

Parteienrecht als Schnittstelle von Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht

Matthias Rossi

Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Rossi, Matthias. 2021. "Parteienrecht als Schnittstelle von Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht." In *Verwaltungsrecht als politisches Recht: Referate des XXI. Deutsch-Polnischen Verwaltungskolloquiums vom 22. bis 25. September 2019 in Berlin*, edited by Matthias Ruffert and Hinnerk Wißmann, 55–76. Stuttgart: Boorberg.

Nutzungsbedingungen / Terms of use:

licgercopyright

Dieses Dokument wird unter folgenden Bedingungen zur Verfügung gestellt: / This document is made available under these conditions:

Deutsches Urheberrecht

Weitere Informationen finden Sie unter: / For more information see:

<https://www.uni-augsburg.de/de/organisation/bibliothek/publizieren-zitieren-archivieren/publiz/>



Parteienrecht als Schnittstelle von Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht

von
Matthias Rossi, Augsburg*

Inhalt

I.	Einführung	55
II.	Rechtsquellen des Parteienrechts im Überblick	57
	1. Bürgerliches Gesetzbuch	57
	2. Parteiengesetz und Wahlgesetze	57
	3. Verfassungsrecht	59
	4. Zwischenfazit	61
III.	Bestimmung des Verhältnisses mittels Prozessrechts	62
	1. Verhältnis zwischen Parteien und ihren Mitgliedern	63
	2. Verhältnis zwischen zwei Parteien	63
	3. Verhältnis zwischen dem Staat und politischen Parteien	64
	a) Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts	64
	b) Fehlende Kongruenz von Prozessrecht und materiellem Recht	65
	c) Unbefriedigendes Ergebnis	67
	4. Zwischenfazit	67
IV.	Funktionale Zuordnung zum Verfassungs- und Verwaltungsrecht	67
	1. Beschreibung von Verfassungs- und Verwaltungsrecht	68
	2. Konstitutionalisierung als Schutz vor Entscheidungen in eigener Sache?	68
	3. Alternativen zur Konstitutionalisierung	70
V.	Verfassungsrechtlich bestimmter Zugang zur Macht	74
	1. Geringere Anreize	74
	2. Ausreichende Anreize	75
	3. Versuchungen und Gefährdungen des Parteienrechts	76

I. Einführung

Wenn an der Humboldt-Universität zu Berlin das Parteienrecht zu thematisieren ist, liegt es nahe, *Heinrich Triepel* zu zitieren. Er skizzierte die Entwicklung des Verhältnisses von Staat zu den politischen Parteien in seiner

* *Matthias Rossi* ist Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht sowie Gesetzgebungslehre an der Universität Augsburg. Für wertvolle Unterstützung dankt der Autor *Aqilah Sandhu* und *Jonas Deuringer*.

Rektorsrede in vier Stufen: Bekämpfung, Ignorierung, Anerkennung und Legalisierung sowie schließlich verfassungsmäßige Inkorporation.¹

Diese verfassungsrechtliche Inkorporation hat umfassend erst das Grundgesetz vollzogen. Zwar waren die politischen Parteien auch schon Gegenstand der Weimarer Reichsverfassung; Implizit wurden sie von der in Art. 22 Abs. 1 S. 1 WRV normierten Verhältniswahl vorausgesetzt, explizit stellte Art. 130 Abs. 1 WRV klar, dass Beamte Diener der Gesamtheit und nicht einer Partei seien. Doch erst Art. 21 GG widmet den politischen Parteien einen eigenen Verfassungsartikel im allgemeinen Teil des Staatsorganisationsrechts und noch dazu in systematisch bedeutsamer Nähe zum Demokratieprinzip. Die bedeutende Bestimmung formuliert die Mitwirkung bei der Willensbildung des Volkes als verfassungsrechtliche Aufgabe, sichert die Freiheit der Gründung politischer Parteien, postuliert verschiedene Anforderungen an die interne Willensbildung und die Rechenschaftspflicht und garantiert den politischen Parteien das Privileg, nur durch das Bundesverfassungsgericht verboten werden zu können. Vor diesem Hintergrund meint nicht nur *Konrad Hesse*, Parteienrecht sei zuvörderst Verfassungsrecht.²

Diesen Befund mag man nicht uneingeschränkt teilen. Bereits ein kurzer normativer Blick auf die Rechtsquellen des Parteienrechts³ und ein pathologischer Blick auf die Spruchpraxis der parteiinternen Schiedsgerichte und der staatlichen Gerichte zeigt ein anderes Bild; ein Bild, dessen verfassungsrechtliche Grundierung unter vielfältigen Farbschichten nicht mehr überall unmittelbar erkennbar ist. Vielmehr blendet das vorgegebene Thema, indem es das Parteienrecht als (und nicht etwa an der) Schnittstelle zwischen Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht begreifen will, nicht nur den Hauptcharakter des Parteienrechts aus, sondern auch dessen Charakter als Querschnittsmaterie.⁴ Nichtsdestotrotz sollen der verfassungsrechtliche und der verwaltungsrechtliche Gehalt des Parteienrechts im Folgenden zunächst anhand seiner Rechtsquellen (II.) sowie anschließend mittels einer prozess-

1 *H. Triepel*, Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, 1928, S. 29f. Instruktiv dazu *U. Gassner*, Heinrich Triepel, Leben und Werk, 1999.

2 *K. Hesse*, Einführung – 30 Jahre Parteiengesetz, in: D. Tsatsos (Hrsg.), 30 Jahre Parteiengesetz in Deutschland, 2002, S. 38 (42); ähnlich *M. Morlok*, Politische Parteien, in: T. Vesting/S. Koriath (Hrsg.), Der Eigenwert des Verfassungsrechts, S. 333 (335), der von „Verfassungsbestimmtheit des Parteienrechts“ spricht.

3 *M. Morlok*, Parteienrecht ist Organisationsrecht, in: M. Bäuerle/P. Dann/A. Wallrabenstein, Demokratie-Perspektiven, Festschrift für Brun-Otto Bryde zum 70. Geburtstag, 2013, 231 (233); überblicksartige Darstellung der Rechtsquellen bei *H. Maurer*, JuS 1991, 881 (882); vertiefend *K.-H. Seifert*, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 55 ff.

4 *M. Morlok*, Parteienrecht ist Organisationsrecht, in: M. Bäuerle/P. Dann/A. Wallrabenstein, Demokratie-Perspektiven, Festschrift für Brun-Otto Bryde zum 70. Geburtstag, 2013, 231 (233); überblicksartige Darstellung der Rechtsquellen bei *H. Maurer*, JuS 1991, 881 (882); vertiefend *K.-H. Seifert*, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 55 ff.

rechtlichen Perspektive bestimmt werden (III.), bevor sodann eine funktionale Betrachtung vorgenommen wird (IV.). Der Schlussabschnitt stellt nicht nur die Bedeutung der dogmatischen Qualifizierung des Parteienrechts, sondern auch die der politischen Parteien selbst in Frage (V.).

II. Rechtsquellen des Parteienrechts im Überblick

Politische Parteien sind nach ihrer Rechtsform zunächst Subjekte des Privatrechts. Dementsprechend ergeben sich gesetzliche Vorgaben für politische Parteien zunächst aus dem Zivilrecht (1.), das freilich durch das Parteiengesetz überlagert wird (2.). Sämtliche einfachgesetzliche Ausgestaltungen sind im Lichte des bereits skizzierten Art. 21 GG auszulegen (3.).

1. Bürgerliches Gesetzbuch

Parteienrecht ist zunächst – jedenfalls auch – Privatrecht: Politische Parteien sind nach ihrer Rechtsform zunächst Subjekte des Privatrechts, sind als rechts- oder auch als nicht-rechtsfähige Vereine ausgestaltet und dementsprechend Vereinigungen i. S. v. Art. 9 GG.⁵ Ihre Gründung, ihre Organisation, ihre Namensgebung und vor allem aber auch das Verhältnis zu ihren Mitgliedern ist grundsätzlich ihrer Satzungsfreiheit überlassen und bestimmt sich im Übrigen primär nach den Vorschriften des BGB. Gleiches gilt für ihre Rechtsstellung im allgemeinen Rechtsverkehr.

2. Parteiengesetz und Wahlgesetze

Allerdings wird ihre Privatautonomie im Allgemeinen und ihre Satzungsfreiheit im Besonderen durch öffentlich-rechtliche Bestimmungen überlagert. Namentlich das – im Übrigen erst 1967 erlassene – Parteiengesetz sieht zahlreiche verbindliche Regelungen vor, die neben einer allgemeinen Aufgabenbeschreibung und einer Legaldefinition der politischen Partei vor allem deren innere Ordnung betreffen. Wegen dieser Modifizierungen lässt sich das Privatrecht der politischen Parteien insofern als „Sonderprivatrecht“ verstehen.

