

**Bundesrepublik Deutschland**  
**Der Bundeskanzler**  
4 — 10002 — 3566/59 IV

Bonn, den 22. Dezember 1959

An den Herrn  
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

**Entwurf eines Gesetzes über die politischen  
Parteien (Parteiengesetz)**

nebst Begründung (Anlage 1) mit der Bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Der Bundesrat hat in seiner 210. Sitzung am 23. Oktober 1959 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Entwurf wie aus der Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen. Im übrigen hat der Bundesrat gegen den Entwurf keine Einwendungen erhoben.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der Anlage 3 dargelegt.

Der Stellvertreter des Bundeskanzlers

**Ludwig Erhard**

## Anlage 1

## Entwurf eines Gesetzes über die politischen Parteien (Parteiengesetz)

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

### ERSTER ABSCHNITT

#### Allgemeine Bestimmungen

##### § 1

(1) Parteien im Sinne dieses Gesetzes sind Vereinigungen, zu deren Zielen es gehört, an der politischen Willensbildung des Volkes durch Teilnahme an Wahlen zum Bundestag oder einem Landtag und die verantwortliche Vertretung eines Volkes in diesen Körperschaften mitzuwirken, wenn sie nach der Zahl ihrer Mitglieder, nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit und den sonstigen Umständen eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten.

(2) Eine Vereinigung verliert ihre Rechtsstellung als Partei, wenn sie sechs Jahre lang weder an einer Bundestagswahl noch einer Landtagswahl mit eigenen Wahlvorschlägen teilgenommen hat.

(3) Als Parteien im Sinne dieses Gesetzes gelten nicht

- a) Vereinigungen, deren Ziele sich auf die Mitwirkung bei der politischen Willensbildung in den Gemeinden und Gemeindeverbänden beschränken,
- b) Vereinigungen, die nur vorübergehend zusammentreten, um für bestimmte bevorstehende Wahlen Bewerber aufzustellen (Wählervereinigungen),
- c) Parteiorganisationen, die ihren Sitz oder ihre Geschäftsleitung außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes haben,
- d) Parteiorganisationen von Ausländern.

##### § 2

(1) Die Parteien erfüllen bei ihrer Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes eine öffentliche Aufgabe. Sie dienen gemeinnützigen Zwecken. Die Parteien sollen

die politischen Meinungen und Bestrebungen im Volke, die sie für bedeutsam und förderlich halten, aufnehmen und zur Geltung bringen,

die Fragen des politischen Lebens so weit klären und zu ihnen Stellung nehmen, daß dem Volke bei den öffentlichen Wahlen klare politische Entscheidungen ermöglicht werden,

die innere Anteilnahme des Volkes am politischen Leben wachhalten und

auf eine enge Verbundenheit des Volkes mit dem Staate, seiner verfassungsmäßigen Ordnung und den demokratischen Einrichtungen hinwirken.

(2) Es ist Pflicht jeder Partei, nach bestem Wissen dem Wohl des deutschen Volkes zu dienen.

(3) Die Parteien sind in ihren Entschlüssen frei und an Aufträge und Weisungen nicht gebunden.

##### § 3

(1) Unbeschadet der Vorschriften dieses Gesetzes organisieren sich die Parteien frei in der von ihnen gewählten Rechtsform des bürgerlichen Rechts.

(2) Jede Partei kann unter ihrem Namen klagen und verklagt werden.

##### § 4

(1) Mitglieder einer Partei können nur natürliche Personen sein.

(2) Die allgemeine Parteiorganisation gliedert sich in Gebietsverbände. Die gebietliche Untergliederung muß so weit ausgebaut sein, daß den einzelnen Mitgliedern eine angemessene Mitwirkung an der Willensbildung der Partei möglich ist. Organisatorische Zusammenschlüsse mehrerer Gebietsverbände, die den verbandsmäßigen Aufbau der Parteiorganisation nicht wesentlich beeinträchtigen, sind statthaft. Das Verhältnis der Gesamtpartei zu den Gebietsverbänden und das Verhältnis höherer Gebietsverbände zu den nachgeordneten werden durch die Satzung bestimmt; dabei muß die grundsätzliche Selbstbestimmung in Angelegenheiten von nur gebietlicher Bedeutung gewahrt bleiben.

(3) Soweit in einer Partei Landesverbände nicht bestehen, gelten die in diesem Gesetz für Landesverbände getroffenen Regelungen für die dem Bundesverband folgenden nächstniedrigen Gebietsverbände. Bei Parteien, deren Organisation sich auf das Gebiet eines Landes beschränkt (Landesparteien), gelten die in diesem Gesetz für den Bundesverband getroffenen Regelungen für den Landesverband.

(4) Die Mitglieder aus Teilen Deutschlands, denen es versagt ist, am freien politischen Leben des deutschen Volkes teilzunehmen, können im Rahmen der allgemeinen Parteiorganisation eigene Vertretungen, auch mit den Rechten von Gebietsverbänden, erhalten.

##### § 5

Als Sonderorganisationen (Organisationen mit besonderen Aufgaben innerhalb der Partei) gelten

1. Personenvereinigungen, die an die Beschlüsse der Parteiorgane (§ 11 Abs. 2) gebunden sind, wenn sie sich ganz oder überwiegend aus Parteimitgliedern zusammensetzen,
2. selbständig wirtschaftende Geschäftsbetriebe und Einrichtungen, die nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse organisatorisch, finanziell und wirtschaftlich in die Partei eingegliedert sind.

Sie sind Teile der Partei. Eigene Rechtsfähigkeit der Organisation steht der Zugehörigkeit zur Partei nicht entgegen.

#### § 6

Nebenorganisationen einer Partei sind Personenvereinigungen, Geschäftsbetriebe und andere Einrichtungen, die, ohne in die Partei eingegliedert zu sein, als Teil einer von der Partei bestimmten politischen Gesamtbewegung im Rahmen ihres besonderen Aufgabenbereichs den Zweck verfolgen, die politischen Grundsätze der Partei zu verbreiten, Mitglieder an die Partei heranzuführen oder sie sonst zu unterstützen. Sie gelten nicht als Teile der Partei.

#### § 7

(1) Der Name einer Partei, die nach Inkrafttreten dieses Gesetzes gebildet wird, muß sich von dem Namen einer bereits bestehenden Partei deutlich unterscheiden; das gleiche gilt für Kurzbezeichnungen. In der Wahlwerbung und im Wahlverfahren muß der satzungsmäßige Name oder dessen Kurzbezeichnung geführt werden; Zusatzbezeichnungen können weggelassen werden. Die Wahlgesetze können bestimmen, daß die Wahlvorschläge von Parteien, deren Namen zu Verwechslungen Anlaß geben, mit Unterscheidungsbezeichnungen versehen werden.

(2) Sämtliche gebietlichen Untergliederungen der allgemeinen Parteiorganisation müssen den Namen der Gesamtpartei unter Zusatz ihrer Organisationsstellung (Landesverband, Kreisverband, Ortsverband usw.) führen. Zusatzbezeichnungen für gebietliche Untergliederungen sind nur an nachfolgender Stelle zulässig. In der allgemeinen Werbung und in der Wahlwerbung braucht die Bezeichnung der Organisationsstellung nicht verwendet zu werden.

(3) Gebietsverbände und sonstige Teilorganisationen, die aus der Partei ausscheiden, verlieren das Recht, den Namen der Partei weiterzuführen. Ein neu gewählter Name muß sich von dem bisherigen Namen eindeutig unterscheiden; er darf nicht in einem bloßen Zusatz zu dem bisherigen Namen bestehen. Entsprechendes gilt für Kurzbezeichnungen.

(4) Im übrigen finden die Bestimmungen des bürgerlichen Rechts über Namen Anwendung.

#### § 8

(1) Soweit der Staat oder ein anderer Träger öffentlicher Gewalt den Parteien seine Einrichtungen zur Verfügung stellt oder ihnen sonst öffentliche Leistungen gewährt, können alle Parteien verlan-

gen, in grundsätzlich gleicher Weise behandelt zu werden. Der Umfang der Benutzung oder Gewährung kann nach der Bedeutung der Parteien abgestuft werden; die Bedeutung ist in erster Linie nach den vorangegangenen Wahlerfolgen (Wählerzahlen), gegebenenfalls nach anderen sachgerechten, leicht nachprüfbaren Gesichtspunkten zu bemessen. Bei Einrichtungen und Leistungen, die im Zusammenhang mit einer Wahl zur Verfügung gestellt oder gewährt werden, beschränkt sich dieses Recht während der Dauer des Wahlkampfes auf diejenigen Parteien, die Wahlvorschläge eingereicht haben. Zu Rundfunksendungen brauchen nur Parteien zugelassen zu werden, deren Wahlvorschläge nach Art oder Zahl in einem angemessenen Verhältnis zum Sendebereich stehen. Satz 3 und 4 gelten sinngemäß auch für Volksabstimmungen, an denen sich Parteien stimmwerbend beteiligen.

