des Parteibegriffs unter besonderer Berücksichtigung der Verbotsproblematik, 1996; ders., Der Schutz des Parteienamens im Wahlkampf, BayVBl. 1998, 488; Wolfrum, 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

- 1 a) **Entwicklung der Position des BGB-Gesetzgebers.** Die politischen Parteien können 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 aF in Kauf, der für den nichtrechtsfähigen Verein auf die unpassenden Vorschriften über die BGB-Gesellschaft gem. §§ 705 ff. BGB verwies.¹ Im Ergebnis bewirkte die Verweisung des § 54 S. 1 BGB aF, 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.² 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 verwun-

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

² MüKoBGB/Leuschner § 54 Rn. 3.

dern. 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“**³ ausgesetzt, weil gem. § 61 Abs. 2 BGB aF die Eintragung eines Vereins, der „einen politischen, sozialpolitischen oder religiöse 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 Repressalien zur Eintragung „zu überreden“, führte zu einer **Rechtswirklichkeit wider „der Natur der Sache“**.⁴ 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.⁵ 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).⁶ Wenngleich der repressive Zweck des § 54 S. 1 aF 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.⁷

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.⁸ 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.⁹ Allerdings nimmt Art. 21 GG sie aus der allgemeinen Vereinigungsfreiheit nach Art. 9 GG heraus und verleiht ihnen einen **besonderen Status mit Verfassungsrang**.¹⁰ Damit würdigt Art. 21 GG die herausragende

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

⁴ BGH 11.7.1968 – VII ZR 63/66, BGHZ 50, 325 (327) = WM 1968, 945.

⁵ Zur methodologischen Entwicklung K. Schmidt GesR § 25 II 2, S. 740 mwN.

⁶ Dazu ferner K. Schmidt GesR § 25 II 2, S. 740; Medicus Allg. Teil des BGB Rn. 1144 ff.; MüKoBGB/Leuschner § 54 Rn. 8.

⁷ Ausnahme etwa die CSU Christlich-Soziale Union in Bayern e. V. Zum Teil bestehen Unterschiede zwischen dem Bundesverband und den Landesverbänden.

⁸ Zur Diskussion über den „Parteienstaat“ siehe Sachs/Koch GG Art. 21 Rn. 14; Huber/Voßkuhle/Streinz GG Art. 21 Rn. 15 ff., 31; der begriffliche Ursprung ist bei Koellreutter, Der deutsche Staat als Bundesstaat und als Parteienstaat, 1927, zu finden.

⁹ BVerfG 23.10.1952 – 1 BvB 1/51, BVerfGE 2, 1 (13) = BeckRS 1952, 103873; Huber/Voßkuhle/Kemper GG Art. 9 Rn. 35.

¹⁰ Beispielfhaft BVerfG 5.4.1952 – 2 BvH 1/52, BVerfGE 1, 208 (225) = FHOeffR 3 Nr. 541; 23.10.1952 – 1 BvB 1/51, BVerfGE 2, 1 (73) = BeckRS 1952, 103873; 19.7.1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56 (100) = NJW 1966, 1499; 14.7.1986 – 2 BvE 2/84, BVerfGE 73, 40 (85) = NJW 1986, 2487; 9.4.1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264 (284) = NJW 1992, 2545 mBespr Hofmann NJW 1994, 691 = JZ 1992, 794 mAnm Ipsen JZ 1992, 753; s. auch Anm. Tsatsos ZRP 1993, 95; Anm. Sachs JuS 1992, 1056.

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 PartG¹¹ 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:¹² 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).

