

## § 2 Die Parteien im Verfassungsgefüge des Grundgesetzes

### A. Die Parteien und ihre Funktionen im demokratischen Verfassungsstaat

Nachdem die Parteien in der deutschen Vergangenheit erheblichen Restriktionen ausgesetzt waren, wurden sie innerhalb der Rechtsordnung des Grundgesetzes zu verfassungsrechtlichen Institutionen erhoben.<sup>140</sup> Im Vergleich zum Kaiserreich und der Weimarer Republik wurde ihre Rechtsstellung entsprechend ihrer staatstragenden Funktion angepasst, was die Parteien vor einer unzulässigen staatlichen Einflussnahme schützen und somit auch den freien und gleichen Parteienwettbewerb sicherstellen soll. Dies gilt nicht nur für eine staatliche Einflussnahme durch Maßnahmen der Eingriffsverwaltung, sondern auch vor einer unzulässigen Einflussnahme oder Benachteiligung innerhalb der Leistungsverwaltung. Gerade im Hinblick auf die staatliche Parteienfinanzierung darf keine unzulässige staatliche Steuerungswirkung auf den Parteienwettbewerb ausgeübt werden. Die Ausgestaltung der Parteienfinanzierung muss sich an der Funktion und der hiermit verbundenen Rechtsstellung messen lassen.

Aus diesem Grund werden im Rahmen dieses Kapitels zunächst die verfassungsrechtliche Bedeutung und die Rechtsstellung der Parteien erläutert. Dies soll zur Verständlichkeit der verfassungsrechtlichen Probleme im Zusammenhang mit der staatlichen Parteienfinanzierung, welche im Rahmen des nächsten Kapitels untersucht werden, beitragen.

### I. Verortung der Parteien im demokratischen Verfassungsstaat

Die Bundesrepublik Deutschland ist nach Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1, 2 GG eine Parteiendemokratie.<sup>141</sup> Diese besondere Demokratieform spricht den Parteien zu, als notwendige Elemente des Verfassungssystems eine besondere Rolle im Verfassungsstaat einzunehmen.<sup>142</sup> Durch

---

140 BVerfGE 1, 208 (225); BVerfGE 2, 1 (73); siehe auch BVerfGE 20, 56 (100); BVerfGE 73, 40 (85); –*Vchtsprechung*.

141 Vgl. BVerfGE 4, 144 (149); *Sommermann*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>7</sup>2018, Art. 20, Rn. 69, 73 m.w.N.

142 *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Art. 21, Rn. 19.

Art. 21 GG wurden die Parteien im Staatsgefüge der Bundesrepublik nach der Ansicht des Bundesverfassungsgerichts zu einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben<sup>143</sup>, sie gehören jedoch nicht zu den obersten Staatsorganen, sondern sind vielmehr „frei gebildete, im gesellschaftlich-politisch Raum verwurzelte Gruppen“.<sup>144</sup> Diese Verortung der Parteien zwischen Staat und Gesellschaft nahm das Bundesverfassungsgericht auch zum Anlass, eine staatliche Pflicht zur Parteienfinanzierung abzulehnen.<sup>145</sup>

Ausgangspunkt für die genaue Bestimmung des verfassungsrechtlichen Standorts der Parteien und ihrer Funktion ist die Normierung der Parteien und ihrer Aufgaben in Art. 21 Abs. 1 GG sowie eine Betrachtung der Rolle von Parteien in der Verfassungswirklichkeit.<sup>146</sup> Durch die eigentliche Funktion der Partei wird ihre spezifische verfassungsrechtliche Stellung vorausgesetzt.<sup>147</sup> Den Parteien kommt durch das Zusammentreffen von gesellschaftlichen und staatlichen Wirkungsbedingungen eine verfassungsrechtliche Doppelstellung zu.<sup>148</sup> Aus dieser verfassungsrechtlichen Doppelstellung leitet sich ihre Funktion, rechtliche Stellung und auch der konkrete Begriff der Partei ab. Diese Doppelstellung – die sich aus der staatlichen Institutionsstellung und gesellschaftlichen „Verwurzelung“ ergibt – folgt aus der „Verzahnung“ von der Willensbildung des Volkes mit der Willensbildung des Staates.<sup>149</sup> Michael Stolleis zieht in diesem Zusammenhang einen die Funktion von Parteien gut beschreibenden bildlichen Vergleich, wonach die Parteien „mit ihren Wurzeln in der Gesellschaft gründeten, mit ihren Wipfeln aber bereits Verfassungsorgane wurden“<sup>150</sup>.

---

143 Vgl. BVerfGE 1, 208 (225); BVerfGE 2, 1 (73); BVerfGE 20, 56 (100); BVerfGE 73, 40 (85); BVerfGE 107, 339 (358), BVerfGE 121, 30 (54); BVerfGE 144, 20 (194) – *ständige Rechtsprechung*.

144 BVerfGE 20, 56 (101); vgl. auch BVerfGE 1, 208 (224); BVerfGE 3, 383 (393); BVerfGE 121, 30 (53); BVerfGE 144, 20 (231).

145 BVerfGE 20, 56 (102); BVerfGE 52, 63 (86); BVerfGE 73, 40 (86); BVerfGE 104, 287 (300); BVerfGE 111, 54 (98 f.) – *ständige Rechtsprechung*; zurückhaltender BVerfGE 85, 264 (288).

146 Hesse in: VVDStRL 17 (1967), S. 1, 15.

147 Hesse in: VVDStRL 17 (1967), S. 1, 27.

148 Schröder, in: Merten/Papier (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte V*, 2013, § 119, Rn. 13.

149 Vgl. BVerfGE 20, 56 (98 ff.); Klein, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), *Grundgesetz*, 2018, Art. 21, Rn. 153 m.w.N.