(2) Die Möglichkeit, öffentliche Leistungen an bestimmte sachliche, von allen Parteien zu erfüllende Voraussetzungen zu knüpfen, bleibt unberührt.

(3) Ist gegen eine Partei Antrag auf Entscheidung gestellt, ob sie verfassungswidrig ist, so kann jede der in § 43 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht genannten Stellen beim Bundesverfassungsgericht beantragen, die Rechte der Partei auf Benutzung öffentlicher Einrichtungen oder Gewährung sonstiger öffentlicher Leistungen vorübergehend außer Kraft zu setzen.

#### § 9

Die Betätigung der Parteien, ihrer Mitglieder und ihrer Beauftragten unterliegt den allgemeinen, für jedermann verbindlichen Gesetzen.

### ZWEITER ABSCHNITT

#### Innere Ordnung

#### § 10

(1) Jede Partei muß eine schriftliche Satzung und ein schriftliches Programm haben. Die Gebietsverbände der allgemeinen Parteiorganisation regeln ihre Angelegenheiten durch eigene Satzung, soweit die Satzungen höherer Parteiverbände hierüber keine Vorschriften enthalten.

(2) Die Satzungen müssen Bestimmungen enthalten über

1. Namen, Zweck, Sitz und Tätigkeitsgebiet der Partei,
2. Aufnahme, Austritt und Ausschluß sowie die Rechte und Pflichten der Mitglieder,
3. die allgemeine Gliederung der Partei,
4. die Bildung des Vorstandes und der übrigen Organe (§ 11 Abs. 2),
5. diejenigen Angelegenheiten, welche der Beschlußfassung durch die Parteiversammlung (§ 12) vorbehalten sind,
6. die Voraussetzungen, unter denen die Parteiversammlung zu berufen ist, über Form und Fristen der Berufung und die Beurkundung der Beschlüsse,

7. die Parteiverbände und Organe, die zur Einreichung (Unterzeichnung) von Wahlvorschlägen für die Wahlen zu den Volksvertretungsorganen öffentlicher Gebietskörperschaften befugt sind, soweit hierüber keine gesetzlichen Bestimmungen bestehen.

(3) Die Satzung, das Programm und die Namen der Vorstandsmitglieder der Gesamtpartei, deren spätere Änderungen und die Auflösung der Gesamtpartei sind dem Bundeswahlleiter mitzuteilen. Für die Landesverbände gilt Satz 1 entsprechend. Die genannten Unterlagen können beim Bundeswahlleiter von jedermann eingesehen werden.

#### § 11

(1) Die Gesamtpartei sowie alle ihre Gebietsverbände müssen einen Vorstand und eine Mitgliederversammlung haben. Durch die Satzung kann bestimmt werden, daß in den überörtlichen Verbänden an die Stelle der Mitgliederversammlung eine Vertreterversammlung tritt, deren Mitglieder auf die Dauer von höchstens zwei Jahren durch Mitglieder- oder Vertreterversammlungen der nachgeordneten Verbände gewählt werden. Vertreterversammlungen können auch für Ortsverbände von mehr als 1000 Mitgliedern gebildet werden.

(2) Die Satzung kann weitere der Willensbildung des jeweiligen Parteiverbandes dienende Einrichtungen (Organe) vorsehen. Sie sind in der Satzung ausdrücklich als solche zu bezeichnen.

#### § 12

(1) Die Mitglieder- oder Vertreterversammlung (Parteiversammlung) der Gesamtpartei tritt mindestens alle zwei Jahre, die der nachgeordneten Gebietsverbände jedes Jahr mindestens einmal zusammen. Die Parteiversammlung ist das oberste Organ des jeweiligen Parteiverbandes.

(2) Vorstandsmitglieder, Mitglieder anderer Organe des Parteiverbandes sowie Angehörige des in § 13 Abs. 3 genannten Personenkreises können einer Vertreterversammlung kraft Satzung angehören, dürfen aber in diesem Falle nur bis zu einem Fünftel der satzungsmäßigen Gesamtzahl der Versammlungsmitglieder mit Stimmrecht ausgestattet sein.

(3) Die Parteiversammlung beschließt im Rahmen der Zuständigkeiten des Parteiverbandes innerhalb der Gesamtpartei über die Satzung, das Parteiprogramm, die Beitragsordnung, die Schiedsgerichtsordnung, die Grundlinien der Politik und die Auflösung des Parteiverbandes.

(4) Die Parteiversammlung wählt den Vorsitzenden des Parteiverbandes, seine Stellvertreter und die übrigen Mitglieder des Vorstandes, die Mitglieder etwaiger anderer Organe und die Vertreter in den Organen höherer Parteiverbände, soweit in diesem Gesetz nichts anderes zugelassen ist.

(5) Die Parteiversammlung nimmt mindestens alle zwei Jahre einen Tätigkeitsbericht des Vorstandes

entgegen und faßt über ihn Beschluß. Der finanzielle Teil des Berichts ist vor der Berichterstattung durch Rechnungsprüfer, die von der Parteiversammlung gewählt werden, zu überprüfen.

#### § 13

(1) Der Vorstand wird auf höchstens drei Jahre gewählt. Er muß aus mindestens drei Mitgliedern bestehen.

(2) Mitglied des Vorstandes eines Bundes- oder Landesverbandes kann nur sein, wer Deutscher im Sinne des Artikels 116 des Grundgesetzes ist.

(3) Dem Vorstand können kraft Satzung angehören:

- a) Amtsträger der Partei und Vertreter von Sonder- und Nebenorganisationen der Partei,
- b) Abgeordnete in den Vertretungsorganen öffentlicher Gebietskörperschaften,
- c) Parteimitglieder, die ein leitendes öffentliches Amt bekleiden.

Der Anteil der nichtgewählten Mitglieder darf ein Drittel der Gesamtzahl der Vorstandsmitglieder nicht übersteigen; er kann um weitere Mitglieder mit beratender Stimme erhöht werden, muß jedoch auch dann noch unter der Hälfte der Gesamtzahl der Vorstandsmitglieder liegen.

(4) Der Vorstand leitet den Parteiverband und führt dessen Geschäfte nach Maßgabe von Gesetz und Satzung sowie der Beschlüsse der ihm übergeordneten Organe. Er vertritt den Parteiverband gemäß § 26 Abs. 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs.

(5) Zur Durchführung der Beschlüsse des Vorstandes sowie zur Erledigung der laufenden und der besonders dringlichen Vorstandsgeschäfte kann aus der Mitte des Vorstandes ein geschäftsführender Vorstand gebildet werden. Seine Mitglieder können auch vom Vorstand gewählt oder durch die Satzung bestimmt werden.

#### § 14

(1) Die Mitglieder von allgemeinen Parteiaus-schüssen und ähnlichen Einrichtungen, die nach der Satzung umfassende Zuständigkeiten für die Beratung oder Entscheidung politischer und organisatorischer Fragen der Partei besitzen, können auch von den Parteiversammlungen nachgeordneter Parteiverbände gewählt werden.

(2) Der Vorstand und Angehörige des in § 13 Abs. 3 genannten Personenkreises können einem solchen Organ kraft Satzung angehören. Der Anteil der nichtgewählten Mitglieder darf ein Drittel der Gesamtmitgliederzahl des Organs nicht übersteigen; er kann um weitere Mitglieder mit nur beratender Stimme erhöht werden, muß jedoch auch dann noch unter der Hälfte der Gesamtmitgliederzahl des Organs liegen.

(3) Das Amt der gewählten Mitglieder der in Absatz 1 genannten Organe dauert höchstens drei Jahre.

## § 15

Die Zusammensetzung einer Vertreterversammlung oder eines sonstigen Organs, das ganz oder teilweise aus Vertretern von Gebietsverbänden besteht, muß in der Satzung festgelegt sein. Neben der Zahl der vertretenen Mitglieder kann auch die Zahl der für die Partei im Bereich eines Gebietsverbandes bei vorausgegangenen Wahlen abgegebenen Wählerstimmen berücksichtigt werden. Die Verteilung nach Mitgliederzahlen muß überwiegen. Das Stimmrecht der Vertreter eines Gebietsverbandes kann davon abhängig gemacht werden, daß der Verband seine Beitragspflicht erfüllt hat.