2. Begriff der Partei

- 5 Die Antwort auf die Frage, ob eine politische Vereinigung „Partei“ ist oder nicht, ist 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

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

¹² Zu den Aufgaben der Parteien siehe ferner BVerfG 19.7.1966 – 2 BvF 1/65, BVerfGE 20, 56 (101) = NJW 1966, 1499; 24.7.1979 – 2 BvF 1/78, BVerfGE 52, 63 (82 f.) = NJW 1979, 1815; 14.7.1986 – 2 BvE 5/83, BVerfGE 73, 1 (33 f.) = NJW 1986, 2497 mAnm Ockermann ZRP 1992, 323; 9.4.1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264 (284 f.) = NJW 1992, 2545 mBespr Hofmann NJW 1994, 691 = JZ 1992, 794 mAnm Ipsen JZ 1992, 753; s. auch Anm. Tsatsos ZRP 1993, 95; Anm. Sachs JuS 1992, 1056; BVerfG 17.11.1994 – 2 BvB 1/93, BVerfGE 91, 262 (267 f.) = NVwZ 1996, 54; Hesse VVDStRL 17 (1959), 11 (20 ff.); Wolfrum S. 26 ff.; Dreier/Morlok GG Art. 21 Rn. 19 ff.; Huber/Voßkuhle/Streinzz GG Art. 21 Rn. 15, 17 ff.

Parteienbegriff nicht; insbesondere ist nicht erforderlich, dass die Vereinigung dem Allgemeinwohl verpflichtet ist.¹³

Das Bundesverfassungsgericht geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass der Gesetzgeber den Parteienbegriff des Art. 21 Abs. 1 GG durch diese Legaldefinition in verfassungsgemäßer Weise konkretisiert hat.¹⁴ 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 Verfassungen 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 Vereinigungen, 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.¹⁵ Soweit ihnen das Element der Dauer fehlt, sind auch kommunalen Wählervereinigungen, die nur um ein Mandat im Gemeinderat oder Kreistag werben, keine Parteien.¹⁶

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.¹⁷ So

¹³ Dreier/Morlok GG Art. 21 Rn. 37 f.; Gusy in Denninger ua, Alternativkommentar GG, Art. 21 Rn. 59; v. Münch/Kunig/Klafki GG Art. 21 Rn. 26; BK-GG/Towfigh/Keesen GG Art. 21 Rn. 196 ff.

¹⁴ BVerfG 17.10.1968 – 2 BvE 4/67, BVerfGE 24, 260 (263 f.) = BeckRS 1968, 103934; 14.2.1978 – 2 BvR 523/75, 2 BvR 958/76, 2 BvR 977/76, BVerfGE 47, 198 (222) = NJW 1978, 1043 mAnm Tettinger NJW 1978, 1046 = DVBl 1978, 338; 7.3.1989 – 2 BvQ 2/89, BVerfGE 79, 379 (384) = NJW 1989, 1476; 21.10.1993 – 2 BvC 7/91, 2 BvC 8/91, 2 BvC 9/91, 2 BvC 10/91, 2 BvC 11/91, 2 BvC 12/91, BVerfGE 89, 266 (269 f.) = NVwZ 1994, 157 mAnm Sachs JuS 1994, 606; 17.11.1994 – 2 BvB 1/93, BVerfGE 91, 262 (267) = NVwZ 1996, 54; vgl. auch BVerwG 25.3.1993 – 1 ER 301/92, NJW 1993, 3213. Sachs/Ipsen GG Art. 21 Rn. 18; Huber/Voßkuhle/Streinz GG Art. 21 Rn. 45; Grzeszick/Rauber in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke GG Art. 21 Rn. 7.

¹⁵ Dürig/Herzog/Scholz/Klein GG Art. 21 Rn. 234; Huber/Voßkuhle/Streinz GG Art. 21 Rn. 60.

¹⁶ BVerfG 7.5.1957 – 2 BvH 1/56, BVerfGE 6, 367 (372 f.) = BeckRS 1957, 104792; 12.7.1960 – 2 BvR 373/60, 2 BvR 442/60, BVerfGE 11, 266 (276) = DÖV 1960, 705; 15.1.1985 – 2 BvR 1163/82, BVerfGE 69, 92 (104) = NJW 1985, 1017 mAnm Weber JuS 1986, 995; s. auch v. Arnim NJW 1985, 1005; BVerfG 7.3.1989 – 2 BvQ 2/89, BVerfGE 79, 379 (385) = NJW 1989, 1476; BVerwG 20.12.1957 – VII C 73.57, BVerwGE 6, 96 (99) = BeckRS 1957, 102894; 29.5.1959 – VII C 65.58, BVerwGE 8, 327 f. = BeckRS 1959, 103410; 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: Jarass/Pierothen/Pierothen GG Art. 21 Rn. 9 mwN. Das BVerfG (15.1.1985 – 2 BvR 1163/82, 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: BVerfG 21.6.1988 – 2 BvR 638/84, BVerfGE 78, 350 (358) = NJW 1989, 285 mAnm Sachs JuS 1989, 1010; 9.4.1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264 (328) = NJW 1992, 2545 mBespr Hofmann NJW 1994, 691 = JZ 1992, 794 mAnm Ipsen JZ 1992, 753; s. auch Anm. Tsatsos ZRP 1993, 95; Anm. Sachs JuS 1992, 1056.