150 Stolleis, in: VVDStRL 44 (1986), S. 8, 11.

## II. Die Aufgabe und Funktion von Parteien

Als Gebilde zwischen Staat und Gesellschaft nehmen die Parteien eine Art „Brückenfunktion“ wahr. Ihre Funktion liegt darin, das gesamte Volk als Handlungseinheit zusammenzufassen, hierdurch die Ausgestaltung der Staatsgewalt durch das Volk nach Art. 20 Abs. 2 S. 1 und S. 2 GG erst zu ermöglichen und dadurch konkret an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken.<sup>151</sup> Näher sind die Aufgaben der Parteien in § 1 Abs. 2 PartG festgesetzt. So obliegt es den Parteien unter anderem, die von ihnen erarbeiteten politischen Ziele in den Prozess der staatlichen Willensbildung einzuführen und für eine ständige lebendige Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen zu sorgen. Interessen und Auffassungen in der Bevölkerung sollen durch die Parteien zu politischen Zielen kanalisiert und dadurch in die staatlichen entscheidungstragenden Gremien eingebracht werden.<sup>152</sup> Diese Aufgabe erfüllen die Parteien vornehmlich durch die Teilnahme an Wahlen.<sup>153</sup> Ihrer durch das Grundgesetz zugewiesenen Funktion können die Parteien nur dann gerecht werden, wenn ihnen eine besondere Rechtsstellung zuteil wird, die die effiziente Erfüllung ihrer Aufgaben verfassungsrechtlich gewährleistet. Die Funktion der Parteien im Verfassungsleben setzt dadurch eine gewisse verfassungsrechtliche Stellung voraus.<sup>154</sup>

### B. Allgemeine Rechtsstellung von Parteien

Durch ihre besondere Funktion innerhalb der Parteiendemokratie setzt das Grundgesetz eine gewisse parteiliche Rechtsstellung voraus, die gewährleistet, dass die Parteien ihre verfassungsspezifische Funktion uneinträchtig erfüllen können.<sup>155</sup> In diesem Sinne wegweisend war die Statuslehre von *Konrad Hesse*, der aus der Aufgabe bzw. Funktion der Parteien

---

151 BVerfGE 85, 264 (284 f.); BVerfGE 91, 262 (267 f.); vgl. auch BVerfGE 20, 56 (10 0 f.); BVerfGE 44, 125 (139 f.); BVerfGE 73, 40 (85); *Klein*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 2018, Art. 21, Rn. 216.

152 Vgl. *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Art. 21, Rn. 21.

153 Vgl. *Streinz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>7</sup>2018, Art. 21, Rn. 13 ff.; *Ipsen*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>8</sup>2018, Art. 21, Rn. 23; *Klein*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 2018, Art. 21, Rn. 231.

154 *Hesse* in: VVDStRL 17 (1967), S. 1, 27.

155 *Ders.* in: VVDStRL 17 (1967), S. 1, 27; siehe auch *Klein*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 2018, Art. 21, Rn. 248.

drei Status ableitete, die insgesamt in der verfassungsrechtlichen Rechtsstellung der Parteien enthalten sind; nämlich den Status der Freiheit, den Status der Gleichheit und den der Öffentlichkeit.<sup>156</sup> Die Aufteilung der verfassungsrechtlichen Rechtsstellung bedeutet keineswegs, dass diese drei Status unabhängige „Teile“ der Rechtsstellung sind. Vielmehr befinden sie sich in einem unauflösbaren Zusammenhang.<sup>157</sup>

Die staatliche Parteienfinanzierung und deren gesetzgeberische Aus- und Umgestaltung wirkt sich auf alle drei verfassungsrechtliche Status der Parteien in unterschiedlicher Art und Weise aus.<sup>158</sup> Der Maßstab, an dem sich der Ausschluss aus der Parteienfinanzierung letztendlich messen lassen muss, ergibt sich also aus der Rechtsstellung der Parteien. Damit eine Untersuchung der Frage, ob ein Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung verfassungsrechtlich zulässig ist, durchgeführt werden kann, muss daher zunächst kurz auf die drei Status im Allgemeinen – losgelöst von der staatlichen Parteienfinanzierung – eingegangen werden.

## I. Der Freiheitsstatus

Der Status der Parteienfreiheit kann allgemein als „Bündel derjenigen Rechte, die das Grundgesetz den Parteien einräumt“, bezeichnet werden.<sup>159</sup> Auszugehen ist zunächst von dem anfänglich simplen und in Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG wörtlich zum Ausdruck kommenden Gedanken, dass zunächst die Parteiengründung frei sein muss, denn wie sonst sollten Parteien ihre verfassungsrechtliche Funktion wahrnehmen können, wenn ihre eigentliche Gründung und der damit einhergehende Beginn ihrer Existenz nicht gewährleistet werden würde.<sup>160</sup> Der Status der Parteienfreiheit resultiert an sich nicht allein aus Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG. Wie oben bereits ausgeführt, handelt es sich bei der „Parteienfreiheit“ um eine Bezeichnung aller Rechte, die durch das Grundgesetz den Parteien zugewiesen wurden. Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG ist auch nach zutreffender Ansicht kein Grundrecht, wie die systematische Einordnung der Norm unter „Bund und Länder“ und die fehlende Erwähnung in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG

---

156 Hesse in: VVDStRL 17 (1967), S. 1, 27.

157 Klein, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 2018, Art. 21, Rn. 252.

158 Steinberger, in: Bitburger Gespräche, 1993, Bd. 2, S. 25, 27.

159 Klein, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 2018, Art. 21, Rn. 262.

160 Vgl. Shirvani, AöR 134 (2009), 572 (577).

zeigt<sup>161</sup>, sondern weist den Rechtscharakter einer objektiv-rechtlichen Institutions- oder auch „Einrichtungsgarantie“<sup>162</sup> auf, die zur Sicherstellung ihrer Funktion mit einem „subjektiv-rechtlichen Element“ angereichert ist.<sup>163</sup> Die Parteienfreiheit wird geschützt „durch die einschlägigen Grundrechte in der von Art. 21 GG bewirkten besonderen Ausprägung“.<sup>164</sup> Die Wahl der Organisationsform, sowie die Gründung, Auflösung oder Fusion der Parteien fallen unter den Schutzbereich von Art. 9 Abs. 1 GG, der in diesem Zusammenhang durch Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG inhaltlich geprägt wird.<sup>165</sup> Im Übrigen ist, so wie das Bundesverfassungsgericht feststellte, für den Partebereich Art. 21 Abs. 1 GG die maßgebliche Verfassungsnorm<sup>166</sup>, weshalb Art. 21 Abs. 2 GG auch gegenüber Art. 9 Abs. 2 GG vorrangig ist.<sup>167</sup> Gemeint ist damit der verfassungsrechtliche Wirkbereich des Art. 21 GG gegenüber Art. 9 GG, denn die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts wurde im sachlichen Zusammenhang mit der Verbotsmöglichkeit des Art. 21 Abs. 2 GG getroffen; die weitergehende Deutung, der Art. 21 GG wäre *lex specialis* im Verhältnis zu Art. 9 GG, kann daraus nicht folgen.<sup>168</sup>

Neben der Gründungsfreiheit von Parteien muss auch die parteispezifische Betätigung als subjektives Recht verfassungsrechtlich gewährleistet werden. Der Betätigungsschutz von Parteien ist, so wie die Gründungsfreiheit auch, eine Absicherung der Funktionalität des Parteiwesens und dient wieder als „Sammelbegriff“ aller Recht, die einer Partei zur effektiven Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Aufgabe zustehen müssen.<sup>169</sup> Die Betätigungsfreiheit folgt nicht allein aus Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG, sondern setzt

---

161 *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Art. 21, Rn. 49; *Klein*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 2018, Art. 21, Rn. 256; *Streinz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>7</sup>2018, Art. 21, Rn. 99; *Hettich*, Die Zulässigkeit verschiedener Handlungsalternativen des Staates im Vorgehen gegen extremistische Parteien unter Berücksichtigung des Parteienprivilegs, 2015, S. 64; *Mauersberger*, Die Freiheit der Parteien, 1994, S. 30; a.A. *Seifert*, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 111; *Ipsen*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>8</sup>2018, Art. 21, Rn. 29; *Wietschel*, Der Parteibegriff, 1996, S. 196; *Tsatsos/Morlok*, Parteienrecht, 1982, S. 75.

162 *Mauersberger*, Die Freiheit der Parteien, 1994, S. 30, 70 ff.

163 *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Art. 21, Rn. 50.

164 *Ders.*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Art. 21, Rn. 55.

165 *Ders.*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Art. 21, Rn. 55.

166 BVerfGE 25, 69 (77).

167 BVerfGE 2, 1 (13); BVerfGE 12, 296 (304); BVerfGE 13, 174 (177); BVerfGE 17, 155 (166).

168 *Klein*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 2018, Art. 21, Rn. 257.

169 *Ders.*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 2018, Art. 21, Rn. 280.

sich aus der Gesamtheit aller Grundrechte zusammen, deren Schutzbereich durch die konkrete parteispezifische Betätigung eröffnet ist.<sup>170</sup> Dafür spricht, dass bei einer extensiven Auslegung des Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG als allumfassendes Sonderrecht und der alleinigen Verortung der Betätigungsfreiheit der Parteien eine Bestimmung der Schranken äußerst problematisch wäre, da Art. 21 Abs. 1 S. 3 und S. 4 GG als Schranken für sämtliche parteispezifischen Tätigkeiten, wie zum Beispiel dem Plakatieren, Wahlwerbespots oder andere wahlkampfbezogene Werbung, nicht tauglich sind.<sup>171</sup> Auch hier werden die speziellen Grundrechte, deren Schutzbereich eine konkrete parteibezogene Betätigung umfasst, durch Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG in gewichtiger Weise inhaltlich aufgeladen; die Norm modifiziert den Schutzbereich und die Schranken des jeweils einschlägigen Grundrechts.<sup>172</sup>

Aus dem Status der Parteienfreiheit leiten sich nicht nur eine objektive Institutsgarantie sowie subjektive Rechte der Parteien ab, sondern auch ein objektiv-rechtliches Verbot jeder „staatlich-institutionellen Verfestigung der Parteien“<sup>173</sup>. Insbesondere dürfen demnach Parteien „kein Bestandteil der organisierten Staatlichkeit werden“. Das Bundesverfassungsgericht hat dieses Verbot, den Ausführungen *Konrad Hesses* folgend<sup>174</sup>, in seinem zweiten Urteil zu der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der staatlichen Parteienfinanzierung anerkannt.<sup>175</sup> Parteien seien demnach freie, gesellschaftliche Gebilde, die aufgrund ihrer bedeutsamen Funktion für die im Grundgesetz verankerte Parteiendemokratie nicht in die staatliche Organisationsstruktur eingefügt werden und auch nicht von einer „staatlichen Vorsorge“ abhängig gemacht werden dürfen. Die Mitwirkung an einer freien politischen Willensbildung und das Einfügen in die organisierte Staatlichkeit sind miteinander nicht zu vereinbaren.<sup>176</sup>

---

170 *Schmidt*, Die Freiheit verfassungswidriger Parteien und Vereinigungen, 1983, S. 107 ff.

171 Überzeugend *ders.*, Die Freiheit verfassungswidriger Parteien und Vereinigungen, 1983, S. 108 f.

172 *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, <sup>14</sup>2016, Art. 21, Rn. 15; *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Art. 21, Rn. 50; wohl auch *Bethge*, ZUM 2003, 253 (260).

173 *Hesse* in: VVDStRL 17 (1967), S. 1, 33; BVerfGE 20, 56 (101 f.).