## § 16

(1) Zur Schlichtung und Entscheidung von Streitigkeiten der Partei mit einzelnen Mitgliedern und Streitigkeiten über Auslegung und Anwendung der Satzung sind bei den Parteiverbänden höherer Stufe Parteischiedsgerichte zu bilden. Für mehrere Parteiverbände der Kreisstufe können gemeinsame Schiedsgerichte gebildet werden.

(2) Die Mitglieder der Schiedsgerichte werden von der für ihren Bereich zuständigen Parteiversammlung auf die Dauer von mindestens zwei und höchstens vier Jahren gewählt. Sie dürfen nicht dem Vorstand des Parteiverbandes, bei dem das Schiedsgericht gebildet ist, angehören, von der Partei keine Einkünfte beziehen und in keinem Dienstverhältnis zu ihr stehen. Die Mitglieder der Schiedsgerichte sind unabhängig und an Weisungen nicht gebunden.

(3) Die Satzung kann vorsehen, daß die Schiedsgerichte allgemein oder im Einzelfalle mit Beisitzern besetzt werden, die von den Streitparteien paritätisch benannt werden.

(4) Für die Tätigkeit der Parteischiedsgerichte ist eine Schiedsgerichtsordnung zu erlassen, die den Beteiligten rechtliches Gehör und ein gerechtes Verfahren gewährleistet.

## § 17

(1) Alle Organe der Partei fassen ihre Beschlüsse mit einfacher Stimmenmehrheit, soweit nicht durch Gesetz oder Satzung erhöhte Stimmenmehrheit vorgeschrieben ist.

(2) Wahlen können auch nach den Grundsätzen der relativen Mehrheitswahl oder der Verhältniswahl vorgenommen werden. Die Wahlen der Vorstandsmitglieder und der Vertreter zu Organen höherer Parteiverbände sind geheim. Bei den übrigen Wahlen kann offen abgestimmt werden, wenn sich auf Befragen kein Widerspruch erhebt.

(3) Das Antragsrecht in den Parteiversammlungen muß so gestaltet sein, daß eine demokratische Willensbildung gewährleistet ist, insbesondere auch vorhandene Minderheiten ihre Vorschläge angemessen zur Erörterung bringen können. In den Versammlungen höherer Parteiverbände muß mindestens den Vertretern eines Parteiverbandes der nächstniedrigsten Organisationsstufe ein Antragsrecht eingeräumt sein. Bei Wahlen ist eine Bindung an Wahlvorschläge anderer Parteiorgane unstatthaft.

## § 18

(1) Alle ordentlichen Mitglieder der Partei und ihre Vertreter in den Parteiorganen haben gleiches Stimmrecht.

(2) Die zuständigen Stellen der Partei entscheiden nach Maßgabe der Satzung frei über die Aufnahme von Mitgliedern. Die Mitglieder sind jederzeit zum sofortigen Austritt aus der Partei berechtigt.

(3) In der Satzung sind festzulegen:

- a) die zulässigen Ordnungsmaßnahmen gegen Mitglieder,
- b) die Gründe, die zu Ordnungsmaßnahmen berechtigen,
- c) die Parteistellen, die Ordnungsmaßnahmen anordnen können.

In den Fällen des Ausschlusses, der Amtsenthebung oder der Aberkennung der Fähigkeit zur Bekleidung von Parteiämtern muß der Beschluß begründet werden.

## § 19

(1) Die Auflösung und der Gesamtausschluß nachgeordneter Parteiverbände sowie die Amtsenthebung ganzer Organe derselben sind nur zulässig, soweit sie in der Satzung ausdrücklich vorgesehen sind. In diesem Falle ist in der Satzung festzulegen,

- a) aus welchen Gründen die Maßnahmen erfolgen dürfen,
- b) welcher übergeordnete Verband und welches Organ dieses Verbandes hierzu berechtigt ist.

(2) Dem Vorstand eines übergeordneten Parteiverbandes darf die Zuständigkeit für Maßnahmen der in Absatz 1 genannten Art nur unter dem Vorbehalt der Bestätigung durch ein höheres Organ dieses Verbandes übertragen werden; die Maßnahme tritt außer Kraft, wenn die Bestätigung nicht innerhalb von drei Monaten ausgesprochen wird.

## DRITTER ABSCHNITT

## Aufstellung von Wahlbewerbern

## § 20

(1) Bewerber für Wahlen zu den Volksvertretungsorganen öffentlicher Gebietskörperschaften müssen durch eine Versammlung der wahlberechtigten Parteimitglieder in dem jeweiligen Wahlkreis oder durch eine Versammlung der von ihnen hierzu aus ihrer Mitte gewählten Vertreter (Vertreterversammlung) in geheimer Abstimmung gewählt werden. Bei Listenvorschlägen ist auch über die Reihenfolge der Bewerber geheim abzustimmen.

(2) Vertreterversammlung kann auch eine nach der Satzung allgemein für bevorstehende Wahlen von den wahlberechtigten Mitgliedern der Partei bestellte Versammlung sein, wenn sie nicht früher

als zwei Jahre vor dem Wahltag gewählt worden ist. Auf den Parteivorstand oder ein sonstiges Organ der Parteiführung kann die Auswahl der Parteibewerber nicht übertragen werden. Ist der Wahlkreis, für den Bewerber aufzustellen sind, kleiner als der Zuständigkeitsbereich der Versammlung, so sind nur die aus dem Wahlkreis stammenden Vertreter stimmberechtigt.

(3) Umfaßt eine Gemeinde oder ein Landkreis mehrere Wahlkreise, so können die Bewerber für diese Wahlkreise in einer gemeinsamen Versammlung gewählt werden.

(4) Zu einer Vertreterversammlung müssen mindestens 20, zu einer Landesvertreterversammlung mindestens 50 Vertreter gewählt werden. Im Falle des Absatzes 2 Satz 3 müssen mindestens 10 Vertreter stimmberechtigt sein. Die mittelbare Wahl der Vertreterversammlung darf nicht über mehr als eine Zwischenstufe, die einer Landesvertreterversammlung nicht über mehr als zwei Zwischenstufen erfolgen. § 15 findet entsprechende Anwendung.

(5) Wahlkreis im Sinne der vorstehenden Bestimmungen ist jeweils derjenige Wahlbereich, für den der Wahlvorschlag aufzustellen ist. Wahlberechtigte Parteimitglieder sind im Falle des Absatzes 1 diejenigen Mitglieder, die im Zeitpunkt ihrer Stimmabgabe die Wahlrechtsvoraussetzungen für die bevorstehende Volksvertretungswahl erfüllen, im Falle des Absatzes 2 diejenigen Mitglieder, die sie für mindestens eine der Wahlen erfüllen, für die die Versammlung Bewerber aufzustellen hat.

(6) Der Landesvorstand oder eine andere in der Landessatzung hierfür vorgesehene Stelle kann gegen den Beschluß einer Versammlung Einspruch erheben. Auf einen solchen Einspruch ist die Abstimmung zu wiederholen. Ihr Ergebnis ist endgültig.

#### § 21

(1) Für alle in § 20 vorgesehenen Versammlungen gilt § 17 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 entsprechend. Das Nähere über die Wahl von Vertreterversammlungen, über die Berufung, Beschlußfähigkeit und Durchführung der Versammlungen sowie über das Verfahren für die Wahl der Bewerber regeln die Parteien durch ihre Satzungen. Mangels besonderer Regelungen finden die für Parteiversammlungen geltenden Satzungsbestimmungen sinngemäß Anwendung.

(2) Welche Nachweise für die Einhaltung der Bestimmungen dieses Abschnitts im Wahlverfahren zu erbringen sind und welche Folgen sich ergeben, wenn die Nachweise nicht erbracht werden, bestimmt sich nach den Wahlgesetzen.

(3) Soweit in einem Lande Besonderheiten des Wahlsystems der vollen Anwendung des § 20 entgegenstehen, können durch Landesgesetz die erforderlichen Sonderregelungen zur Anpassung an das Wahlsystem getroffen werden. Das Wahlgesetz kann auch eine bestimmte Reihenfolge der Bewerber für nichtgebundene Listenvorschläge festlegen.

### VIERTER ABSCHNITT

#### Rechenschaftslegung

##### § 22

(1) Der oberste Parteivorstand hat über die Herkunft der Mittel, die seiner Partei innerhalb eines Kalenderjahres (Rechnungsjahr) zugeflossen sind, in einem Rechenschaftsbericht öffentlich Rechenschaft zu geben.

(2) Der Rechenschaftsbericht muß von einem öffentlich bestellten Wirtschaftsprüfer (Wirtschaftsprüfungsgesellschaft) nach den Vorschriften der §§ 27 bis 29 überprüft sein. Er ist bis zum 30. September des dem Rechnungsjahr folgenden Jahres beim Bundeswahlleiter einzureichen und von diesem im Bundesanzeiger zu veröffentlichen.