¹⁷ Dürig/Herzog/Scholz/Klein GG Art. 21 Rn. 235; Seifert S. 331 f.; Huber/Voßkuhle/Streinz GG Art. 21 Rn. 70; Jarass/Pierothen/Pierothen GG Art. 21 Rn. 6; BK-GG/Towfigh/Keesen GG Art. 21 Rn. 345 f.; Oerter Rechtsfragen des Verhältnisses zwischen politischen Parteien und ihren Sonder- und Nebenorganisationen, 1971. Siehe auch: BVerwG 6.2.1975 – II C 68/73, BVerwGE 47, 330

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 Bundesverfassungsgerichts¹⁸ sollen diese nicht als Parteien iSd Art. 21 GG, sondern als Vereinigungen iSv 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.¹⁹
- 10 Das **Echo im Schrifttum** auf diese Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist geteilt.²⁰ 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 Willensbildung 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 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 Ver-

(351) = NJW 1975, 1135 mAnm Battis NJW 1975, 1135; 21.10.1986 – 1 C 44/84, BVerwGE 75, 86 (97) = NJW 1987, 856 mAnm Sachs JuS 1988, 480. AA Dreier/Morlok GG Art. 21 Rn. 41 f., der funktionelle Aspekte für maßgeblich hält.

¹⁸ BVerfG 7.5.1957 – 2 BvH 1/56, BVerfGE 6, 367 (372 f.) = BeckRS 1957, 104792; 12.7.1960 – 2 BvR 373/60, 2 BvR 442/60, BVerfGE 11, 266 (276) = DÖV 1960, 705; 15.1.1985 – 2 BvR 1163/82, BVerfGE 69, 92 (104 sowie 110) = NJW 1985, 1017 mAnm Weber JuS 1986, 995; 21.6.1988 – 2 BvR 638/84, BVerfGE 78, 350 (358 f.) = NJW 1989, 285 mAnm Sachs JuS 1989, 1010; 9.4.1992 – 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264 (328) = NJW 1992, 2545 mBespr Hofmann NJW 1994, 691 = JZ 1992, 794 mAnm Ipsen JZ 1992, 753; s. auch Anm. Tsatsos ZRP 1993, 95; Anm. Sachs JuS 1992, 1056; BVerfG 24.11.1992 – 2 BvR 2033/89, BVerfGE 87, 394 (398 f.) = NVwZ 1993, 974.

¹⁹ So auch der Bericht der Parteienrechtskommission, S. 136.

²⁰ Zustimmung: Seifert S. 164 f.; BK-GG/Towfigh/Keesen GG Art. 21 Rn. 316 ff.; Dürig/Herzog/Scholz/Scholz GG Art. 9 Rn. 75; Merten HStRV § 144 Rn. 65; Huber/Voßkuhle/Kemper GG Art. 9 Rn. 37; Maurer, Staatsrecht, § 11 Rn. 32; Degenhart Rn. 51. Kritik an der Rspr. des BVerfG üben: Hesse Grundzüge Rn. 168; Dreier/Morlok GG Art. 21 Rn. 36; Sachs/Ipsen GG Art. 21 Rn. 19 ff.; Jarass/Pieroth/Pieroth GG Art. 21 Rn. 9; v. Münch/Kunig/Klafki GG Art. 21 Rn. 13; Preuß in AK GG Art. 21 Rn. 27; Huber/Voßkuhle/Streinz GG Art. 21 Rn. 47 sowie 59, Lipphardt S. 650 ff.