Das Parteiengesetz kodifiziert die parteirechtlichen Bestimmungen aber nicht umfassend, sondern lässt sich allenfalls als „rechtliche Teilnormierung“⁶ verstehen. Im Übrigen dürfen die Bestimmungen des Parteiengesetzes nicht vorschnell und pauschal als materielles Verfassungsrecht begriffen

⁵ Der Zweck von Parteien „als Summe privatautonomer Willensentscheidungen der Bürger“ im Sinne Max Webers verstanden, s. etwa J. Krüper, „Partei“ als Rechtsform, in: J. Krüper/H. Merten/T. Poguntke (Hrsg.), Parteienwissenschaften, 2015, S. 199 (217); K.-H. Seifert, DÖV 1956, 1 (2f.): „private Personenverbände, die kraft Gesetzes mit öffentlich-rechtlichen Funktionen beliehen sind.“

⁶ M. Morlok/H. Merten, Parteienrecht, 2018, S. 57.

und ihre einfach-gesetzliche Form ignoriert werden. Art. 21 Abs. 3 GG bestimmt nur, dass „das Nähere“ durch Bundesgesetz geregelt werden soll. Inwiefern dem auf dieser Grundlage Geregelter Verfassungsgehalt zukommt, ist im Einzelfall zu ermitteln. „Das Nähere“ ist zwar nicht mehr Teil des förmlichen Verfassungsgesetzes, es ist in den Worten *Julian Krüpers* „das konstitutionell Ferne“⁷, das einfachgesetzlich geregelt wird. Die Ausgestaltung der Rechts- und Organisationsform von Parteien etwa gibt die Verfassung nicht vor.⁸ Nur soweit das Parteiengesetz also tatsächlich Art. 21 GG konkretisiert, mag es als „ergänzende Verfassungsgebung durch den einfachen Gesetzgeber“,⁹ als materielles Verfassungsrecht verstanden werden.¹⁰ Im Übrigen aber ist nicht jede Regelung im Parteiengesetz tatsächlich verfassungsrechtlich determiniert, ganz unabhängig davon, ob sie primär verwaltungs- oder eher privatrechtlicher Natur ist. Die unterschiedliche materielle Qualifizierung der im selben förmlichen Rechtsakt enthaltenen Regelungen soll kurz exemplifiziert werden.

So stellen § 1 Abs. 1 und § 2 PartG nach h. M. und ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine einfachgesetzliche Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Pflichtenstellung und des Parteienbegriffs dar. § 5 PartG konkretisiert den verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsanspruch politischer Parteien gegenüber Trägern öffentlicher Gewalt und kodifiziert die Maßstäbe der abgestuften Chancengleichheit, die das BVerfG zuvor bereits unmittelbar aus der Verfassung abgeleitet hatte.¹¹

§ 6 bis § 16 PartG über die innere Ordnung sind im Wesentlichen dem Zivilrecht zuzuordnen, sie enthalten vom allgemeinen Vereinsrecht abweichende Organisationsvorschriften. Auch die Vorschriften über die Gründung, organisatorische Umbildung, Selbstauflösung, innere Ordnung, Beziehungen zu anderen privaten Rechtsträgern und die Teilnahme an Wahlkämpfen sind zivilrechtlicher Natur.¹²

7 J. Krüper, „Partei“ als Rechtsform, in: J. Krüper/H. Merten/T. Poguntke (Hrsg.), *Parteienwissenschaften*, 2015, S. 199 (204).

8 J. Krüper, „Partei“ als Rechtsform, in: J. Krüper/H. Merten/T. Poguntke (Hrsg.), *Parteienwissenschaften*, 2015, S. 199 (206), durch die Rechtsprechung des BVerfG sei es jedoch zu einer „hochgradigen Verschmelzung von Verfassungs- und einfachem Parteienrecht“ gekommen, wodurch erst die „hochgradige Konstitutionalisierung“ des Parteienrechts erfolgt ist, mit der Folge, dass der konstitutionelle Maßstab und die rechtsförmliche Ausgestaltung konfundiert werden, *ebd.*, S. 209.

9 K. Stern, *Das Staatsrecht*, Bd. 1, 2. Aufl. 1984, § 4 S. 108, dort auch zum „Verfassungsrecht als politisches Recht“.

10 Statt vieler K. Stern, *Das Staatsrecht*, Bd. 1, 2. Aufl. 1984, § 4 S. 106f. und § 3; vgl. auch H. von Arnim, *Die Regeln der Macht regeln die Machthaber selbst*, in: J. Krüper, *Die Organisation des Verfassungsstaates*, Festschrift für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, 2019, 335 (335), insb. Fn. 4.

11 BVerfGE 24, 300 (354 ff.).

12 K.-H. Seifert, *Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland*, 1975, S. 57.

Mit den Grundsätzen über die Finanzierung und die Rechenschaftslegung sind dann aber zahlreiche weitere Regelungen im Parteiengesetz enthalten, die zum Teil wirtschafts- bzw. bilanzrechtlichen Charakter haben, die aber spätestens mit den Aufsichts- und Eingriffsbefugnissen des Bundestagspräsidenten erkennbar verwaltungsrechtlicher Natur sind. Gleiches gilt für die Vorschriften über die Kandidatenaufstellung mit den entsprechenden Befugnissen des Bundeswahlleiters sowie besonders deutlich für den Abschnitt über den Vollzug eines etwaigen Parteienverbots.

Ergänzt werden diese auch materiell dem öffentlichen Recht zuzuordnenden Bestimmungen vor allem durch die wahlrechtlichen Vorgaben des Bundes, der Länder und der Kommunen. Und auch das Parlamentsrecht, das zeigen die Beiträge von *M. Bernaczyk* und *W. Cremer* in diesem Band, betrifft die Rechte der politischen Parteien, wenngleich formal in erster Linie die Fraktionen adressiert werden.

3. Verfassungsrecht

Ihren Grund finden diese öffentlich-rechtlichen Überlagerungen des Privatrechts im bereits skizzierten Art. 21 GG. Flankiert wird diese Bestimmung durch die Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 GG und Art. 38 GG, der namentlich das hier nicht zu thematisierende Spannungsverhältnis zwischen Parteien- und Abgeordnetenfreiheit betrifft.¹³

Art. 21 GG weist den Parteien nicht nur eine Aufgabe zu, sondern sichert die Parteienfreiheit vor allem durch eine Gründungs- und Betätigungsfreiheit. Zudem wird ihm das spezifische Recht auf Chancengleichheit der politischen Parteien entnommen. Jenseits solcher konkreten Rechte politischer Parteien formt Art. 21 GG auch das Demokratieprinzip des Grundgesetzes,¹⁴ ohne jedoch an dessen besonderem Schutz durch die Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG zu partizipieren. Deshalb mag man sich auch die bislang nur theoretische Frage stellen, ob Art. 21 GG für die dort normierten Rechte der politischen Parteien konstitutiv ist. Richtigerweise wird man sie überwiegend verneinen müssen, denn als Privatrechtssubjekte partizipieren die politischen Parteien auch an den allgemeinen Grundrechten: Die Parteiengründungsfreiheit und die Mitwirkung der Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes stehen in einem engen Zusammenhang mit den

13 *K.-H. Seifert*, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 54; *M. Stolleis*, Parteienstaatlichkeit, VVDStRL 44 (1986), 7 (11) m. w. N.; vgl. etwa BVerfGE 10, 4 (14), 102, 224 (239).

14 *M. Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 21, Rn. 118ff.; *P. Kunig*, in: I. v. Münch/P. Kunig (Hrsg.), GG, Art. 21, Rn. 2; *H. Maurer*, JuS 1991, 881 (882); s. auch BVerfGE 1, 208 (224): „Heute ist jede Demokratie zwangsläufig ein Parteienstaat ...“; *D. Grimm*, Die politischen Parteien, in: E. Benda/W. Maihofer/H. Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1995, 4. Abschnitt, S. 317 (319): Parteienrecht als „abhängige Variable des Demokratieprinzips“.

Grundrechten auf Gleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG), auf Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) sowie auf Versammlungs-, Vereinigungs- und Petitionsfreiheit (Art. 8, 9 und 17 GG), was für die Ermöglichung einer freien inneren Meinungsbildung durchaus bedeutsam ist.¹⁵ Grundsätzlich ist deshalb etwa dem OVG Berlin-Brandenburg zuzustimmen, das bereits aus dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG einen allgemeinen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Chancengleichheit der Parteien auch für den Fall ableitet, „dass Art. 21 GG ersatzlos aufgehoben werden würde“.¹⁶ Bis zu einer Aufhebung wirkt Art. 21 GG allerdings jedenfalls gegenüber dem Art. 9 GG uneingeschränkt als „lex specialis“,¹⁷ was auch verfassungsprozessuale Konsequenzen hat.

Art. 21 GG ist im europaweiten Vergleich deutlich weniger detailliert als die Bestimmungen anderer Verfassungen, die Vorgaben für die Parteienfreiheit, ihre Rollen bei Wahlen oder die Parteienfinanzierung machen.¹⁸ Das deutsche Verfassungsrecht gibt insofern nur ein Leitbild vor, eine „konzeptuelle Vorstellung von dem, wie die Parteien funktionieren sollen“, die auf die Interpretation der einfachgesetzlichen Umsetzung ausstrahlt.¹⁹

Doch diese Ausstrahlungswirkung ist immens. Wenn den politischen Parteien nach Art. 21 GG gegenüber anderen Verbänden, Gruppen und Vereinigungen auch kein Monopol bei der politischen Willensbildung, sondern allenfalls – und auch daran kann man zweifeln – eine „Vorrangstellung“ zukommt,²⁰ so unterscheiden sich die politischen Parteien nur aufgrund

15 K.-H. Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 54; H. Maurer, JuS 1991, 881 (882); M. Stolleis, Parteienstaatlichkeit, VVDStRL 44 (1986), 7 (14 f.); diese Grundrechte als „Unterbau, auf dem der parlamentarische Betrieb überhaupt aufsetzen muss“ bezeichnend Volkmann, AöR 134 (2009), 157 (165); F. Shirvani, Parteienfreiheit, Parteienöffentlichkeit und die Instrumente des Verfassungsschutzes, AöR 134 (2009), 572 (577); „Parteienfreiheit als funktionale Einheit“.