##### § 23

(1) In dem Rechenschaftsbericht sind die Einnahmen des Bundesverbandes und die Einnahmen der einzelnen Landesverbände gesondert aufzuführen. Die Einnahmen der den Landesverbänden nachgeordneten Parteiverbände sind ungesondert in die Teilberichte der Landesverbände aufzunehmen. Die Landesverbände haben die Teilberichte der ihnen nachgeordneten Verbände gesammelt bei ihren Rechenschaftsunterlagen aufzubewahren. Die Einnahmen von Sonderorganisationen sind bei dem Parteiverband auszuweisen, dem sie eingegliedert sind.

(2) In der Einnahmerekchnung sind folgende Posten gesondert auszuweisen:

1. Mitgliederbeiträge;
2. Fraktionsbeiträge und ähnliche regelmäßige Amtsträgerbeiträge;
3. Einnahmen aus Vermögen, Veranstaltungen, Vertrieb von Druckschriften und sonstiger mit Einnahmen verbundener Tätigkeit der Partei, soweit sie nicht unter die Einnahmeart 4 fallen;
4. Einnahmen aus selbständig wirtschaftenden Geschäftsbetrieben und Einrichtungen der Partei (§ 5 Nr. 2);
5. Spenden,
  - a) Mitgliederspenden,
  - b) Fremdspenden;
6. Kredite.

(3) In die Einnahmerekchnung werden nicht einbezogen:

1. öffentliche Leistungen,
2. Leistungen anderer Teilorganisationen der Partei mit Ausnahme der in Absatz 2 Nr. 4 und der in § 24 Abs. 4 genannten Einnahmen.

(4) Die Partei kann dem Rechenschaftsbericht, insbesondere auch einzelnen seiner Posten, kurzgefaßte Erläuterungen beifügen.

## § 24

(1) Einnahme ist, soweit für einzelne Einnahmearten (§ 23 Abs. 2) nichts Besonders gilt, jeder Zufluß von Geld oder geldwerten Leistungen, der weder durch eine gleichwertige Gegenleistung ausgeglichen ist noch auf einer Ersatz-, Entschädigungs- oder Rückerstattungspflicht beruht. Als Einnahmen gelten auch die Freistellung von üblicherweise entstehenden Verbindlichkeiten sowie die Übernahme von Veranstaltungen und Maßnahmen, mit denen ausdrücklich für eine Partei geworben wird, durch andere.

(2) Alle Einnahmen sind mit ihrem vollen Betrag an der für sie vorgesehenen Stelle einzusetzen. Mit der Einnahme zusammenhängende Ausgaben dürfen nur insoweit abgezogen werden, als sie unmittelbaren Aufwand zur Beschaffung der betreffenden Einnahme darstellen.

(3) Wirtschaftsgüter, die nicht in Geld bestehen, sind mit den im gewöhnlichen Geschäftsverkehr für gleiche oder vergleichbare Leistungen üblicherweise zu zahlenden Preisen anzusetzen.

(4) Durchlaufende Gelder und Leistungen sowie Mitgliederbeiträge und sonstige Einnahmen, die von vornherein für eine schlüsselmäßige Verteilung unter mehrere Parteiverbände bestimmt sind, werden bei der Stelle ausgewiesen, bei der sie endgültig verbleiben.

## § 25

(1) Mitgliederbeiträge im Sinne des § 23 Abs. 2 Nr. 1 sind Beiträge, die die Mitglieder lediglich in ihrer Eigenschaft als Mitglieder auf Grund der Satzung zu entrichten verpflichtet sind, insbesondere auch Aufnahmegebühren und Sonderumlagen.

(2) Bei den in § 23 Abs. 2 Nr. 3 genannten Einnahmequellen ist der Reinertrag der einzelnen Vermögensanlage, Veranstaltung oder Unternehmung einzusetzen. Die Ausweisungspflicht nach § 23 Abs. 2 Nr. 5 und 6 bleibt unberührt.

(3) Bei den Einnahmen aus selbständig wirtschaftenden Geschäftsbetrieben und Einrichtungen der Partei ist der steuerliche Gewinn einzusetzen. Soweit handels- oder steuerrechtliche Vorschriften nicht dazu verpflichten, Bücher zu führen und regelmäßig Jahresabschlüsse zu machen, tritt an die Stelle des steuerlichen Gewinns der Überschuß der Einnahmen über die Ausgaben. Absatz 2 Satz 2 gilt entsprechend.

(4) Bei Einnahmen aus Spenden bleiben Sach-, Werk- und Dienstleistungen, die die Mitglieder oder die Nebenorganisationen der Parteien außerhalb eines Geschäftsbetriebes üblicherweise unentgeltlich zur Verfügung stellen oder die einen Wert von 1000 DM nicht übersteigen, unberücksichtigt. Für die Übernahme von Veranstaltungen und Maßnahmen der Parteiwerbung gilt Satz 1 entsprechend.

(5) Bei Einnahmen aus Krediten sind nur Kreditzuflüsse von mehr als 1000 DM und diese nur dann auszuweisen, wenn der Kredit nicht bis zum Schluß des Rechnungsjahres abgedeckt worden ist.

## § 26

(1) Jede Partei hat Bücher über ihre rechnungspflichtigen Einnahmen zu führen. Dabei ist nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung unter Berücksichtigung des Gesetzeszweckes zu verfahren.

(2) Das Geschäftsjahr selbständig wirtschaftender Geschäftsbetriebe und Einrichtungen der Partei muß mit dem Rechnungsjahr für den Rechenschaftsbericht übereinstimmen.

## § 27

(1) Bei Durchführung der nach § 22 Abs. 2 erforderlichen Prüfung sind der Bundesverband sowie nach Wahl des Prüfers mindestens zwei Landesverbände und vier nachgeordnete Gebietsverbände zu prüfen.

(2) Der Prüfer kann von den Vorständen der zu prüfenden Partei und den von ihnen dazu ermächtigten Personen alle Aufklärungen und Nachweise verlangen, welche die sorgfältige Erfüllung seiner Prüfungspflicht erfordert. Es ist ihm insoweit auch zu gestatten, die Unterlagen für die Zusammenstellung des Rechenschaftsberichts, die Bücher und Schriftstücke sowie die Kassen- und Vermögensbestände der Partei zu prüfen.

(3) Der Vorstand des zu prüfenden Parteiverbandes hat dem Prüfer schriftlich zu versichern, daß in dem Rechenschaftsbericht alle rechnungspflichtigen Einnahmen erfaßt sind. Auf die Versicherung der Vorstände nachgeordneter Parteiverbände kann Bezug genommen werden. Es genügt die Versicherung des für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitgliedes.

## § 28

(1) Das Ergebnis der Prüfung ist in einem schriftlichen Prüfungsbericht niederzulegen, der dem Vorstand der Gesamtpartei und dem Vorstand des geprüften Parteiverbandes zu übergeben ist.

(2) Sind nach dem abschließenden Ergebnis der Prüfung keine Einwendungen zu erheben, so hat der Prüfer durch einen Vermerk zu bestätigen,

daß nach pflichtmäßiger Prüfung auf Grund der Bücher und Schriften der Partei sowie der von den Vorständen erteilten Aufklärungen und Nachweise der Rechenschaftsbericht in dem geprüften Umfang (§ 27 Abs. 1) den Vorschriften dieses Gesetzes entspricht.

Sind Einwendungen zu erheben, so hat der Prüfer die Bestätigung zu versagen oder einzuschränken. Die geprüften Parteiverbände sind im Prüfungsvermerk namhaft zu machen.

(3) Der Prüfungsvermerk ist auf dem einzureichenden Rechenschaftsbericht anzubringen und in vollem Wortlaut nach § 22 Abs. 2 Satz 1 mit zu veröffentlichen.

## § 29

(1) Als Prüfer darf nicht bestellt werden, wer Vorstandsmitglied, Mitglied eines allgemeinen Parteiausschusses (§ 14), Kontroll- oder Revisionsausschusses, Revisionsbeauftragter oder Angestellter

der zu prüfenden Partei ist oder in den letzten drei Jahren vor der Bestellung war.

(2) Die Prüfer, ihre Gehilfen und die bei der Prüfung mitwirkenden gesetzlichen Vertreter einer Prüfungsgesellschaft sind zu gewissenhafter und unparteiischer Wahrnehmung ihrer Aufgaben und zur Verschwiegenheit verpflichtet. § 141 des Aktiengesetzes findet entsprechende Anwendung.