174 *Ders.* in: VVDStRL 17 (1967), S. 1, 33.

175 BVerfGE 20, 56 (102).

176 *Hesse* in: VVDStRL 17 (1967), S. 1, 34.

## II. Der Gleichheitsstatus

Die Freiheit der Parteien und die Gleichheit der Parteien bedingen sich gegenseitig.<sup>177</sup> Aus der Freiheit, auf die politische Willensbildung des Volkes Einfluss zu nehmen, folgt gleichzeitig auch die Gleichheit im Wettbewerb. Der freie Wettbewerb, den die Parteien innerhalb der ihnen zustehenden Parteienfreiheit ausgestalten, kann jedoch nur dann gewährleistet werden, wenn allen Parteien dieselbe Möglichkeit eingeräumt wird, Einfluss auf die politische Willensbildung des Volkes zu nehmen.<sup>178</sup> Die Parteien müssen, die Gefahr des „Abrutschens“ in die Bedeutungslosigkeit stets gegenwärtig, um den Zuspruch der Bürger streiten und auf Unterstützung ihrer politischen Inhalte hoffen. Die subjektiven Gleichheitsrechte der Parteien führen zu einem objektiven Institut des politischen Wettbewerbs. Eine Verzerrung des Wettbewerbs durch Ungleichbehandlungen führt gleichzeitig zu einer Beeinträchtigung des subjektiven Gleichheitsrechtes einer Partei und muss deshalb zur Wahrung der demokratischen Staatsordnung in der Regel untersagt sein. Insoweit ist von einer wettbewerbsbezogenen Chancengleichheit der Parteien zu sprechen.<sup>179</sup>

### 1. Dogmatische Herleitung

Die dogmatische Herleitung der Chancengleichheit ist umstritten und wird auch vom Bundesverfassungsgericht nicht konsequent beibehalten. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird die Chancengleichheit der Parteien sowohl aus Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG<sup>180</sup> als auch aus Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 21 Abs. 1 GG<sup>181</sup> hergeleitet, wobei das Bundesverfassungsgericht auch einen engen Zusammenhang zu dem Grundsatz der

---

177 Klein, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 2018, Art. 21, Rn. 296.

178 Kersten, in: Kersten/Rixen/Augsberg (Hrsg.), Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht, 2009, § 1, Rn. 62; siehe auch Morlok, NVwZ 2005, 157 (157 f.).

179 Siehe dazu u.A. BVerfGE 1, 208 (242); BVerfGE 20, 56 (118); Augsberg, in: Kersten/Rixen/Augsberg (Hrsg.), Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht, 2009, § 5, Rn. 5; Morlok, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, 32015, Art. 21, Rn. 78; Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 131; Tsatsos/Morlok, Parteienrecht, S. 86; Morlok/Jürgensen, JZ 2018, 695 (698 f.).

180 BVerfGE 1, 208 (255); BVerfGE 6, 273 (280); BVerfGE 47, 198 (225); BVerfGE 52, 63 (88); BVerfGE 73, 1 (19).

181 BVerfGE 111, 54 (106).

Allgemeinheit und der Gleichheit der Wahl in Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG hergestellt, sofern im Einzelfall ein konkreter Wahlbezug (wie beispielsweise bei der Wahlkampfkostenpauschale) besteht.<sup>182</sup>

Der Status der Chancengleichheit kann nicht nur in einer bestimmten Norm oder Normverbindung verortet werden. Vielmehr umfasst die Chancengleichheit der Parteien auf der einen Seite eine objektive Instituts-garantie, die den freien Wettbewerb der Parteien verfassungsrechtlich ge-währleistet, indem sie einen objektiv-rechtlichen, vor staatlicher Einfluss-nahme geschützten Bereich des freien und gleichen Parteienwettbewerbs schafft und auf der anderen Seite einen subjektiven Rechtsanspruch auf Wahrung der Chancengleichheit, die zum Zwecke der Durchsetzbarkeit der Chancengleichheit den einzelnen Parteien eingeräumt wird und deren Schutz diese auch prozessual geltend machen können müssen.<sup>183</sup>

Die objektiv-rechtliche Institution des freien und gleichen Parteienwet-tbewerbs ist richtigerweise in Art. 21 Abs. 1 S. 1 und S. 2 GG i.V.m. dem in Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 und Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG verfassungsrechtlich verant-wortetem Demokratieprinzip zu verorten.<sup>184</sup> In einer Mehrparteiendemokra-tie muss die Willensbildung des Volkes frei sein, um die sich durch Wah-len zusammensetzenden Staatsorganen zu legitimieren; um also eine funk-tionierende Demokratie zu gewährleisten. Die Parteien, deren Aufgabe die Kanalisierung der politischen Meinungen und Interessen des Volkes ist, müssen deshalb alle grundlegend dieselbe Möglichkeit der Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes erhalten. Ohne den von staatli-chen Einflüssen weitestgehend befreiten politischen Wettbewerb kann sich keine offene und freie und vom Grundgesetz vorgesehene Willensbil-dung des Volkes zu den Staatsorganen vollziehen. Aus diesem Grund spricht Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG auch von Parteien im Plural und sieht in

---

182 BVerfGE 24, 300 (340); BVerfGE 111, 382 (398).

183 Ähnlich *Tsatsos/Morlok*, Parteienrecht, 1982, S. 89; *Seifert*, Die politischen Partei-en im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 132; *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Art. 21, Rn. 81; wohl auch *Hettich*, Die Zu-lässigkeit verschiedener Handlungsalternativen des Staates im Vorgehen gegen extremistische Parteien unter Berücksichtigung des Parteienprivilegs, 2015, S. 68.