16 OVG Berlin-Brandenburg, NVwZ 2012, 1265 (1270) – Jugendverbände von politischen Parteien fallen danach nicht unter Art. 21 GG, ihre Chancengleichheit sei aber inhaltsgleich nach Art. 3 Abs. 1 und 3 GG zu gewährleisten; Rechtswidrigkeit der Praxis der staatlichen Finanzierung von politischen Jugendorganisationen mangels förmlichem Parlamentsgesetz. Der Gesetzgeber ergänzte § 83 SGB VIII dahingehend, dass die Tätigkeit politischer Jugendorganisationen im Rahmen der Jugendhilfe gefördert werden kann, krit. dazu T. Koch, in: Ipsen, PartG, 2. Aufl. 2018, Vorbem. zu §§ 18 ff. Rn. 72.

17 Ausführlich K.-H. Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 53 ff.; ders., DÖV 1956, 1 (5).

18 S. die Nachw. bei M. Morlok, Politische Parteien, in: T. Vesting/S. Koriath, (Hrsg.), Der Eigenwert des Verfassungsrechts, S. 333 (335 und vergleichend S. 342 f.).

19 M. Morlok, Politische Parteien, in: T. Vesting/S. Koriath, (Hrsg.), Der Eigenwert des Verfassungsrechts, S. 333 (335): „gesteigerte Ausstrahlungswirkung“.

20 BVerfGE 20, 56 (114); eingehend zum Verhältnis von Staat und Gesellschaft D. Grimm, in: E. Benda/W. Maihofer/H. Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1995, 4. Abschnitt, 317 (327 ff.); zum Rechtsverhältnis zwischen Parteien und Staatsorganen W. Henke, Das Recht der politischen Parteien, S. 110–120; zur Standortbestim-

ihres verfassungsrechtlichen Mandats²¹ doch in vielfacher Hinsicht von den klassischen Organisationen im zivilrechtlichen Sinne:

Bürgerlich-rechtliche Vereinigungen können ihren Organisationszweck frei festlegen und im rein grundrechtlichen Bereich agieren, Parteien hingegen stehen „innerhalb der Verfassungssphäre“²² und erfüllen gem. § 1 Abs. 1 S. 2 PartG eine „ihnen nach dem Grundgesetz obliegende und von ihm verbürgte öffentliche Aufgabe“. Parteien werden nicht dem freien Spiel der Märkte bzw. des politischen Wettbewerbs überlassen, sondern unterliegen der staatlichen Verantwortung.²³ Parteien sind bürgerlich-rechtliche Organisationen ohne Privatautonomie, ihre Zwecke sind vielmehr einfachgesetzlich festgelegt im Parteiengesetz und verfassungsrechtlich determiniert.²⁴ Sie sind anders als privatwirtschaftliche Unternehmen in ihrer Mittelverwendung nicht frei – finanzieren sich aber als Kehrseite auch nicht rein privat.

4. Zwischenfazit

Bereits eine erste und oberflächliche Betrachtung der wichtigsten Rechtsquellen²⁵ des Parteienrechts zeigt, dass das Parteienrecht zwar verfassungsrechtlich grundiert und in Teilen auch determiniert, gleichwohl aber vor allem einfachgesetzlich normiert ist. Das Gemenge an normativen Vorgaben verdeutlicht einmal mehr, dass das Parteienrecht eine Querschnittsmaterie ist: Es vereint Elemente des Zivilrechts, des Bilanzrechts (und in diesem Zusammenhang übrigens auch des Strafrechts), des Verwaltungsrechts, des Wahlrechts und des (formalen) Verfassungsrechts. *Martin Morlok* meint

„mung der Parteien zwischen Volk, Gesellschaft und Staat“ *F. Ossenbühl*, BayVBl. 2000, 161 (163); diese dichotomische Einordnung grundlegend kritisierend *S. Schönberger*, JZ 2017, 701 (705 ff.), die für eine selbständige Positionierung der Parteien jenseits des „Staat-Gesellschaft-Schemas“ im Verfassungsgefüge eintritt.

21 *F. Ossenbühl*, BayVBl. 2000, 161 (162).

22 BVerfGE 1, 208 (226); die Vermittlung zwischen Volk und Staatswillen ist gar „Auftrag“ und Pflicht der Parteien: BVerfGE 91, 262 (267); BVerfGE 85, 264 (285); allgemein zum Leitbild der Parteien als „Mittler“ oder „Transmissionsriemen“ *U. Volkmann*, AöR 134 (2009), 157 (166) m. w. N.

23 *M. Morlok*, Parteienrecht als Wettbewerbsrecht, in: P. Häberle/M. Morlok/V. Skouris (Hrsg.), Festschrift für Dimitris Th. Tsatsos zum 70. Geburtstag, 2003, 408 (416); dies als „funktionsadäquaten aus Freiheit und Bindung“ bezeichnend *D. Grimm*, Die politischen Parteien, in: E. Benda/W. Maihofer/H. Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1995, 4. Abschnitt, 317 (370).

24 *M. Morlok*, Parteienrecht ist Organisationsrecht, in: M. Bäuerle/P. Dann/A. Wallrabenstein (Hrsg.), Demokratie-Perspektiven, Festschrift für Brun-Otto Bryde zum 70. Geburtstag, 2013, 231 (244), der sie deshalb als „Spezialzweckorganisationen“ bezeichnet.

25 Nicht benannt wurden etwa die besonderen Vorschriften für politische Parteien im Vereinsgesetz, im Steuerrecht und in den Rundfunkstaatsverträgen.

gerade auch aus diesem Grund, dass Parteienrecht ein Sonderrecht ist, das einer gesonderten Dogmatik bedürfe.²⁶

Festzuhalten ist mit Blick auf das hier vorgegebene Thema, dass das Parteienrecht insofern zwischen Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht angesiedelt werden kann, als es nicht erst die Zuständigkeiten, Formen und Inhalte sowie die Verfahrens- und Entscheidungsmechanismen der politischen Organe regelt – nach *Klaus Stern* eines der Kennzeichen von Verfassungsrecht als politischem Recht, sondern bereits auf der Vorstufe die Voraussetzung für den Zugang in diese Institutionen betrifft. Zugleich ist zu betonen, dass sich das Parteienrecht in vielen Punkten vom besonderen Verwaltungsrecht abhebt: Es wird, soweit die Selbstorganisation betroffen ist, nicht von staatlichen Behörden vollzogen und unterliegt auch keiner Fach- oder Rechtsaufsicht. Vielmehr ist das Parteienorganisationsrecht staatlicher Kontrolle weitgehend entzogen. Allein der Bereich der Parteienfinanzierung mit der entsprechenden Rechenschaftspflicht unterliegt dem Vollzug durch staatliche Behörden. Wie im Parlamentsbetrieb ist hier der Bundestagspräsident für wesentliche Verwaltungsmaßnahmen zuständig, da ihm besondere Neutralität und integrative Kraft zugesprochen wird.

III. Bestimmung des Verhältnisses mittels Prozessrechts

Vielleicht hilft der Blick auf das Prozessrecht, um das Parteienrecht genauer zwischen Verfassungsrecht und Verwaltungsrecht zu verorten.

Grundsätzlich unterliegen Streitigkeiten zwischen Parteien und öffentlich-rechtlichen Einrichtungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit, wenn kein Verfassungsrechtsverhältnis vorliegt. Unter Betonung des materiellen Rechts könnte man im Einzelnen danach differenzieren, ob eine Partei in ihrer staatsfreien, originär gesellschaftlichen Freiheit eingeschränkt wird oder aber ob sie in ihrer funktionalen Freiheit zur Erfüllung des Verfassungsauftrags betroffen ist.²⁷ Orientiert man sich hingegen am geltenden Prozessrecht, sind mit den jeweils beteiligten Akteuren drei Verhältnisse zu differenzieren: das Binnenverhältnis zwischen Parteien und ihren Mitgliedern, das Verhältnis zwischen Parteien untereinander und das Verhältnis zwischen dem Staat und Parteien.²⁸ Allerdings bedarf es auch dabei gegebenenfalls noch der weiteren Unterscheidung danach, ob die Partei in ihrem ver-

26 Vgl. die Ergebnisse des von der DFG geförderten Forschungsprojekts „Die Dogmatik des Parteienrechts“ etwa *M. Morlok*, RuP 2020, 65 ff.; sowie *M. Morlok*, in: *M. Bäuerle/P. Dann/A. Wallrabenstein* (Hrsg.), *Demokratie-Perspektiven*, Festschrift für Brun-Otto Bryde zum 70. Geburtstag, 2013, 231 ff.

27 Zurückzuführen auf die ausnahmsweise Durchbrechung des Konfusionsverbots für Parteien, hierzu *S.-C. Schönberger*, JZ 2017, 701 (703).