## FUNFTER ABSCHNITT

### Durchführung des Verbots verfassungswidriger Parteien

#### § 30

(1) Wird eine Partei oder eine Teilorganisation einer Partei nach Artikel 21 Abs. 2 des Grundgesetzes für verfassungswidrig erklärt, so treffen die Innenminister und die Polizeibehörden der Länder im Rahmen der Gesetze alle Maßnahmen, die zur Vollstreckung des Urteils und etwaiger zusätzlicher Vollstreckungsregelungen des Bundesverfassungsgerichts erforderlich sind. Die Innenminister haben zu diesem Zwecke unbeschränktes Weisungsrecht gegenüber den Polizeibehörden ihres Landes.

(2) Erstreckt sich die Organisation der Partei oder des für verfassungswidrig erklärten Teils der Partei über das Gebiet eines Landes hinaus, so trifft der Bundesminister des Innern die für eine einheitliche Vollstreckung erforderlichen Anordnungen.

(3) Das Bundesverfassungsgericht kann die Vollstreckung nach § 35 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht abweichend von den Vorschriften der Absätze 1 und 2 regeln.

(4) Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Vollstreckungsmaßnahmen haben keine aufschiebende Wirkung. Betrifft ein Verwaltungsstreitverfahren eine Frage, die für die Vollstreckung des Urteils von grundsätzlicher Bedeutung ist, so ist das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen, wenn der Bundesminister des Innern dies beantragt. Das Bundesverfassungsgericht entscheidet auch über Einwendungen gegen die Art und Weise der Durchführung der von ihm angeordneten besonderen Vollstreckungsmaßnahmen.

(5) Im Falle der Vermögenseinziehung findet § 9 des Vereinsgesetzes entsprechende Anwendung. Verbotsbehörde im Sinne dieser Bestimmung ist der zuständige Landesminister des Innern, im Falle des Absatzes 2 der Bundesminister des Innern.

#### § 31

Wird eine Partei oder eine Teilorganisation einer Partei nach Artikel 21 Abs. 2 des Grundgesetzes für verfassungswidrig erklärt, so verlieren diejenigen Abgeordneten im Bundestag, in den Landtagen und in den Volksvertretungen der kommunalen Gebietskörperschaften ihren Sitz, welche der Partei oder Teilorganisation noch nach der Antragstellung (§ 43 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht) angehört haben. Die von der Partei zur Wahl vor-

geschlagenen Listennachfolger und Ersatzmänner verlieren ihre Anwartschaft. Die Entscheidung darüber, welche Abgeordneten ihren Sitz verloren haben, ist binnen eines Monats zu treffen. Bis zur Rechtskraft der Entscheidung können die Abgeordneten nicht mehr an den Arbeiten der Vertretungskörperschaft teilnehmen. Das weitere regeln die Wahlgesetze.

#### § 32

(1) Es ist verboten, Organisationen zu bilden, die die verfassungswidrigen Bestrebungen einer nach Artikel 21 Abs. 2 des Grundgesetzes in Verbindung mit § 46 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht verbotenen Partei an deren Stelle ganz oder teilweise weiter verfolgen (Ersatzorganisation).

(2) Ist die Ersatzorganisation eine Vereinigung oder Wählergruppe, so finden die §§ 10 Abs. 2 und 11 des Vereinsgesetzes entsprechende Anwendung. Widerspruch und Anfechtungsklage haben keine aufschiebende Wirkung. Ist die Ersatzorganisation eine Partei, die bereits vor dem Verbot der ursprünglichen Partei bestanden hat oder im Bundestag oder in einem Landtag durch Abgeordnete vertreten ist, so entscheidet das Bundesverfassungsgericht; die §§ 38, 41, 43, 44 und 46 Abs. 3 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht und § 30 dieses Gesetzes gelten entsprechend. Ist die Feststellung, daß es sich um eine Ersatzorganisation handelt, nicht oder nicht mehr anfechtbar, so findet § 31 entsprechende Anwendung.

## SECHSTER ABSCHNITT

### Schlußbestimmungen

#### § 33

Das Bundeswahlgesetz vom 7. Mai 1956 (Bundesgesetzbl. I S. 383) wird wie folgt geändert:

1. § 19 erhält folgende Fassung:

#### „§ 19

#### Wahlvorschlagsrecht

(1) Wahlvorschläge können von Parteien und nach Maßgabe des § 21 von Wahlberechtigten eingereicht werden.

(2) Parteien, die im Bundestag oder einem Landtag seit deren letzter Wahl nicht auf Grund eigener Wahlvorschläge ununterbrochen mit mindestens fünf Abgeordneten vertreten waren, können als solche einen Wahlvorschlag nur einreichen, wenn sie spätestens am vierzigsten Tage vor der Wahl dem Bundeswahlleiter ihre Beteiligung an der Wahl angezeigt haben und der Bundeswahlausschuß ihre Parteieigenschaft festgestellt hat.

(3) Der Bundeswahlausschuß stellt spätestens am dreißigsten Tage vor der Wahl für alle Wahlorgane verbindlich fest,



1. welche Parteien im Bundestag oder in einem Landtag seit deren letzter Wahl auf Grund eigener Wahlvorschläge ununterbrochen mit mindestens fünf Abgeordneten vertreten waren,
  2. welche Vereinigungen, die nach Absatz 2 ihre Beteiligung angezeigt haben, für die Wahl als Parteien anzuerkennen sind.
- (4) Eine Partei kann in jedem Wahlkreis nur einen Kreiswahlvorschlag und in jedem Land nur eine Landesliste einreichen."
2. § 22 erhält folgende Fassung:
- „§ 22
- Nachweis über die Aufstellung von  
Parteibewerbern
- Für den Kreiswahlvorschlag einer Partei ist nachzuweisen, daß die Aufstellung des Bewerbers nach den Vorschriften der §§ 20 und 21 des Parteiengesetzes vorgenommen worden ist. Zu diesem Zweck ist eine Niederschrift der Mitglieder- oder Vertreterversammlung, in der der Bewerber aufgestellt wurde, einzureichen. In der Niederschrift haben der Leiter der Versammlung und zwei von dieser bestimmte Teilnehmer gegenüber dem Kreiswahlleiter eidesstattlich zu versichern, daß die Aufstellung des Bewerbers in geheimer Abstimmung erfolgt ist,"
3. § 25 Satz 2 erhält folgende Fassung:
- „Das Verfahren nach §§ 20, 21 des Parteiengesetzes braucht nicht eingehalten zu werden.“
4. § 26 Abs. 2 Nr. 3 erhält folgende Fassung:
- „3. bei einem Parteiwahlvorschlag die Parteibezeichnung fehlt, die nach § 19 Abs. 2 erforderliche Feststellung der Parteieigenschaft abgelehnt oder der in § 22 verlangte Nachweis nicht erbracht worden ist.“
5. § 28 Abs. 5 erhält folgende Fassung:
- „(5) Die §§ 22 bis 26 gelten entsprechend.“
6. § 49 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 erhält folgende Fassung:
- „(1) Wird eine Partei oder eine Teilorganisation einer Partei durch das Bundesverfassungsgericht gemäß Artikel 21 des Grundgesetzes für verfassungswidrig erklärt, so stellt der Vorstand des Bundestages durch Beschluß fest, welche Mitglieder ihren Sitz verloren haben.“
- b) Absatz 2 wird gestrichen, Absatz 3 wird Absatz 2, Absatz 4 wird Absatz 3.

## § 34

Die §§ 61 bis 63 des Bürgerlichen Gesetzbuchs finden auf Parteien keine Anwendung.

## § 35

Die Bundesregierung kann durch Rechtsverordnung

1. Formblätter für den Rechenschaftsbericht (§ 22) vorschreiben,
2. nähere Vorschriften darüber erlassen, welchen Einnahmearten bestimmte Einnahmequellen zuzurechnen sind,
3. Einnahmen, die infolge ihrer Art oder geringen Höhe für den Zweck der Rechenschaft über die Herkunft der Mittel von Parteien ohne Bedeutung sind, von der Rechenschaftspflicht ausnehmen,
4. nähere Bestimmungen über die in der Einnahmerekchnung absetzbaren Beträge sowie über die Bewertung von Leistungen treffen, die nicht in Geld bestehen,
5. Vorschriften über die Buchführung rechenschaftspflichtiger Einnahmen erlassen, insbesondere bestimmen, welche Einnahmen in Gesamtbeträgen gebucht werden dürfen.

## § 36

Der Bundeswahlleiter kann eine Partei unter Androhung und Festsetzung von Zwangsgeld zur Beachtung der in § 10 Abs. 3 und § 22 enthaltenen Vorschriften anhalten.

## § 37

(1) Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin. Rechtsverordnungen, die auf Grund dieses Gesetzes erlassen werden, gelten im Land Berlin nach § 14 des Dritten Überleitungsgesetzes.