184 *Tsatsos/Morlok*, Parteienrecht, 1982, S. 88; *Kunig*, in: Arnauld (Hrsg.), Grundge-setz-Kommentar, 2012, Art. 21, Rn. 33, 34; *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>8</sup>2018, Art. 21, Rn. 33; *Lipphardt*, Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt, 1975, S. 690 ff.; *Volkmann*, Politische Parteien und öffentliche Leistungen, 1993, S. 151 ff.; *Kißlinger*, Das Recht auf politische Chan-cengleichheit, 1998, S. 17 ff., 27 ff.

Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG eine freie Gründung derselben vor.<sup>185</sup> Der freie Wettbewerb unter den Parteien wird durch die von der Verfassung gewählte Form der Parteiendemokratie vorausgesetzt. Die subjektive Rechtsposition der Parteien auf Wahrung der Chancengleichheit im Wettbewerb ergibt sich aus Art. 3 Abs. 1 GG und dem Demokratieprinzip aus Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2, 28 Abs. 1 i.V.m. Art. 21 Abs. 1 S. 1 und S. 2 GG.<sup>186</sup>

## 2. Die Wettbewerbsbezogenheit der Gleichheitsgarantie

Durch den engen und gewichtigen Zusammenhang der Chancengleichheit der Parteien mit der Mehrparteiendemokratie ist der Gleichheitssatz streng und formal.<sup>187</sup> Ungleichbehandlungen von Parteien, unabhängig von ihrer politischen Gesinnung und ihrem Programm, können nur unter sehr hohen Anforderungen gerechtfertigt werden.<sup>188</sup> Das Bundesverfassungsgericht verwendet den Begriff der „zwingenden Gründe“ oder ähnlich lautende Synonyme, um die Anforderungen an die Rechtfertigung einer parteienbezogenen Ungleichbehandlung zu umschreiben.<sup>189</sup>

Trotz weitgehender Einigkeit über die Existenz der Parteiengleichheit als objektives wie subjektives Rechtgut ist dessen konkreter Inhalt umstritten. Während Stimmen der Literatur aus dem Gleichheitsgrundsatz ein „Gebot der staatlichen Nichtidentifikation“ herleiten<sup>190</sup> bzw. dem Gleich-

---

185 *Volkmann*, Politische Parteien und öffentliche Leistungen, 1993, S. 156; *Seifert*, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 107 ff.

186 *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Art. 21, Rn. 78; wohl auch *Klein*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 2018, Art. 21, Rn. 304.

187 BVerfGE 8, 51 (68); BVerfGE 14, 121 (132); BVerfGE 20, 56 (116) – *ständige Rechtsprechung*; in der Literatur *Arnim*, DÖV 1984, 85 ff.; *Lipphardt*, Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt, 1975, S. 694 f.; *Kjßlinger*, Das Recht auf politische Chancengleichheit, 1998, S. 80 ff.

188 Statt aller *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Art. 21, Rn. 82 m.w.N.

189 BVerfGE 20, 56 (117); BVerfGE 24, 300 (339 ff.); BVerfGE 111, 382 (398); siehe auch BVerfGE 6, 273 (280) – „*verfassungsrechtliche Gründe*“ oder BVerfGE 12, 10 (28) – „*besondere Gründe*“.

190 So *Volkmann*, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, 2000, Art. 21, Rn. 60.

heitsgrundsatz ein absolutes Verständnis zugrundelegen<sup>191</sup>, stellt das Bundesverfassungsgericht auf eine wettbewerbsbezogene Sichtweise<sup>192</sup> ab. Hierzu im Einzelnen:

a) Ansatz des Bundesverfassungsgerichtes

Das Bundesverfassungsgericht stützt seine Rechtsprechung auf der Erwägung, dass der Staat aufgrund des Neutralitätsgebotes die vorgefundene Wettbewerbslage grundsätzlich nicht verfälschen darf.<sup>193</sup> Der politische Wettbewerb Sorge für ein unausgeglichenes Kräfteverhältnis und auch für ein verschiedenartiges politisches Gewicht unter den Parteien. Der Staat dürfe durch den freien politischen Wettbewerb hervorgerufene Ungleichheiten nicht in der Art ausgleichen, dass er allen Parteien die gleichen finanziellen Mittel gewährt.<sup>194</sup> Die politische Ungleichheit zwischen den Parteien sei somit gerade durch den gesellschaftlich-politischen Wettbewerb geprägt und ist dadurch dessen fester Bestandteil. Sollte sich der Staat demnach beispielsweise für die Teilfinanzierung von Parteien entscheiden, so müsse das dafür vorgesehene Verfahren bei der konkreten Verteilung der Mittel die faktischen Ungleichheiten der Parteien und die vorgefundene Wettbewerbslage insoweit als normatives Leitbild berücksichtigen.<sup>195</sup>

Welche gesellschaftliche Bedeutung einer Partei zukommt, ist nur schwer bestimmbar. Im Hinblick auf die staatliche Parteienfinanzierung hat das Bundesverfassungsgericht den Wahlerfolg in Form des für eine Parteiliste abgegebenen Stimmanteils und den Betrag, den eine Partei als Zuwendungen aus dem gesellschaftlichen Bereich erlangt, als zulässige Deter-

---

191 *Volkman*, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, 2000, Art. 21, Rn. 60; *Seifert*, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 308 ff.; *Lipphardt*, Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt, 1975, S. 633 ff.; *Volkman*, KJ 1995, 203 (206 f.).

192 BVerfGE 20, 56 (118); BVerfGE 41, 399 (414); BVerfGE 52, 63 (89); BVerfGE 69, 92 (109); BVerfGE 73, 40 (89); BVerfGE 85, 264 (297); BVerfGE 104, 287 (300) – *ständige Rechtsprechung*.

193 BVerfGE 20, 56 (118); BVerfGE 41, 399 (414); BVerfGE 52, 63 (89); BVerfGE 69, 92 (109); BVerfGE 73, 40 (89); BVerfGE 85, 264 (297); BVerfGE 104, 287 (300) – *ständige Rechtsprechung*.