28 Zu diesen vier Regelungsdimensionen auch *M. Morlok/H. Merten*, *Parteienrecht*, 2018, S. 49 ff.

fassungsrechtlichen Status oder in ihrer gesellschaftlichen Stellung betroffen ist.

1. Verhältnis zwischen Parteien und ihren Mitgliedern

Im Verhältnis der Parteien zu ihren Mitgliedern verwundert es angesichts der normativen Ausgestaltung nicht, dass auch insofern das Parteienrecht zunächst einmal als Zivilrecht in Erscheinung tritt. Parteiinterne Streitigkeiten werden zunächst vor Parteischiedsgerichten ausgetragen, die nach § 14 PartG zu gründen sind. Den politischen Parteien steht es dabei frei, ob sie diese obligatorisch zur Schlichtung und Entscheidung zu bildenden Parteischiedsgerichte als „echte“ Schiedsgerichte im Sinne der Zivilprozessordnung oder als interne Parteischiedsgerichte einrichten²⁹ – mit dem maßgeblichen Unterschied, dass bei letzteren der Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten ausgeschlossen ist. Im Zweifel wird ein Parteischiedsgericht regelmäßig nur als einfaches Parteigericht und also nicht im Rahmen der Rechtsprechung tätig, so dass anschließend Rechtsschutz vor den staatlichen Gerichten offensteht. Zuständig ist insofern die ordentliche, nicht etwa die Verwaltungsgerichtsbarkeit, auch wenn es um Kandidatenaufstellung für öffentliche Wahlen und Parteiausschlussverfahren geht.³⁰

2. Verhältnis zwischen zwei Parteien

Auch das Verhältnis zwischen zwei politischen Parteien ist in erster Linie zivilrechtlicher Natur und wird deshalb auch von den Zivilgerichten entschieden – so etwa ein äußerungsrechtlicher Streit über Behauptungen der einen Partei über eine andere.³¹ Schwieriger zu beurteilen ist die Frage, ob und welche staatlichen Gerichte über die Einhaltung von Koalitionsverträgen zu urteilen haben,³² doch dieser Streit führt mit der grundsätzlichen

²⁹ Vgl. etwa OLG München, Beschl. v. 16.09.2016, 34 SchH 11/16.

³⁰ H. Sodan, in: H. Sodan/J. Ziekow (Hrsg.), VwGO, 5. Aufl. 2018, § 40 VwGO, Rn. 261; zu einem unzulässigen Parteiausschluss wegen Unverhältnismäßigkeit: KG Berlin, Urt. v. 10.09.2013, 7 U 131/12 – str. ist jedoch, inwiefern staatliche Gerichte parteiinterne Entscheidungen am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz messen können, da dieser *staatliches* Handeln begrenzt; krit. zur Entsch. des KG A. Bäcker, MIP 2014, 184 (192); H. P. Bull, DVBl. 2014, 262 (264); gegen die Entscheidung ist die Verfassungsbeschwerde beim BVerfG anhängig wegen Verletzung der Vereinsautonomie (Art. 9 Abs. 1 i. V. m. Art. 21 Abs. 1 GG).

³¹ LG Berlin, Beschl. v. 17.09.2013, 27 O 576/13 (AfD und Die Piraten); LG Köln, Beschl. v. 13.09.2013, 28 O 380/13 (Äußerungen des ehemaligen AfD-Vorstandsmitglieds über FORSA), zusammengefasst bei A. Bäcker, MIP 2014, 184 (191).

³² In der Lit. überwiegend als Streitigkeit verfassungsrechtlicher Art qualifiziert, s. D. Ehlers/J.-P. Schneider, in: F. Schoch/J.-P. Schneider/W. Bier (Hrsg.), VwGO, 2019, § 40, Rn. 169; R. Herzog, in: T. Maunz/G. Dürig (Hrsg.), GG, 89. Aufl. 2020, Art. 63 GG, Rn. 12 (der aber die Justiziabilität vor staatlichen Gerichten in Frage stellt); a. A., sie als öffentlich-rechtliche Beziehung nicht verfassungsrechtlicher Art, sondern verwaltungsrechtlicher Natur qualifizierend: BGH, VerwRspr. 1960, 356 (359).

Frage, ob Koalitionsverträge überhaupt als rechtlich verbindliche Verträge qualifiziert werden können, zu weit weg von dem hier zu behandelnden Thema.

3. Verhältnis zwischen dem Staat und politischen Parteien

Denn für dieses Thema ist vor allem das Verhältnis zwischen dem Staat mit all seinen Untergliederungen und Organen auf der einen Seite und politischen Parteien auf der anderen Seite von Interesse. Welche dieser Streitigkeiten sind vor den Verfassungsgerichten, welche vor den Verwaltungsgerichten auszutragen? Da Parteien sowohl verfassungsrechtliche Institutionen als auch im gesellschaftlichen Bereich wurzelnde Einheiten sind, bestimmt sich die Abgrenzung der Rechtswege danach, welches materielle Recht streitgegenständlich ist.

a) Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts

Explizit wies das Grundgesetz ursprünglich nur die Entscheidung über das Verbot politischer Parteien der originären und ausschließlichen Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts zu. Erst 2012 wurde das sog. Nichtanerkennungsverfahren in Art. 93 Abs. 1 Nr. 4c GG eingeführt, um noch vor einer Wahl klären zu lassen, ob der Ausschluss einer Liste von der Wahl zu Recht oder zu Unrecht erfolgte.³³ Zudem ist das Bundesverfassungsgericht seit 2017 auch originär und ausschließlich im sog. Finanzausschlussverfahren zuständig, das durch eine Änderung des Art. 21 Abs. 4 GG³⁴ und eine Ergänzung des BVerfGG um § 13 Nr. 2a BVerfGG mit entsprechenden Modifizierungen der §§ 43 ff. BVerfGG eingeführt wurde.³⁵ Diese Zuständigkeitsbegründung war eine unmittelbare Reaktion auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts im 2. NPD-Verbotsverfahren, mit dem das Gericht die NPD zwar für verfassungswidrig erklärt, sie aber mangels Bedeutung nicht verboten hat.³⁶ Nachdem das Bundesverfassungsgericht in der Urteilsverkündung aber trotz dieses merkwürdigen Urteilsausspruchs den Ausschluss von der staatlichen Finanzierung als ausreichende Sanktion in die politische Diskussion gebracht hat, haben sich in Bundestag und Bundesrat rasch verfassungsändernde Mehrheiten für die Verankerung eines solchen Ausschlusses in Art. 21 GG gefunden, der zum Schutz vor Missbrauch durch die politischen Wettbewerber in die alleinige Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts gelegt ist, sozusagen ein „Verbotsverfahren light“.

Doch ungeachtet dieser eigenständigen Verfassungsgerichtsverfahren liegt die eigentliche Besonderheit der verfassungsprozessualen Stellung politischer Parteien in dem Umstand, dass sie ihre Rechte aus Art. 21 GG nach

³³ Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes v. 11.07.2012, BGBl. I S. 1478.

³⁴ Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes v. 19.07.2017, BGBl. I S. 2346.

³⁵ Gesetz v. 18.07.2017, BGBl. I S. 2730.

³⁶ BVerfGE 144, 20.

ständiger Rechtsprechung auch im Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht geltend machen können.³⁷ Das Bundesverfassungsgericht behandelt sie als „sonstige Beteiligte“, die durch das Grundgesetz – eben durch Art. 21 GG – mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Hintergrund der frühen Begründung dieser Rechtsprechung war zum einen, dass politischen Parteien bereits unter der WRV vom Staatsgerichtshof die Stellung von Verfahrensbeteiligten eingeräumt worden war, und zum anderen, dass eine Verfassungsbeschwerde wegen des zunächst zu beschreitenden Fachgerichtsschutzes regelmäßig erst spät zu einer Befassung des Bundesverfassungsgerichts führen würde. Es würde aber dem Rang und der Bedeutung einer politischen Partei nicht entsprechen, „sie auf diesen letzten Rechtsbehelf zu verweisen, der dem Bürger gegen den Staat nach Erschöpfung aller anderen Rechtswege eingeräumt hat.“³⁸ Nicht durch das Grundgesetz, sondern erst durch diese Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wurde in der Folge jede Rechtsverletzung von Parteien (und nicht nur ihrer parlamentarischen Zusammenschlüsse) zu einem Verfassungsstreit, jedenfalls dann, wenn Verfassungsorgane beteiligt sind.

b) Fehlende Kongruenz von Prozessrecht und materiellem Recht

Eine dominierende Verfassungsgerichtsbarkeit übt naturgemäß eine besonders starke Prägekraft auf das normhierarchisch niedrigere einfache (Verwaltungs-)Recht aus,³⁹ gerade auch im Parteienrecht. Und so hat die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, politischen Parteien zur Durchsetzung ihrer von Art. 21 GG gewährleisteten Rechte das Organstreitverfahren zu öffnen, erheblich zu einer Konstitutionalisierung des Parteienrechts beigetragen. Im Ergebnis mag es durchaus sinnvoll sein, parteipolitische Streitigkeiten ausschließlich vom Bundesverfassungsgericht entscheiden zu lassen. Nichtsdestotrotz ist es aus dogmatischer Perspektive ein Fehlschluss, von der Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts auf den materiellen Verfassungscharakter des Parteienrechts schließen zu wollen.