(2) Solange der vollen Anwendung des Artikels 21 des Grundgesetzes im Land Berlin Hindernisse entgegenstehen, finden die Vorschriften dieses Gesetzes keine Anwendung auf Parteien und Parteiverbände, deren Organisation sich im Geltungsbereich dieses Gesetzes auf das Land Berlin beschränkt.

(3) Parteiverbände des Landes Berlin, die einer im übrigen Geltungsbereich dieses Gesetzes bestehenden Partei eingegliedert sind, unterliegen der Rechenschaftspflicht nach den Vorschriften des Vierten Abschnitts.

## § 38

Dieses Gesetz tritt zwei Jahre nach seiner Verkündung in Kraft.

## Begründung

### A. Allgemeiner Teil

#### I.

Parteien kennt das politische Leben seit den Anfängen der Geschichte. Parteien im engeren Sinne des Wortes, wie es heute verstanden wird, sind erst eine Schöpfung des 19. Jahrhunderts. Sie verdanken ihr Entstehen dem Parlamentarismus. In den Parlamenten des Frühkonstitutionalismus haben sich aus Gruppen gleichgesinnter Abgeordneter die ersten Kristallisationspunkte politischer Parteien herausgebildet. Später entstanden in den Wahlkreisen der Abgeordneten Wahlkomitees und Wahlvereine, die die Abgeordneten jeweils bei ihrer Wahl unterstützten. Sie nahmen an Umfang und Festigkeit zu und wuchsen allmählich den Fraktionen der Parlamente entgegen, bis es schließlich zur Bildung eigentlicher politischer Parteien kam. Bis tief in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts war die Bindungs- und Wirkungskraft der so entstandenen politischen Parteien begrenzt. Sie waren zahlenmäßig auf enge Kreise politisch interessierter Staatsbürger beschränkt. Der Schwerpunkt der parteipolitischen Willensbildung lag bei den Abgeordneten in den Parlamenten. Erst um die Jahrhundertwende setzte die Entwicklung zu jenen festgefügt, einflussreichen Großorganisationen ein, die heute das politische Leben der Demokratien weitgehend beherrschen und denen auch der deutsche Gesetzgeber bei Erfüllung seines Verfassungsauftrages aus Artikel 21 Abs. 3 des Grundgesetzes gegenübersteht. Die Herausbildung der modernen, insbesondere auch der deutschen Parteien, steht im engsten Zusammenhang mit der Entwicklung der auf zahlenmäßig kleine Kreise gestützten „Elitedemokratie“ der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts zur modernen Massendemokratie im Verein mit der Ausweitung und Egalisierung des Wahlrechts, der Industrialisierung und parallelen sozialen Entwicklungen. Sie steht weiter im Zusammenhang mit dem Verdrängen der konstitutionellen Regierungsform durch das parlamentarische System, das die Parteien in den Mittelpunkt des Staats- und Verfassungslebens gestellt hat. Die parlamentarische Demokratie ist eine Parteiendemokratie geworden. Die Willensbildung nicht nur des Volkes, sondern auch des Staates vollzieht sich heute zu einem großen Teil in den Parteien. Unabhängig von diesen politischen Entwicklungstendenzen ist das Gesicht der heutigen Parteien aber auch von den Formen moderner Organisationsbildung und Organisationstechnik bestimmt, die vorwiegend auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet entstanden sind, in den letzten Jahrzehnten aber zunehmend auch auf die Parteien übergreifen haben.

#### II.

Die deutsche Rechtsordnung hat sich, genau wie die der anderen demokratischen Staaten der Welt, den Parteien gegenüber lange Zeit stark zurückgehalten.

Die Parteien wurden als Vereine behandelt und waren, gleich den übrigen Vereinen, den Bestimmungen des bürgerlichen wie des öffentlichen Vereinsrechts unterworfen. Für die Schaffung eines besonderen Parteienrechts wurde kein Anlaß gesehen, auch von seiten der Parteien selbst kein dahingehender Wunsch geäußert, obwohl schon verhältnismäßig frühzeitig ersichtlich war, daß sich die politischen Parteien nach ihrer Stellung und ihrer Funktion im öffentlichen Leben in verschiedener Hinsicht wesentlich von den übrigen Vereinen unterschieden. Auffällig war, daß auch die geschriebenen Verfassungen des 19. und 20. Jahrhunderts die Parteien kaum erwähnten; dies selbst in Staaten, in denen sie wesentlich früher und in viel stärkerem Maße Anteil am Verfassungsleben hatten als in Deutschland.

Zum Problem positiver Rechts- und Verfassungsregelung sind die Parteien erst geworden, nachdem sie durch die totalitären Systeme dieses Jahrhunderts in Frage gestellt und in einem beträchtlichen Teil Europas beseitigt worden waren. Erst aus diesen Erfahrungen heraus haben verschiedene neue europäische Verfassungen die Notwendigkeit empfunden, neben den sonstigen Sicherungen einer freiheitlichen und demokratischen Grundordnung auch den Bestand und den demokratischen Charakter der Parteien zu gewährleisten sowie vor allem das Wiedererstehen totalitärer Staatsparteien zu verhindern.

Zu dem Kreis dieser Verfassungen gehört auch das Grundgesetz, das sich in Artikel 21 noch ausführlicher mit den Parteien befaßt als die übrigen Verfassungen und darüber hinaus dem Bundesgesetzgeber den Auftrag zu einer ergänzenden Regelung des Parteienrechts gibt.

#### III.

Die Bedeutung des Artikels 21 GG und damit auch des in seinem Absatz 3 enthaltenen Regelungsauftrages kann verschieden ausgelegt werden und ist auch verschieden beurteilt worden. Der Entwurf nimmt hier einen Standpunkt der mittleren Linie ein, der sich möglichst nahe an den Wortlaut des Artikels 21, dessen Stellung im Sinnzusammenhang des Verfassungsgefüges und an die Entstehungsgeschichte des Artikels 21 hält. Danach hat Artikel 21 GG unbeschadet seiner Neuartigkeit vor allem einen bewahrenden, bekräftigenden und sichernden Inhalt. Er macht zwar die Parteien zu integrierenden Bestandteilen des Verfassungsaufbaus und des verfassungsrechtlich geordneten politischen Lebens, erkennt aber damit nur einen Zustand an, der tatsächlich schon unter der Weimarer Verfassung bestanden hat. Im übrigen will Artikel 21 den Parteien keine Rolle im Staatsleben zuweisen, die in der Vergangenheit ohne Vorbild ist, er will das Parteiwesen nicht revolutionieren, sondern geht von der nüchternen Erkenntnis aus,

daß eine moderne Massendemokratie ohne Parteien im herkömmlichen Sinne nicht handlungsfähig ist und der demokratische Staat nach wie vor nur auf das freie Kräftespiel demokratischer Parteien gegründet werden kann. Aus dieser Sicht heraus bekräftigt Artikel 21 den Parteien ihr schon bisher in allen echten Demokratien unangefochtenes Recht auf Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes. Es sollen keine Experimente in Richtung auf eine parteienlose Demokratie möglich sein. In dem Bewußtsein, daß die Gefahren für die Demokratie heute, anders als früher, weniger von einzelnen Machthabern als von bestimmten Parteien selbst, nämlich den totalitären Parteien, ausgehen, garantiert Artikel 21 die freie Parteibildung und damit das Mehrparteiensystem sowie den freien und gleichen Wettbewerb der Parteien. Es soll keine Einheitspartei, insbesondere keine „Staatspartei“ mehr geben. Aus dem gleichen Grund verlangt er, daß die Parteien in ihrem inneren Aufbau selbst demokratisch sind. Aus der Entstehungsgeschichte des Artikels 21 ist zu entnehmen, daß es dem Gesetzgeber vor allem auch um die Entwicklung eines gesunden, vor Zersplitterung bewahrten Parteiwesens ging, das die Grundlage für ein arbeitsfähiges Parlament abgeben kann. Die Entschlossenheit des Grundgesetzgebers, die deutsche Demokratie in erster Linie auf das Vorhandensein leistungsfähiger und zuverlässig demokratischer Parteien zu gründen, ging so weit, daß er undemokratische, totalitäre Parteien aus dem Verfassungsleben schlechthin ausgeschaltet wissen wollte (Artikel 21 Abs. 2).

Zum Absatz 3 des Artikels 21 ist aus der Entstehungsgeschichte von Bedeutung, daß die ursprünglichen Fassungen einen Auftrag an den Gesetzgeber enthielten, „die Rechtsverhältnisse der Parteien“ zu ordnen. Später wurde der Auftrag dahin beschränkt, „das Nähere“ zu den in Absatz 1 und 2 enthaltenen Grundsätzen zu regeln. Artikel 21 Abs. 3 ist also im Sinne bestimmter verfassungsergänzender Regelungsaufträge zu verstehen.