194 BVerfGE 20, 56 (118); vgl. auch BVerfGE 14, 121 (134 ff.); ebenfalls vertretend *Koch*, in: Ipsen (Hrsg.), Parteiengesetz, 2008, § 18, Rn. 55.

195 Vgl. insoweit zum Begriff des „normativen Leitbildes“ *Morlok/Jürgensen*, JZ 2018, 695 (698).

minanten für die Feststellung der gesellschaftlichen Bedeutsamkeit erachtet.<sup>196</sup>

## b) Ansatz in der Literatur

Maßgeblicher dogmatischer Ansatz ist hier, wie auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, das Neutralitätsgebot des Staates. Demnach sei es dem Staat untersagt, bei der Gewährung von Vorteilen zwischen den Parteien in irgendeiner Weise zu differenzieren; er sei vielmehr gehalten, die Leistungen sowohl in Qualität als auch Quantität allen Parteien in gleicher Weise zukommen zu lassen. So sehen Stimmen in der Literatur beispielsweise ausschließlich eine absolut gleiche staatliche Teilfinanzierung als mit dem Neutralitätsgebot vereinbar an.<sup>197</sup>

*Uwe Volkmann* versteht das Neutralitätsgebot als staatliches Gebot der „Nichtidentifikation“.<sup>198</sup> Es solle gerade Parteien vor einer staatlichen Beurteilung ihrer gesellschaftlichen Stellung und hieran anknüpfender rechtlicher wie wirtschaftlicher Folgen schützen.<sup>199</sup> Zwingende Folge dieser Überlegung sei die Schaffung und Aufrechterhaltung eines offenen politischen Prozesses, der eine regelmäßige Neuverteilung der politischen Kräfteverhältnisse ohne größere Hürden ermögliche. Eine ähnliche Auffassung wird von *Karl-Heinz Seifert* und *Hanns-Rudolf Lipphardt* vertreten, die in der Verschärfung der wettbewerbsbedingten Ungleichheit eine Versteinierung des Parteiwesens sehen und damit im Ergebnis auch die staatliche Wettbewerbsneutralität als ein Gebot der Aufrechterhaltung eines offenen politischen Prozesses anerkennen.<sup>200</sup>

Der Staat würde mit der Proporzverteilung der staatlichen Mittel die durch den politischen Wettbewerb faktisch geschaffene Ungleichheit ver-

---

196 BVerfGE 20, 56 (118 f.); BVerfGE 24, 300 (344 ff.).

197 *Volkmann*, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, 2000, Art. 21, Rn. 60; *Seifert*, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 308 ff.; *Lipphardt*, Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt, 1975, S. 633 ff.; *Volkmann*, KJ 1995, 203 (206 f.).

198 *Volkmann*, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, 2000, Art. 21, Rn. 60.

199 *Ders.*, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, 2000, Art. 21, Rn. 60.

200 *Seifert*, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 308 ff.; *Lipphardt*, Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt, 1975, S. 641 ff.

schärfen und so seine Neutralitätspflicht gegenüber den Parteien verletzen.<sup>201</sup>

### c) Stellungnahme

Die Ansicht des Bundesverfassungsgerichts überzeugt.<sup>202</sup> Ausgangspunkt muss der freie politische Wettbewerb sein, indem die streitenden Parteien um Vertrauen und Rückhalt in der Bevölkerung werben. Die unverfälschte und vom Staat vorgefundene Wettbewerbslage gibt ihm insoweit ein *normatives Leitbild*<sup>203</sup> vor, dass zur Bewertung staatlicher Ungleichbehandlungen im Parteienwesen als Maßstab heranzuziehen ist. Der Status der Chancengleichheit gewährleistet einen freien politischen Wettbewerb<sup>204</sup>, der bereits aufgrund seiner Natur zu Ungleichheiten zwischen den Parteien führt.<sup>205</sup> Die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse und zeitbezogenen Wettbewerbsphasen führen zu einer divergierenden Größe der Anhängerschaft, Mitgliederzahl und finanziellen Kräfteverhältnisse. Dies ist auch grundsätzlich hinzunehmen, denn es liegt im Wesen eines freien Wettbewerbs, dass dessen Teilnehmer ihre Vorteile nutzen, um sich gegenüber ihrer Konkurrenz durchzusetzen und ihre Erfolgchancen positiv, auch zulasten ihrer Kontrahenten, zu beeinflussen. Die Wettbewerbsbezogenheit der Chancengleichheit garantiert insoweit ausschließlich eine „Startgleichheit“<sup>206</sup> im politischen Wettbewerb und keine Gleichheit „am Ziel“<sup>207</sup>. Der Staat ist gegenüber den Parteien und ihren Anhängern zur Neutralität ver-

---

201 *Seifert*, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 309, der auf die Widersprüchlichkeit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 8, 67) hinweist und in der Proporzverteilung der staatlichen Mittel eine Verschärfung der faktischen Ungleichheit sieht.

202 BVerfGE 20, 56 (118); BVerfGE 41, 399 (414); BVerfGE 52, 63 (89); BVerfGE 69, 92 (109); BVerfGE 73, 40 (89); BVerfGE 85, 264 (297); BVerfGE 104, 287 (300) – *ständige Rechtsprechung*.

203 Siehe zum Begriff *Morlok/Jürgensen*, JZ 2018, 695 (698).

204 *Morlok/Jürgensen*, JZ 2018, 695 (698).

205 Siehe *Morlok/Jürgensen*, JZ 2018, 695 (698), die insoweit von einem durch das Bundesverfassungsgericht etablierten „*normativen Leitbild der vorgefundene Wettbewerbslage*“ sprechen.

206 *Schoch*, DVBl 1988, 863 (880); *Schwerdtner*, DÖV 1990, 14 (16); *Kißlinger*, Das Recht auf politische Chancengleichheit, 1998, S. 14 ff.