Besonders delikat ist, dass der Charakter des Parteienrechts insofern von den jeweiligen Verfahrensparteien abhängt, vom Klagegegner ebenso wie vom Antragsteller. Ein Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht kommt nämlich nur zwischen zwei Verfassungsorganen in Betracht, während bei allen anderen Streitigkeiten der Verwaltungsrechtsweg gegeben

37 St. Rspr., jüngst etwa BVerfGE 148, 11 (19).

38 BVerfGE 1, 208 (226).

39 Zu diesem Zusammenhang C. Waldhoff, Kann das Verfassungsrecht vom Verwaltungsrecht lernen?, in: C. Franzius/S. Lejeune/K. v. Lewinski/K. Meßerschmidt/G. Michael/M. Rossi/T. Schilling/P. Wysk (Hrsg.) Beharren. Bewegen. Festschrift für Michael Kloepfer zum 70. Geburtstag, 2013, 261 (273); zur materiell-rechtlichen Sogwirkung durch eine verselbständigte Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit s. auch C. Schönberger, Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht, in: M. Stolleis (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz, 2006, 53 (63 f.).

ist. Im Streit über die Äußerungsfreiheit des Bundespräsidenten ist dementsprechend das Bundesverfassungsgericht zuständig,⁴⁰ während Kundgaben von anderen der Neutralität verpflichteten Amtsträgern oder auch des öffentlich-rechtlichen Rundfunks fachgerichtlich zu entscheiden sind.⁴¹

Mit Blick auf den Antragsteller ist zudem in jedem Fall zu unterscheiden, ob tatsächlich Rechte aus Art. 21 GG oder nicht primär allgemeine Grundrechte betroffen sind. So wies das Bundesverfassungsgericht die von einem Abgeordneten erhobene Verfassungsbeschwerde gegen Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Bayerischen Staatsregierung mangels Erschöpfung des Rechtswegs als unzulässig zurück, da der Verwaltungsrechtsweg nicht durchlaufen worden war. Ein SPD-Abgeordneter hatte die Verletzung der Grundrechte aus Art. 38 Abs. 1 und 2 GG i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG wegen unzulässiger Einwirkung auf den Wahlkampf durch die Staatsregierung gerügt. Doch das Recht auf Chancengleichheit im Wahlwettbewerb ist ein subjektives Grundrecht, kein Organrecht, dessen Verletzung durch Verwaltungsbehörden oder durch Verfassungsorgane vor den Verwaltungsgerichten geltend gemacht werden muss. So verwies das BVerfG den Kläger auf die verwaltungsprozessuale Möglichkeit, die Rechtswidrigkeit der Öffentlichkeitsarbeit der Staatsregierung von dem Verwaltungsgericht feststellen zu lassen.⁴² Demgegenüber ist die Klage einer politischen Partei gegen eine solche Öffentlichkeitsarbeit verfassungsrechtliche Natur: Im Fall der aus Haushaltsmitteln finanzierten Öffentlichkeitsarbeit durch die Parteien der Regierungsfraktion rügte eine im Bundestag vertretene politische Partei im Wege des Organstreits mit Erfolg die Verletzung von Art. 21 Abs. 1 i. V. m. Art. 20 Abs. 2 GG.⁴³

Auch die Klage einer Partei wegen Verletzung des parteirechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatzes durch die Kündigung oder Weigerung der Eröffnung eines Girokontos bei einer Sparkasse⁴⁴ oder Landesbank als Trägerin öffentlicher Gewalt wird jedenfalls nicht vor dem Bundesverfassungsgericht ausgetragen. Der VGH Mannheim entschied insofern mittels der klassischen Zweistufenlehre, dass nur das „Ob“ der Kontoeröffnung sich nach

40 BVerfGE 138, 102.

41 BVerfGE 7, 99 – Klage des Bund der Deutschen gegen den NDR auf Einräumung von Sendezeiten zur Wahlwerbung im Wege der Verfassungsbeschwerde erfolgreich, weil er auch anderen Parteien Sendezeiten eingeräumt hatte (ausnahmsweise ohne Erschöpfung des Verwaltungsrechtswegs zulässig wg. allgemeiner Bedeutung).

42 BVerfG, NVwZ 1988, 817.

43 BVerfGE 44, 125; s. auch BVerfGE 140, 1 zu einem Organstreit der ÖDP gegen die Praxis, dass aus den vom Bundestag aus Haushaltsmitteln zur Verfügung gestellten Fraktionsgeldern Werbemaßnahmen zu Gunsten politischer Parteien finanziert wurden m. Anm. v. H.-H. v. Armin, DVBl. 2015, 1529.

44 VGH Mannheim, Beschl. v. 07.11.2016, 1 S 1386/16, NVwZ-RR 2017, 215; OVG Münster, Beschl. v. 11.05.2011, 16 A 1190/10; VG Göttingen, Urt. v. 10.06.2009, 1 A 91/08; VG Sigma- ringen, Beschl. v. 05.03.2008, 5 K 2558/07.

dem öffentlichen Recht bestimme, das „Wie“ hingegen privatrechtlich ausgestaltet sei. Mithin ist die Verweigerung der Kontoeröffnung vor Verwaltungsgerichten, der Streit um Vertragskonditionen vor den ordentlichen Gerichten, in keinem Fall aber vor dem Bundesverfassungsgericht zu führen.⁴⁵

c) Unbefriedigendes Ergebnis

Dieser Schluss vom Prozessrecht auf das materielle Recht kann im Ergebnis nicht befriedigen. Er stellt die Qualifizierung des Rechts zur Disposition des Prozessrechts und damit in das Belieben des einfachen Gesetzgebers. Besonders virulent ist insofern, dass Fragen der Parteienfinanzierung und der Rechenschaftspflicht trotz ihrer unmittelbaren verfassungsrechtlichen Radizierung in die Verwaltungskompetenz des Bundestagspräsidenten gelegt sind und Streitigkeiten über die Parteienfinanzierung deshalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit unterworfen sind. Auch Streitigkeiten über die Verletzung der Chancengleichheit durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk werden von den Verwaltungsgerichten entschieden. Hier wird – auch wenn es insbesondere vor Wahlen mitunter eilig ist – insofern ein langer Rechtsweg durchaus in Kauf genommen, der zwar in der Praxis regelmäßig in vorläufigen Rechtsschutzverfahren abgekürzt wird, die ihrerseits aber oft nur eine beschränkte Befriedigungswirkung entfalten.

4. Zwischenfazit

Auch die prozessrechtliche Verteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Bundesverfassungsgericht einerseits und den Fachgerichten andererseits lässt keinen hinreichenden Rückschluss auf den Charakter des Parteienrechts zu und dokumentiert insofern nur, dass sich das Parteienrecht zwischen dem Verfassungsrecht und dem Verwaltungsrecht bewegt.

IV. Funktionale Zuordnung zum Verfassungs- und Verwaltungsrecht

Geboten ist insofern eine funktionale Betrachtung, die an die spezifischen Aufgaben und Besonderheiten des Verfassungs- und Verwaltungsrechts anknüpft, auch wenn eine solche Betrachtung naturgemäß zugleich rechtspolitischer Art ist. Von vornherein soll dabei die grundsätzliche Dichotomie zwischen Verfassungs- und Verwaltungsrecht nicht aufgegeben und insbesondere nicht einem Verfassungsverwaltungsrecht⁴⁶ das Wort geredet wer-

⁴⁵ VGH Mannheim, Beschl. v. 07.11.2016, 1 S 1386/16, NVwZ-RR 2017, 215.

⁴⁶ S. die Nachw. bei F. Wollenschläger, VVDStRL 2016, 188 (195 Fn. 33); J. Kersten, DVBl. 2011, 585 (587).

den, das trotz seiner Allbezüglichkeit und seinem Regelcharakter dem allgemeinen Verwaltungsrecht zugeordnet werden soll.⁴⁷

1. Beschreibung von Verfassungs- und Verwaltungsrecht

Hervorzuheben ist zunächst, dass das Verfassungsrecht der Legitimierung und gleichzeitig der Begrenzung staatlicher Macht dient. Verfassungsrecht normiert die politische Rahmenordnung und sichert ihren Bestand und ihre Wirkkraft, indem es sich selbst unter einen qualifizierten Änderungsvorbehalt stellt. Zugleich ermöglicht Verfassungsrecht die flexible Schaffung einfachen Rechts durch die jeweiligen politischen Mehrheitsverhältnisse (und damit auch die flexible Revidierbarkeit bei Änderung der Mehrheitsverhältnisse),⁴⁸ denn legislative Rechtssetzung ist geprägt von einem weiten Beurteilungsspielraum: Gesetzgebung ist mehr als Vollzug.⁴⁹

Demgegenüber dient das Verwaltungsrecht primär der Lösung von Einzelfragen und Detailproblemen. Die typischen Handlungsformen der Verwaltung sind gesetzestageuert, auch wenn weder der Bereich der sog. gesetzestagefreien Verwaltung noch der Spielraum durch (vermeintlich) unverbindliche Handlungsformen immer größer zu werden scheint. Außerdem sind die Wechselwirkungen von Verfassungs- und Verwaltungsrecht durchaus reziprok, wie etwa die begriffliche Übernahme einfachgesetzlicher Definitionen durch das Grundgesetz oder auch die normativen Grundrechte verdeutlichen.⁵⁰ Dass sich Verfassungs- und Verwaltungsrecht zudem nach der Autorität des Normsetzers – *pouvoir constituant* hier, *pouvoir constitué* dort – unterscheiden lassen, soll nur am Rande ebenso in Erinnerung gerufen werden.