#### IV.

Ausgehend von diesen durch Artikel 21 GG gegebenen Voraussetzungen läßt sich der Entwurf wesentlich von folgenden allgemeinen Grundgedanken leiten:

1. Er beläßt die Parteien in ihrer herkömmlichen und bewährten Rechtsstellung als freie gesellschaftliche Organisationen. Er sieht davon ab, sie zu Körperschaften des öffentlichen Rechts zu machen und damit in Verbindung zur Staatsorganisation zu setzen. Eine solche Rechtsgestaltung würde nicht nur den Grundcharakter der Parteien als freie, dynamische Elemente im Prozeß der allgemeinen Staatswillensbildung gefährden, sondern auch erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegen, denn Artikel 21 GG geht offensichtlich von dem herkömmlichen politisch-soziologischen Erscheinungsbild der Parteien aus und gestattet es nicht, dieses in einer bisher völlig unbekanntem Weise umzuformen.
2. Der Entwurf schlägt kein das gesamte Parteienrecht geschlossenes umfassendes Gesetz vor, sondern beschränkt sich darauf, diejenigen Materien des Parteienrechts zu regeln, die in Artikel 21 GG ausdrücklich angesprochen sind.
3. Der Entwurf sieht davon ab, die Rechtsstellung und den Wirkungsbereich der Parteien im Verfassungsgefüge in umfassender Weise näher zu regeln. Er geht davon aus, daß die wesentlichen Entscheidungen hierüber, wenn auch z. T. nur stillschweigend, bereits im Grundgesetz selbst getroffen sind. Es liegt infolgedessen außerhalb des Machtbereichs des einfachen Gesetzgebers, Rechtsstellung und Wirkungsbereich der Parteien im Verfassungsgefüge grundsätzlich anders zu gestalten, als es dem in Artikel 21 GG zugrunde gelegten Erscheinungsbild entspricht. Ein erheblicher Teil der „Mitwirkung“ der Parteien „bei der politischen Willensbildung des Volkes“ hat bereits in den Wahlgesetzen seine Regelung gefunden. Ein Bedürfnis nach weiteren umfassenden Ausführungen zu Artikel 21 Abs. 1 Satz 1 GG ist nicht erkennbar. Der Entwurf greift deshalb nur in wenigen speziellen Fällen auf die Befugnis des Gesetzgebers zu näherer Regelung des dort ausgesprochenen Grundsatzes zurück.
4. Der Grundsatz, daß die Bildung der Parteien frei ist, bedarf weder einer Wiederholung noch einer näheren Klärung im Gesetz. Die freie Parteibildung ist gesetzlich nicht beschränkbar. Die Einzelfragen der Parteienfreiheit sind durch die Rechtsprechung und Lehre zum Grundsatz der Vereinsfreiheit (Artikel 9 GG) weitgehend geklärt.
5. Bei Regelung der inneren Ordnung der Parteien beläßt es der Entwurf bei der Organisationsfreiheit der Parteien nach Maßgabe des bürgerlichen Vereinsrechts und beschränkt sich auf solche Bestimmungen, die nach den allgemeinen Erfahrungen über das Parteienleben zur Gewährleistung einer demokratischen Willensbildung unbedingt erforderlich sind.
6. Zur Rechenschaftslegung über die Herkunft der Parteimittel bringt der Entwurf eine verhältnismäßig eingehende Regelung, die die Einnahmeseite der Parteifinanzen klarlegen und durchleuchten, zugleich aber vermeiden soll, die Parteien unter eine „polizeiliche Finanzkontrolle“ zu stellen, die bei den Beratungen im Parlamentarischen Rat ausdrücklich abgelehnt wurde (vgl. Antrag Abg. Zinn, Drucksache 847 vom 8. Mai 1949). Schon mangels einer entsprechenden verfassungsrechtlichen Ermächtigung in Artikel 21 GG sieht der Entwurf auch davon ab, die Parteien irgendwelchen unmittelbaren oder mittelbaren Beschränkungen in der Beschaffung ihrer Geldmittel zu unterwerfen.
7. Der Entwurf enthält keine ausführenden Regelungen zur materiellen Frage der Verfassungswidrigkeit von Parteien (Artikel 21 Abs. 2 GG). Abgesehen davon, daß eine nähere Regelung schon verfassungsrechtlich kaum möglich sein dürfte, sind die in früheren Jahren verschiedenfach zu Artikel 21 Abs. 2 GG ausgesprochenen

Befürchtungen durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht gerechtfertigt worden. Das Verfahren über die Feststellung der Verfassungswidrigkeit politischer Parteien ist einschließlich der unmittelbar damit verbundenen Rechtsfolgen bereits im Bundesverfassungsgerichtsgesetz (§§ 43 bis 47) geregelt. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, daß die Vollstreckung der Urteile des Bundesverfassungsgerichts sowie eine Reihe mittelbarer Auswirkungen der Verbotsurteile dringend einer gesetzlichen Regelung bedürfen; sie sind im Fünften Abschnitt des Gesetzes behandelt.

## V.

Der Entwurf betritt gesetzgeberisches Neuland. Eine umfassende Regelung des Rechts der politischen Parteien ist ohne Vorbild. Kein demokratischer Staat hat bisher ein Parteiengesetz der Art, wie es Artikel 21 GG fordert, erlassen. Die einzige Ausnahme bildet Argentinien; das dortige Parteiengesetz ist jedoch so sehr auf südamerikanische Verhältnisse zugeschnitten, daß es kaum zum Vorbild für ein deutsches Parteiengesetz genommen werden kann.

Wenn das Parteienrecht nunmehr für eine gesetzgeberische Regelung reif geworden ist, so trägt dazu wesentlich der Umstand bei, daß der Gesetzgeber jetzt die Erfahrungen einer fast zehnjährigen Aufbauarbeit und Wirksamkeit der Parteien in der Bundesrepublik verwerten kann. Eine sofortige gesetzgeberische Regelung nach Erlass des Grundgesetzes hätte ihn in die Lage gezwungen, ein wichtiges Gebiet des öffentlichen Lebens regeln zu müssen, dessen Gestaltung unfertig und dessen Entwicklung in hohem Maße ungewiß war. Einen großen Beitrag zur Erleichterung der gesetzgeberischen Arbeit hat ferner die vom Bundesminister des Innern im Jahre 1957 eingesetzte Parteienrechtskommission mit ihren Gutachten „Rechtliche Ordnung des Parteiwesens“ [2. Auflage 1958, Alfred Metzner Verlag Frankfurt (Main) - Berlin] geleistet. Der Entwurf stützt sich in weitem Umfange auf die Ergebnisse dieses Berichts\*).

## B. Besonderer Teil

### ERSTER ABSCHNITT

#### Allgemeine Bestimmungen

##### Zu § 1

Artikel 21 GG gebraucht den Begriff der Partei, ohne ihn zu definieren. Er geht dabei von einem vorgegebenen Erscheinungsbild der Partei im demokratischen Verfassungsstaate aus, dem jedoch eine gewisse Unschärfe anhaftet und anhaften mußte, da Gesetzgebung, Rechtsprechung und Wissenschaft sich bis dahin mit dem Rechtsbegriff der Partei kaum oder nur wenig befaßt hatten. Seitdem die politischen Parteien durch das Grundgesetz zu verfassungsrechtlichen Einrichtungen geworden, in

\*) Im Folgenden als „Gutachten“ bezeichnet.

den Mittelpunkt des Wahlrechts gerückt sind und auch die sonstige Gesetzgebung nicht länger an den Parteien und ihrer besonderen Stellung vorübergehen konnte, ist das Bedürfnis nach einer näheren Klärung des Parteibegriffs immer dringlicher geworden. Mit dem Erlass des Parteiengesetzes wird sie unvermeidlich. Ohne eine solche bliebe in weitem Umfange unbestimmt, auf welchen Kreis politischer Vereinigungen das Gesetz überhaupt anzuwenden ist. Der Gesetzgeber kann nicht im Unklaren lassen, welche Vereinigungen sich einer inneren demokratischen Ordnung zu unterwerfen haben, welche über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft zu geben haben usw., wenn nicht von vornherein eine bedenkliche Rechtsunsicherheit auf dem Gebiete des Parteiwesens geschaffen werden soll. Die Parteienrechtskommission hat sich dahin ausgesprochen, daß der Gesetzgeber angesichts der fehlenden Konkretisierung des Parteibegriffs im Grundgesetz zu einer Begriffsbestimmung geradezu verpflichtet ist (Gutachten S. 123).