207 *Westerwelle*, Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen, 1994, S. 64.

pflichtet und darf die vorgefundene Wettbewerbslage nicht verfälschen.<sup>208</sup> Der Wettbewerb muss grundsätzlich frei von staatlicher Einflussnahme sein; eine Steuerungswirkung staatlicher Maßnahmen ist durch das Grundgesetz grundsätzlich untersagt. Sollte sich der Staat dennoch dafür entscheiden, den Parteien für ihre Bemühungen bestimmte Vorteile (welcher Art auch immer) zukommen zu lassen, so darf der durch den freien Wettbewerb bedingte *status quo* der politischen Kräfteverhältnisse grundsätzlich in seiner weiteren Entwicklung nicht durch die öffentliche Hand beeinflusst werden. Dass der Staat bestehende Unterschiede nicht ausgleichen oder verschärfen darf, ist zwingende Folge des politischen Neutralitätsgebotes.<sup>209</sup>

Der Staat ist ohne das Vorliegen eines zwingenden Grundes lediglich gehindert, die bereits bestehenden wettbewerbsbedingten Ungleichheiten weiter zu verschärfen.<sup>210</sup> Austragungsort politischer Machtkämpfe ist die Gesellschaft. Die nach den Regeln des freien Wettbewerbs entstehenden Ungleichheiten sind damit nicht als verbesserungswürdiger Umstand, sondern als gesunde und natürliche Entwicklung gesellschaftspolitisch ausgeprägter Konkurrenzen zu verstehen. Insbesondere dürfen gesellschaftlich wurzelnde Ungleichheiten nicht zum Anlass staatlichen Handelns erhoben werden.

### III. Öffentlichkeitsstatus

Die Parteien sind, um einer ungewollten privaten Einflussnahme vorzubeugen, nach Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG dazu verpflichtet, über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft abzulegen. Diese Pflicht wird in den §§ 23 ff. PartG näher gesetzlich konkretisiert. Diese und andere Pflichten fallen unter den Status der Öffentlichkeit der Parteien.

Durch die besondere Rechtsstellung der Parteien wird ihnen zugleich eine verfassungsrechtlich verankerte Macht zugewiesen. Die Parteien nehmen an den demokratischen Legitimitätsprinzipien teil und gestalten im Rahmen ihrer Funktion die höchsten staatlichen Organe mit. Die Len-

---

208 BVerfGE 8, 51 (67); BVerfGE 20, 56 (118); in der Literatur siehe u.A. *Kißlinger*, Das Recht auf politische Chancengleichheit, 1998, 16 f.; *Morlok*, DVBl 2017, 995 (998); *Morlok/Jürgensen*, JZ 2018, 695 (698 f.).

209 BVerfGE 8, 51 (67); BVerfGE 14, 121 (134); BVerfGE 20, 56 (118).

210 BVerfGE 8, 51 (66 f.).

kungs- und Kontrollfunktion des Volkes in einer Demokratie verlangt eine Öffentlichkeit des staatlichen Handelns<sup>211</sup> und durch die besondere Rolle der Parteien im staatlichen Willensbildungsprozess auch eine Öffentlichkeit der Parteien selbst.<sup>212</sup> Das Grundgesetz kennt keine „Macht ohne Verantwortlichkeit“<sup>213</sup> und verleiht den Parteien nicht nur Rechte, sondern legt ihnen auch einen „Pflichtenstatus“<sup>214</sup> auf. Dieser Pflichtenstatus hat sowohl eine Innen- als auch Außenwirkung auf die Parteien.

### 1. Innenwirkung

Nach Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG muss die „innere Ordnung“ der Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen. Auch dieser Umstand wird durch das verfassungsrechtliche Mandat der Parteien vorausgesetzt und dient der Gewährleistung der Funktionalität.<sup>215</sup> Denn nur durch eine demokratische Organisations- und Handlungsstruktur wird innerhalb der Partei eine reelle Mitbestimmungsmöglichkeit der Mitglieder geschaffen, ohne die es der Partei nicht möglich wäre, die Interessen und Meinungen innerhalb der Bevölkerung zu kanalisieren. Die Pflicht zur Organisation nach demokratischen Grundsätzen ist deshalb dem Öffentlichkeitsstatus zuzurechnen, da die Parteien als Teilnehmer an den Legitimitätsprinzipien des Staates der Allgemeinheit Einsicht in die Vorgänge ermöglichen sollen und dies nur dann sichergestellt ist, wenn die interne Willensbildung auch innerhalb der Partei von „unten nach oben“ vollzogen wird.<sup>216</sup> Der „demokratische Grundsatz“ der inneren Ordnung setzt als Rahmenbedingung voraus, dass die Willensbildung innerhalb der Partei von „unten nach oben“ zu erfolgen habe, alle Mitglieder gleichwertig und die Freiheit des Ein- und Austritts gewährleistet sein muss.<sup>217</sup> Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG weist ferner einen

---

211 Vgl. *Kloepfer*, in: Böckenförde/Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland III, <sup>3</sup>2005, § 42, Rn. 19.

212 *Klein*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 2018, Art. 21, Rn. 316.

213 So *Hesse* in: VVDStRL 17 (1967), S. 1, 42; siehe auch *Roellecke*, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, 2002, Art. 21, Rn. 30.

214 *Klein*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 2018, Art. 21, Rn. 317.

215 *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Art. 21, Rn. 123.; vgl. auch *Ipsen*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>8</sup>2018, Art. 21, Rn. 53.