2. Konstitutionalisierung als Schutz vor Entscheidungen in eigener Sache?

Für eine (weitergehende) Konstitutionalisierung des Parteienrechts werden viele Gründe angeführt und insbesondere Nachteile der einfachgesetzlichen Regelung des Parteienrechts bemüht.⁵¹

47 F. Wollenschläger, VVDStRL 2016, 188 (201).

48 D. Grimm, HStR I, 3. Aufl. 2003, § 1 Rn. 30, Rn. 44: „Da im Staat alles Recht politisch erzeugtes Recht ist, käme eine Totalverrechtlichung einer Negation der Politik gleich. Diese wäre auf Vollzug reduziert und würde sich damit letztlich in Verwaltung verwandeln“.

49 J. Kersten, DVBl. 2011, 585 (588).

50 Nachw. bei C. Waldhoff, Kann das Verfassungsrecht vom Verwaltungsrecht lernen?, in: C. Franzius/S. Lejeune/K. v. Lewinski/K. Meßerschmidt/G. Michael/M. Rossi/T. Schilling/P. Wysk (Hrsg.) *Beharren. Bewegen. Festschrift für Michael Kloepper zum 70. Geburtstag*, 2013, 261 (266).

51 M. Morlok, Politische Parteien, in: T. Vesting/S. Koriath (Hrsg.), *Der Eigenwert des Verfassungsrechts*, 333 (338 ff.).

Im Vordergrund steht dabei regelmäßig die Problematik der „Entscheidung in eigener Sache“. Sie beschreibt den Umstand, dass das Parteienrecht (und etwa auch das Wahlrecht und das Abgeordnetenrecht) als politisches Wettbewerbsrecht besonders anfällig für parteipolitische Einflussnahmen ist. Insbesondere im Bereich des Wahlrechts und der Parteienfinanzierung könne der (einfache) Gesetzgeber (und damit die parteipolitische Mehrheit) die Wettbewerbsbedingungen zum eigenen Vorteil anpassen: Die Spieler von heute beeinflussen die Spielregeln für morgen. Mandatsträger, die in aller Regel auch Parteirepräsentanten sind, schaffen Recht, das für sie selbst und den politischen Mitbewerber gilt. Zwar entscheiden in formaler Hinsicht die gesetzgebenden Organe, jedoch beeinflussen die Parlamentsparteien über ihre Fraktionen inhaltlich wesentlich das Parteienrecht.⁵² Dementsprechend sind sie bei der Schaffung von Parteienrecht beides zugleich: Rechtsunterworfenen und doch auch Rechtsgestalter.⁵³

Martin Morlok hat freilich erkannt, dass nicht die „Koinzidenz von Entscheidungsberechtigten und Entscheidungsunterworfenen“ das Kernproblem der „Entscheidung in eigener Sache“ ist, denn es sei Wesensmerkmal demokratischer Selbstbestimmung, dass die Betroffenen selbst bestimmen, welche Entscheidungen getroffen werden sollen.⁵⁴ Die Besonderheit der „Entscheidung in eigener Sache“ im Kontext des Parteienrechts liege vielmehr darin, dass parteienrechtliche Änderungen in der demokratischen Öffentlichkeit unter einem Aufmerksamkeitsdefizit leiden.⁵⁵ Es fehle insofern die demokratische Öffentlichkeit, die die Entscheidung kritisch begleitet.

Die jüngste Anhebung der absoluten Obergrenze der Parteienfinanzierung verdeutlicht dies sehr anschaulich, denn sie wurde im parlamentarischen Schnelldurchlauf und noch dazu im Aufmerksamkeitssschatten der gerade eröffneten Fußballweltmeisterschaft beschlossen.⁵⁶ Über dieses konkrete

52 Jüngst wieder H. von Arnim, Die Regeln der Macht regeln die Machthaber selbst, in: J. Krüper (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaats, Festschrift für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, 2019, 335 (336 ff.) m. w. N.; F. Shirvani, Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem, 2010, S. 468; M. Morlok, Politische Parteien, in: T. Vesting/S. Koriath (Hrsg.), Der Eigenwert des Verfassungsrechts, 333 (339).

53 F. Shirvani, Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem, 2010, S. 468.

54 Zur Kritik an der Unschärfe der Begrifflichkeit „Entscheidung in eigener Sache“, da die Volksvertretungen immer Entscheidungen in eigener Sache treffen würden (dabei aber Volk und Partei unzutreffend gleichsetzend) s. M. Morlok, Parteienrecht, 2018, S. 37 f.; ders., Politische Parteien, in: T. Vesting/S. Koriath (Hrsg.), Der Eigenwert des Verfassungsrechts, 333 (339); H. Klein, in: T. Maunz/G. Dürig (Hrsg.), GG, Art. 48 Rn. 149 f.; T. Streif, Entscheidung in eigener Sache, 2006, S. 179 ff., der die Terminologie „Entscheidung mit strukturellem Kontrolldefizit“ präferiert.

55 M. Morlok, Parteienrecht, 2018, S. 39.

56 Gesetz v. 10.07.2018, BGBl. I S. 1116. Gegen dieses Gesetz sind Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig. Das BVerfG hat es allerdings abgelehnt, im Wege der einstweiligen

Beispiel hinaus birgt jede „Entscheidung in eigener Sache“ ein Kontrolldefizit in sich, denn die Institutionen, die sonst einseitige Parteiinteressen hemmen – das Prinzip der parlamentarischen Opposition, der Amtsscharakter der gesetzgebenden Körperschaft, die Gewaltenteilung und das Bundesstaatsprinzip – greifen nicht oder jedenfalls nicht ausreichend.⁵⁷ Im Zusammenhang mit den Abgeordnetendiäten ist man dem Problem der Selbstbegünstigung und des Kontrolldefizits zwar dadurch begegnet, dass eine Kommission im Gesetzgebungsverfahren beteiligt ist.⁵⁸ Dabei obliegt es nach § 18 Abs. 6 PartG dem Bundespräsidenten, eine Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung zu berufen. Doch in Bezug auf das allgemeine Parteienrecht gibt es keine entsprechenden grundsätzlichen Sicherungsmechanismen. Deshalb wird immer wieder gefordert, etwa die Regeln über die steuerliche Begünstigung von Parteispenden oder über die Zulassung von Parteien zur Bundestagswahl zu konstitutionalisieren.⁵⁹ Zudem wird auch ein Bedürfnis erkannt, die grundlegenden Regeln über sonstige parteiähnlicher Gruppierungen wie Wählervereinigungen in die Verfassung zu inkorporieren, um eine bundesweite chancengleiche Wettbewerbsordnung zu schaffen.⁶⁰

3. Alternativen zur Konstitutionalisierung

Doch könnte eine weitere Konstitutionalisierung solche Möglichkeiten verhindern? Und gibt es nicht Alternativen, die nicht mit den Nachteilen einer Konstitutionalisierung verbunden sind? Schon generell soll die Verfassung nicht mit Detailregelungen überfrachtet werden, sondern der Demokratie Luft zum Atmen lassen. So wie Kontinuität und Stabilität für eine Hochzornung in das Verfassungsrecht sprechen, sind Flexibilität und Revidierbarkeit Argumente für eine einfachgesetzliche Ausgestaltung. Das gilt auch für das Parteienrecht, etwa im Bereich steuerrechtlicher Regelungen, die zu unterschiedlichen Zeiten durchaus unterschiedlich ausgestaltet sein sollen. Generell spricht viel dagegen, Art. 21 GG als eine Art Programm zu verstehen und das Parteienrecht auf eine Botenfunktion zu degradieren.⁶¹

Anordnung die Anwendung der neuen absoluten Obergrenze zu unterbinden: BVerfG, Beschluss v. 12.03.2019, 2 BvQ 91/18.

57 W. Henke, in: W. Kahl/C. Waldhoff/C. Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 2019, Art. 21, Rn. 321.

58 Ausführlich zum Verfahren der Einbeziehung der Kommission F. Shirvani, Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem, 2010, S. 471.

59 Krit. zum bisherigen Verfahren M. Morlok, Politische Parteien, in: T. Vesting/S. Koriath (Hrsg.), Der Eigenwert des Verfassungsrechts, 333 (341).

60 M. Morlok, Politische Parteien, in: T. Vesting/S. Koriath (Hrsg.), Der Eigenwert des Verfassungsrechts, 333 (342).

61 J. Krüper, „Partei“ als Rechtsform, in: J. Krüper/H. Merten/T. Poguntke (Hrsg.), Parteienwissenschaften, 2015, 199 (218).