216 Vgl. *Hesse* in: VVDStRL 17 (1967), S. 1, 44.

217 BVerfGE 2, 1 (40); vertiefend *Ipsen*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>8</sup>2018, Art. 21, Rn. 54 ff.

subjektiv-rechtlichen Gehalt auf, der sich durch die aus dem zivilrechtlichen Mitgliedschaftsverhältnis ergebenden Recht äußert.<sup>218</sup>

## 2. Außenwirkung

Der Status der Öffentlichkeit verlangt hinsichtlich der Finanzquellen der Parteien nach außen hin eine gewisse Transparenz. Regelmäßig erlangen Spenden von größeren Unternehmen an Parteien mediale Aufmerksamkeit und können, wenn sie in den gängigen Massenmedien verbreitet werden, Auswirkungen auf die Zustimmung und den Rückhalt in der Bevölkerung haben.<sup>219</sup> Durch die Offenlegung ihrer Finanzmittel sollen sich die Parteien der öffentlichen Kontrolle unterwerfen und politische Einflussnahme durch das Bereitstellen finanzieller Mittel aufzeigen.<sup>220</sup> Den Bürgern wird die Möglichkeit eröffnet, die Herkunft und Größenordnung der Zuwendungen an die Parteien in Erfahrung zu bringen und daraus ihre politischen Konsequenzen zu ziehen. Das Transparenzgebot in Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG ist unmittelbar anwendbares Recht<sup>221</sup>, und muss über den Ausgestaltungsauftrag nach Art. 21 Abs. 5 GG einfachgesetzlich geformt werden.

Der Gesetzgeber hat das Transparenzgebot im Rahmen seines Ausgestaltungsauftrags nach Art. 21 Abs. 5 GG in den §§ 23 ff. PartG konkretisiert.<sup>222</sup> Demnach ist der Vorstand einer Partei nach § 23 Abs. 1 S. 1 PartG verpflichtet, über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über das Vermögen der Partei jährlich wahrheitsgemäß und nach bestem Wissen und Gewissen öffentlich Rechenschaft mittels eines Rechenschaftsberichts abzulegen. Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG sowie die §§ 23 ff. PartG verlangen einen vollständigen und materiell richtigen Rechenschaftsbericht.<sup>223</sup> Die Kon-

---

218 *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Art. 21, Rn. 132 m.w.N.

219 Siehe beispielsweise *Preuss*, FAZ 21.04.2017, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/spenden-daimler-oeffnet-die-geldboerse-fuer-parteien-14980215.html> zul. aufgerufen am 18.02.2020.

220 BVerfGE 24, 300 (356); BVerfGE 111, 54 (83); vgl. auch BVerfGE 20, 56 (106); BVerfGE 52, 63 (86 f.); BVerfGE 85, 264 (319).

221 BVerfGE 111, 54 (85); auch *Klein*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 2018, Art. 21, Rn. 469; *Ipsen*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>8</sup>2018, Art. 21, Rn. 110; anders noch BVerfGE 2, 1 (13).

222 *Huber*, DÖV 2000, 745 (746).

223 BVerfGE 111, 54 (88 f.); *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Art. 21, Rn. 114.

trolle über die Rechenschaftsablegung obliegt nach §§ 19 f. PartG dem Bundestagspräsidenten, der die Auszahlung von staatlichen Mitteln nach §§ 18, 19 PartG von dem Vorliegen eines nach den §§ 23 ff. PartG ordnungsgemäß erstellten Rechenschaftsberichts abhängig machen muss.

Ein fehlender oder inhaltlich falscher Rechenschaftsbericht kann nach § 19a Abs. 3 S. 3 und S. 4 PartG den vollständigen und endgültigen Verlust des Anspruchs auf staatliche Zuwendungen für das Anspruchsjahr zur Folge haben. Die Verletzung der Rechenschaftspflicht wird ähnlich wie die Feststellung der Verfassungsfeindlichkeit einer Partei nach Art. 21 Abs. 3 GG mit dem Wegfall staatlicher Mittel geahndet. Eine Unterscheidung wird lediglich in der Dauer und dem Erhalt steuerlicher Begünstigungen getroffen.<sup>224</sup> Überdies sind, um die Einhaltung des Transparenzgebots strafrechtlich zu sichern, in Gestalt des § 31d PartG Straftatbestände eingeführt worden.<sup>225</sup>

Der Status der Öffentlichkeit erschöpft sich nach außen hin nicht allein in der Publizität der Parteifinancen. Das allgemeine demokratische Öffentlichkeitsprinzip<sup>226</sup> hat auch Einfluss auf das Parteienrecht und fordert, dass die Parteien Informationen über ihre wesentlichen politischen Ziele, ihre organisatorische Struktur und die Zusammensetzung der Leitgremien für jedermann öffentlich zugänglich machen.<sup>227</sup> Einfachgesetzlich ist diese Verpflichtung in § 6 Abs. 3 PartG festgeschrieben, wonach die Satzung, das Programm und die Namen sowie die Funktion der Vorstandsmitglieder der Partei und ihrer Landesverbände dem Bundeswahlleiter mitzuteilen sind und nach § 6 Abs. 3 S. 3 PartG von jedermann eingesehen werden können. Nach § 6 Abs. 3 S. 4 PartG ist auf Anforderung auch eine Abschrift der hinterlegten Unterlagen auszuhändigen.

---

224 Bei der Feststellung der Verfassungsfeindlichkeit einer Partei ist diese nach § 46a Abs. 1 S. 1 BVerfGG für die Dauer von sechs Jahren aus der staatlichen Parteienfinanzierung ausgeschlossen. Bei einem verfristeten Rechenschaftsbericht entfällt lediglich der Anspruch für ein Jahr. Siehe grundlegend zur Thematik *Shirvani*, NVwZ 2017, 1321 ff.

225 Grundlegend dazu *Saliger*, Parteiengesetz und Strafrecht, 2005, S. 605 ff.

226 *Dreier*, in: *Dreier/Bauer* (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Art. 20 (Demokratie), Rn. 76 ff.

227 *Morlok*, in: *Dreier/Bauer* (Hrsg.), Grundgesetz, <sup>3</sup>2015, Art. 21, Rn. 120.