Jenseits solcher grundsätzlichen Überlegungen darf man die Sicherungswirkung einer Konstitutionalisierung des Parteienrechts vor allem auch nicht überschätzen. Denn aus formaler Machtperspektive bewirkt die Konstitutionalisierung doch vor allem zweierlei: Sie verändert zum einen die erforderlichen Mehrheiten für die Änderung des Parteienrechts und unterwirft sie zum anderen als Verfassungsänderung der Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht. Doch nicht nur in Zeiten von „Großen Koalitionen“ ist zu beobachten, dass politische Parteien ihre dichotomischen Rollen von regierungsstellender bzw. -stützender Position und Opposition aufgeben, wenn es um parteiübergreifende gemeinsame Interessen geht. Insofern sind Zwei-Drittel-Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat kein sicheres Mittel, um (Fehl-)Entscheidungen in eigener Sache zu verhindern. Deshalb ist Vorsicht geboten: Der Gedanke, dass die Hochzonung des Parteienrechts in das Verfassungsrecht die Freiheit und Gleichheit der politischen Parteien und den Wettbewerb unter ihnen besser vor Zugriffen der jeweiligen Mehrheiten schützt, ist trügerisch. Denn er gewährleistet nur eine gewisse Sicherung gegenüber dem einfachen Gesetzgeber. Doch wo mehrere Parteien ungeachtet ihres inhaltlichen Wettstreits und ihres Wettkampfs um Zugang zu staatlichen Ämtern, um Zugang zur Macht, schlicht sicherstellen wollen, dass möglichst wenige Teilnehmer an diesem Wettbewerb teilnehmen wollen, bietet ihnen das Verfassungsrecht ein Sicherungsinstrument, das zwar schwerer einzusetzen ist, dafür aber auch schärfer und vor allem langfristiger wirkt. Die jüngste Änderung des Art. 21 GG, nach der verfassungswidrige Parteien zwar nicht verboten, aber doch von der staatlichen Finanzierung ausgeschlossen werden können, mag dies verdeutlichen. Wie in jedem anderen Rechtsgebiet, so muss sich das Verfassungsrecht deshalb auch in Bezug auf das Parteienrecht davor hüten, die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, letztlich ja also die Möglichkeiten der Demokratie, zu weitgehend zu determinieren.

Notwendig wäre an Stelle veränderter Mehrheiten vielmehr die prozedurale Einbeziehung unbeteiligter Dritter. *Dieter Grimm* spricht insofern von der Notwendigkeit, sog. „Unterbrecher“ in das Rechtsetzungsverfahren des Parteienrechts einzubeziehen.⁶² Dabei sind ganz unterschiedliche Lösungsansätze denkbar,⁶³ die deutlich über höhere formelle Anforderungen oder Begründungserfordernisse hinausgehen⁶⁴ und die sich auch nicht nur mit

62 Zu entsprechenden Vorschlägen s. bereits *T. Streit*, Entscheidungen in eigener Sache, 2006, S. 190–195; *D. Grimm*, „Wir haben das Recht auf ein Leben mit einem einfachen Gesetzesvorbehalt“, 2019/7/16, <https://verfassungsblog.de/wir-haben-das-recht-auf-leben-mit-einem-einfachen-gesetzesvorbehalt/> (letzte Abfrage am 02.03.2020).

63 Ausführliche Übersicht bei *T. Streit*, Entscheidungen in eigener Sache, 2006, S. 186–206.

64 *H. von Arnim*, Die Regeln der Macht regeln die Machthaber selbst, in: J. Krüper (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaates, Festschrift für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, 2019, 335 (350).

der Notwendigkeit einer qualifizierten Mehrheit für Änderungen des Parteienrechts zufriedengeben.⁶⁵

Ob eine (Experten-)Gremium, ein Konvent oder eine Kommission ausreichend sein werden,⁶⁶ muss mit guten Gründen bezweifelt werden. Zwar kann eine Gremiumslösung der Gefahr der Selbstbegünstigung durch Änderungen im Parteienrecht wirksam begegnet werden, indem ein weiterer Akteur eingeschaltet wird.⁶⁷ Ferner ist vorteilhaft, dass sowohl die Expertise von Sachverständigen eingebracht werden kann als auch (gewählte) Bürger- oder Interessensvertreter am Gesetzgebungsprozess partizipieren können. Doch wer soll ein solches Gremium einsetzen? Sind es die politischen Parteien (entsprechend ihrem Stärkeverhältnis), behalten sie mittelbar Einfluss auf das Ergebnis, sind es Dritte, schwindet die Akzeptanz seines Ergebnisses, und zweitens wird ihnen aus Gründen fehlender demokratischer Legitimation nur eine beratende, nicht aber eine beschließende Befugnis zustehen.

Dem Bundesverfassungsgericht eine obligatorische Kontrolle von Parteienrechtsänderungen noch während des Gesetzgebungsverfahrens zuzuweisen,⁶⁸ ist auch nicht zielführend, weil das Bundesverfassungsgericht nur auf den eben vagen verfassungsrechtlichen Maßstab beschränkt ist und durch eine zu weitgehende Konkretisierung zugleich seine Akzeptanz ver-

65 Dafür, wenn die Änderung Art. 21 GG und/oder Art. 38 GG betrifft: „Die meisten Dinge, die in Polen und Ungarn gelaufen sind, könnten ohne weiteres hier auch passieren“, Interview mit Klaus Ferdinand Gärditz, Verfassungsblog 2018/2/22, <https://verfassungsblog.de/die-meisten-dinge-die-in-polen-und-ungarn-gelaufen-sind-koennten-ohne-weiteres-hier-auch-passieren/> (letzte Abfrage am 02.08.2019).

66 Zur Einbindung korrigierenden objektiven Sachverständs im Kontext der Abgeordnetenentschädigung und Parteienfinanzierung s. BVerfGE 85, 264 (292); *F. Shirvani*, Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem, 2010, S. 469 ff.; ablehnend *M. Morlok*, Parteienrecht, S. 39; s. auch für den Bereich der Politikfinanzierung den konkreten Vorschlag von *Streit*, Entscheidungen in eigener Sache, 2006, S. 210, für die Einführung eines Art. 60a GG und Art. 76 Abs. 4 GG, wonach der Bundespräsident eine Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Politikfinanzierung beruft und Gesetzesvorlagen zunächst dieser zuzuleiten sind.

67 *D. Grimm* will ein konventartiges Gremium einführen, das zur Aufgabe der politischen Binnenperspektive bei Verfassungsänderungen führt, *D. Grimm*, „Wir haben das Recht auf ein Leben mit einem einfachen Gesetzesvorbehalt“, Interview mit Dieter Grimm, Verfassungsblog 2019/7/16, <https://verfassungsblog.de/wir-haben-das-recht-auf-leben-mit-einem-einfachen-gesetzesvorbehalt/> (letzte Abfrage am 02.08.2019); s. auch bereits *ders.*, Die politischen Parteien, in: E. Benda/W. Maihofer/H. Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1995, 4. Abschnitt, 317 (365).

68 Krit. zu den geltenden ex post-Kontrollmöglichkeiten mangels subjektiven Anspruchs einzelner Individuen auf gemeinwohlorientiertes Handeln der politischen Akteure: *S. Schönberger*, Unabhängigkeit von sich selbst?, in: J. Krüper (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaates, Festschrift für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, 2019, 191 (197 f.); ferner krit. zur tatsächlichen Entpolitisierung durch Einbindung des BVerfG, da die Richter ihrerseits gewissen Loyalitätstendenzen gegenüber politischen Parteien unterliegen, *ebd.*, S. 199.

spielen könnte. Das zeigt sich etwa im Wahlrecht, wo das Bundesverfassungsgericht einerseits eine intensivere Verfassungsmäßigkeitskontrolle und eine gesteigerte Prüfungsdichte vornimmt, dabei aber den verbleibenden Spielraum – unbewusst womöglich, unwillentlich jedenfalls – so sehr verengt, dass den Abgeordneten des Bundestages ein ebenso funktionsadäquates wie auch verfassungskonformes Wahlrecht kaum möglich erscheint.⁶⁹

Als weiterer Lösungsansatz, der die Besonderheit des Parteienrechts berücksichtigt, käme die zeitliche Streckung des Gesetzgebungsverfahrens im Sinne eines „zeitlichen Unterbrechers“ in Betracht, damit die Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit für Entscheidungen in eigener Sache steigt. Morlok plädiert hierbei für Mindestfristen und schildert, dass beispielsweise die 8. Änderung des Parteiengesetzes innerhalb nur einer Woche komplett verabschiedet wurde.⁷⁰ Die demokratische Öffentlichkeit kann am parlamentarischen Diskurs aber nicht partizipieren, wenn von Einbringung des Gesetzesentwurfs zur Verabschiedung durch die 3. Lesung nur drei Tage verstreichen.⁷¹ Vor allem aber muss die demokratische Selbstverständlichkeit gelten, dass das jeweilige Parlament die Grundlagen seiner Macht nur für die nächste Legislaturperiode, also nur für die Zukunft, verändern kann.⁷² Änderungen des Parteienrechts sollten deshalb grundsätzlich erst für die nächste Legislaturperiode wirksam werden dürfen. Art. 82 Abs. 2 GG sollte insofern um einen Satz 3 ergänzt werden.

Der wirkungsvollste Unterbrecher ist allerdings, das Parteienrecht – wie auch das Abgeordnetenrecht und das Wahlrecht, also alle machbezogenen Rechtsakte – der unmittelbaren Demokratie zu unterwerfen. Über Änderungen des Parteienrechts (wie auch des Wahlrechts und des Abgeordnetenrechts) sollte das Volk selbst entscheiden müssen.⁷³ Denn, um das Oberthema dieses Bandes nun endlich explizit aufzugreifen: Parteienrecht ist politisches Recht im engeren Sinne, ist machtzweisendes, jedenfalls machtermöglichendes Recht und gehört deshalb in die Hände des Volkes als Inhaber der zu verteilenden Herrschaftsgewalt.

69 Der Schlüssel für ein solches Wahlrecht liegt freilich nicht in einer weiteren Ausdifferenzierung, sondern im Gegenteil in einer starken Vereinfachung des Wahlrechts, die wiederum aus unterschiedlichen machtpolitischem Kalkül der einzelnen politischen Parteien nicht angestrebt wird.

70 M. Morlok, Parteienrecht, 2018, S. 39.

71 Weitere Beispiele bei M. Morlok, Parteienrecht, 2018, S. 39.

72 Diesen Vorschlag erörternd und i. E. ablehnend T. Streit, Entscheidungen in eigener Sache, 2006, S. 187 ff.

73 Dafür H.-H. v. Arnim, Die Regeln der Macht regeln die Machthaber selbst, in: J. Krüper (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaates, Festschrift für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, 2019, 335 (351).

V. Verfassungsrechtlich bestimmter Zugang zur Macht

Inhaltlich muss man – muss also gegebenenfalls auch das über das Parteienrecht entscheidende Volk – sich stets klar darüber werden, welche Anreize das Parteienrecht den politischen Parteien einräumen bzw. lassen muss. Denn die Vorstellung, dass politische Parteien als Gemeinwohlorganisationen agieren und deshalb – womöglich gar altruistisch – öffentliche Aufgaben wahrnehmen und dafür im Gegenzug Privilegien in Form der Parteienfinanzierung und eines besonderen Verbotsverfahrens genießen, ist realitätsfremd. Die eigentlichen Privilegien liegen woanders, sie liegen im Zugang zur Macht. Denn nach dem (geltenden) Wahlrecht können nur politische Parteien Landeslisten einreichen – an der (nach geltendem Wahlrecht) maßgeblichen Verhältniswahl können insofern nur Parteien teilnehmen. Für die Mehrheitswahl gelten zwar andere Regeln, doch in der Praxis haben auch insofern regelmäßig nur Parteimitglieder eine Chance, in den Bundestag gewählt zu werden. Der Weg in den Bundestag und in die Landtage führt deshalb grundsätzlich ausschließlich über eine politische Partei. Statt die Mitwirkung an der politischen Willensbildung als Aufgabe zu begreifen, sollte der Zugang zur Macht als Privileg verstanden werden, und die Anforderungen an die Binnenstruktur und die Rechenschaftspflicht sind weniger mit der Aufgabe einhergehende Pflichten als vielmehr Bedingungen des Machtzugangs.

1. Geringere Anreize

Doch wie reizvoll ist es, eine politische Partei zu gründen und über sie in die Parlamente zu gelangen und Gesetze beeinflussen zu können? Nach wie vor geht jedenfalls die Staatsrechtslehre und mehrheitlich sicherlich auch die Politikwissenschaft davon aus, dass es in einer repräsentativen Demokratie zwingend politischer Parteien bedarf. Ihre Reduktionsleistung sei unverzichtbar, ja Demokratie sei ohne politische Parteien nicht denkbar, wird als unumstößliches Dogma permanent wiederholt.

Indes stellt sich nicht nur die Frage, ob in der modernen Informationsgesellschaft eine solche Reduktionleistung überhaupt noch in dem Maße erforderlich ist. Vielmehr ist auch eine Reihe weiterer Akteure an der staatlichen Willensbildung beteiligt. Dies stellt Art. 21 GG natürlich nicht in Abrede, sondern setzt es implizit voraus, wenn er den politischen Parteien eben nur die Aufgabe einer „Mit“-Wirkung an der politischen Willensbildung des Volkes (im Übrigen nicht: des Staates!) zuspricht.

Doch insofern ist nicht nur ein Wandel der Akteure, sondern auch eine Stärkung ihres Einflusses zu beobachten. Die üblichen, relativ strikt organisierten Akteure wie Verbände, Kammern, Gewerkschaften und Kirchen verlieren zunehmend an Bedeutung, während neue, wenig oder nur locker organisierte Player wie NGOs, Bewegungen oder gar nur virtuelle Gruppen

an Einfluss gewinnen. Die Möglichkeiten der Digitalisierung ermöglichen insofern eine „liquid democracy“, die sich die politischen Parteien zwar zu eigen zu machen versuchen, die letztlich auf politische Parteien aber nicht angewiesen ist. Beispiele für mehr oder weniger organisierte Akteure lassen sich viele finden: Häufig in der Öffentlichkeit erscheinen etwa der Verein Mehr Demokratie oder auch die Deutsche Umwelthilfe, daneben sei aber etwa auch Campact genannt, die nach ihrem eigenen Verständnis (weitgehend) unabhängig von eigenen politischen Meinungen schlicht Mehrheiten organisieren. Fridays for Future ist aktuell sicherlich die bekannteste Bewegung, die dezidiert nicht auf eine Vertretung in Parlamenten gerichtet ist, sondern im alleinigen Interesse des Klimaschutzes sogar rechtsstaatlich-demokratische Entscheidungsgrundsätze zu opfern bereit ist, die gleichwohl nachhaltig nicht nur die Willensbildung des Volkes, sondern auch die Entscheidungen der Parlamente beeinflusst.

Etwas überspitzt lässt sich deshalb die These formulieren, dass es einer formellen Vertretung in den Parlamenten nicht mehr bedarf, wenn ihre materiellen Entscheidungen auch von außen gesteuert werden können, wobei diese Möglichkeiten unter den Bedingungen der digitalen Vernetzung ungleich größer sind als in der alten analogen Welt.

Frei von den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 21 GG schlicht Grundrechte gebrauchen zu können, um zwar ohne staatliche Finanzierung, dafür aber auch ohne Rechenschaftspflicht, ohne Vorgaben für die interne Willensbildung und ohne Zwang zur Vorhaltung von Schiedsgerichten, die parlamentarischen (und daneben gleichzeitig die exekutiven) Entscheidungen beeinflussen zu können, scheint heute deshalb durchaus attraktiv zu sein.

2. Ausreichende Anreize

Umgekehrt sollten die Anreize nicht unterschätzt werden. Die Möglichkeit, die öffentliche Meinung zu beeinflussen, unterscheidet sich qualitativ immer noch ganz erheblich von der Befugnis, verbindliches Recht zu erlassen. Und so verwundert es nicht, dass etwa in Frankreich die Gruppe „En Marche“ zwar als Bewegung begann und sich doch als Partei profilierte. Auch im Inland gibt es immer wieder Neugründungen politischer Parteien, und wenn man bei manchen zwar an ihrer Ernsthaftigkeit zweifeln kann, so zeigt doch insbesondere das Beispiel der AfD, dass es ein großes Interesse daran gibt, in den Parlamenten Politik verbindlich gestalten zu können. Und in der Tat unterscheidet sich die öffentliche Meinung noch immer von parlamentarischen Mehrheiten. Es gibt eine Interdependenz der Stärke von Parlamenten und politischen Parteien, die sie von anderen Akteuren unterscheidet, denn das Parlament muss sich, kann sich jedenfalls selbstbewusst jederzeit gegen die öffentliche Meinung durchsetzen. Solange die Verfas-

sung dem Parlament die Befugnis zur Rechtsetzung zuspricht, solange wird es attraktiv bleiben, im Parlament vertreten zu sein.

3. Versuchungen und Gefährdungen des Parteienrechts

Bestimmen das Verfassungsrecht und das Parteienrecht den Zugang zur Macht, ist die Versuchung gerade in unsicheren Zeiten und unter veränderten Rahmenbedingungen mit neuen politischen Akteuren groß, dieses Recht im Sinne einer Konservierung der vermeintlich überkommenen Verhältnisse zu ändern. Dies kann ohne Frage durch eine Änderung der gesetzlichen und parlamentsinternen Vorschriften, schwieriger schon durch eine Änderung der verfassungsrechtlichen Grundlagen und schleichend sicher auch durch eine Änderung der Dogmatik bewirkt werden.

Doch abgesehen davon, dass eine Stärkung der Anforderungen an neue Akteure weder dem Grundsatz der Partei(gründungs)freiheit noch dem Grundgedanken der Demokratie entspricht, möge man solchen Versuchungen widerstehen: Unter veränderten und nie vorherzusagenden Mehrheitsverhältnissen können sich solche neuen Voraussetzungen und Dogmen rasch gegen die wenden, die sie zu ihrer eigenen Sicherung noch erlassen haben. Und vor allem kann schon ihre Änderung als solche als Argument für weitere Änderungen verwendet werden. Jede Änderung des Parteienrechts, sei sie inhaltlicher Art oder sei sie formaler Art, wie etwa bei einer Konstitutionalisierung bestimmter Vorgaben, muss stets mit Weitblick erfolgen und mögliche, auch unerwünschte Wirkungen in den Blick nehmen: *Respice finem!* Der politische Wettbewerb unter den Parteien ist politisch auszutragen, nicht mit den Mitteln des Parteienrechts.