Die gesetzliche Konkretisierung des Parteibegriffs muß sich im Rahmen des vom Grundgesetz vorgezeichneten Erscheinungsbildes der politischen Partei halten. Sie kann deshalb im wesentlichen nur klarstellende Bedeutung haben. Daraus ergibt sich der Zwang zu einer sehr behutsamen Begriffsbildung, die Bedacht darauf nimmt, daß politische Vereinigungen, die wesensmäßig Parteien sind, keinesfalls von diesem Rechtsstatus ausgeschlossen werden. Vor allem darf in den Parteibegriff nichts hineingelegt werden, was allenfalls Pflicht einer Partei sein kann, aber nicht zu ihrem Wesen gehört.

##### Zu Absatz 1

In Übereinstimmung mit der geschichtlichen Entwicklung des gesamten Parteiwesens, der Grundstruktur des demokratisch-parlamentarischen Staates und der durchaus herrschenden Meinung in Wissenschaft und Rechtsprechung stellt der Entwurf die Teilnahme an den parlamentarischen Wahlen und die verantwortliche Vertretung des Volkes in den Parlamenten in den Mittelpunkt des Parteibegriffs. Der Grundsatz der freien Parteibildung (Artikel 21 Abs. 1 Satz 2 GG) und die Rücksichtnahme auf neugegründete Parteien gestatten es jedoch nicht, die Parteieigenschaft erst in dem Augenblick eintreten zu lassen, in dem sich eine Vereinigung tatsächlich an einer parlamentarischen Wahl beteiligt. Es muß vielmehr genügen, daß sich eine politische Vereinigung eine solche Aufgabe ernstlich zum Ziele setzt. Damit ist dem Parteibegriff die nötige Weite verliehen.

Auf der anderen Seite kann die bloße Zielsetzung für den Erwerb der Parteieigenschaft nicht genügen. Es gibt immer wieder „Parteigründungen“ aus politischer Eigenbrödelei, Geltungssucht und abwegiger politischer Denkungsart, die ebenso rasch verschwinden, wie sie gekommen sind, ohne daß die Öffentlichkeit von ihnen Notiz genommen hat; sie können auch bei großzügigster Beurteilung nicht als Parteien anerkannt werden. Der Entwurf verlangt daher, daß hinter den „verbalen“ Zielsetzungen einer politischen Vereinigung gewisse Wirklichkei-

ten stehen, die es erlauben, sie als „Ausdruck eines ernsthaften, in nicht zu geringem Umfang im Volk vorhandenen politischen Willens“ (BVerfGE 3, 27) anzusehen. Er stellt dabei im Anschluß an die Rechtsprechung des früheren Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich in erster Linie auf die Zahl der Mitglieder, den Umfang und die Festigkeit der Organisation und das Hervortreten in der Öffentlichkeit ab, läßt aber „auch sonstige Umstände“ (z. B. kommunale Wahlerfolge, Beteiligung bereits bekannter Politiker) zur Würdigung der Parteieigenschaft zu.

#### Zu Absatz 2

Da Absatz 1 das Ziel der Teilnahme an parlamentarischen Wahlen und die Vertretung des Volkes in den Parlamenten zum entscheidenden Kriterium des Parteicharakters einer politischen Vereinigung macht, ist es ein Gebot der Folgerichtigkeit, an die fortdauernde Nichtbeteiligung an parlamentarischen Wahlen den Verlust der Parteieigenschaft zu knüpfen. Schon der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich hat politischen Gruppen, die Jahre hindurch ohne alle Wahlerfolge geblieben sind und auch in Zukunft keinerlei Aussicht auf solche hatten, nicht mehr als Parteien anerkannt (RGZ 121 Anh. S. 8 ff., 123 Anh. S. 1 ff.). Der Entwurf nimmt diesen Gedanken in abgeschwächter Form auf. Da Absatz 2 völlige Passivität im Bund und in den Ländern voraussetzt, ist Sorge getragen, daß einer Partei aus vorübergehender Nichtbeteiligung selbst an verhältnismäßig zahlreichen Wahlen keine Rechtsnachteile erwachsen (vgl. auch Gutachten S. 135).

#### Zu Absatz 3

In Absatz 3 nimmt der Entwurf eine Reihe von politischen Vereinigungen vom Parteienstatus aus, die den Parteien — vor allem wegen ihrer üblichen Teilnahme an öffentlichen Wahlen — in mancher Hinsicht ähnlich sind, jedoch ihrem Wesen nach nicht als Parteien im Sinne des Artikels 21 GG anzusehen sind. Nicht als Parteien anerkannt werden die reinen Kommunalparteien („Rathausparteien“), da sie keine Teilnahme an der Staatswillensbildung in Bund oder Ländern, sondern nur eine Einwirkung auf die kommunale Selbstverwaltung erstreben. Es kann als sicher gelten, daß Artikel 21 GG seinem Sinn und Zweck nach unter Parteien nur die auf Teilnahme am Staats- und Verfassungsleben gerichteten Vereinigungen versteht. Nur so ist insbesondere die ausschließliche Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts in Artikel 21 Abs. 2 GG zu erklären. Der Entwurf befindet sich damit in Übereinstimmung sowohl mit der absolut herrschenden Meinung der Rechtslehre als auch mit der neuesten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 6, 367 ff., 373). Ebenso wenig können Vereinigungen als Parteien anerkannt werden, die nur vorübergehend zusammentreten, um für bestimmte bevorstehende Wahlen Bewerber aufzustellen. Solche „Wählervereinigungen“ unterscheiden sich von den Parteien dadurch, daß sie keine dauernde politische Tätigkeit entfalten. Sie begnügen sich damit, einem bestimmten Bewerber — ausnahmsweise auch mehreren einzelnen Bewerbern — zur Wahl

zu verhelfen, ohne dann aber über die gewählten Abgeordneten weiter eine umfassende und planmäßige Beeinflussung der politischen Willensbildung in den parlamentarischen Körperschaften zu erstreben.

Kommunalparteien, Wählervereinigungen und sonstige politische Vereinigungen unterliegen den Vorschriften des öffentlichen Vereinsrechts, d. h. dem Artikel 9 GG und dem Vereinsgesetz vom 19. April 1908 (Reichsgesetzbl. S. 151), für dessen Neugestaltung die Bundesregierung in Kürze einen besonderen Entwurf vorlegen wird. Zu diesen politischen Vereinigungen gehören auch alle „Interessenverbände“, die politischen Einfluß erstreben, ggf. auch bestimmte Wahlbewerber fördern, diese jedoch nicht in eigenem Namen als Kandidaten vorschlagen und auch nicht offen die Verantwortung für deren parlamentarische Tätigkeit übernehmen.

Der Parteienstatus kann ferner nicht solchen politischen Organisationen zuerkannt werden, die ihren Sitz oder ihre Geschäftsleitung außerhalb des Bundesgebiets einschließlich Berlins (West) haben und daher als ganze weder dem Artikel 21 GG noch dem Parteiengesetz unterstellt werden können. Gleiches muß für Parteiorganisationen von Ausländern gelten, da das Recht der Parteibildung als besonderer Ausfluß des Rechts der freien Vereinsbildung vom Grundgesetz nur Deutschen gewährt ist (Artikel 9 Abs. 1 GG) und Artikel 21 GG auch offenbar nur deutsche Parteien im Auge hat.

Mit diesen Abgrenzungen dürfte eine die Praxis wesentlich erleichternde Konkretisierung des Parteibegriffs erreicht sein. Eine weitere Klärung wäre nur noch durch Einführung einer Registrierpflicht für alle Parteien denkbar. Der Entwurf hat von einer solchen abgesehen, da gegen eine „konstitutive“ Registrierung in dem Sinne, daß die Parteieigenschaft erst mit der Eintragung in ein Parteienregister entsteht, verfassungsrechtliche Bedenken erhoben worden sind (vgl. insbesondere Gutachten S. 142) und eine lediglich „klarstellende“ Registrierung ihres beschränkten Wertes wegen den damit verbundenen Verwaltungsaufwand nicht lohnt. Auf eine Registrierpflicht kann um so eher verzichtet werden, als die Pflicht zur Hinterlegung von Satzung und Programm (§ 10 Abs. 3) und die Pflicht zur jährlichen Rechenschaftslegung (§§ 22 ff.) die Abgrenzung der Parteien von den übrigen politischen Vereinigungen künftig noch weiter erleichtern werden.

#### Zu § 2

Artikel 21 GG hat die politischen Parteien, die in der konstitutionellen Staatenwelt schon seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts tatsächlich Träger oder zumindest Mitträger der staatlichen Willensbildung waren, auch rechtlich ausdrücklich als Teilhaber am Verfassungsleben anerkannt. Gesetzgebung und Rechtsprechung haben aus dieser Tatsache, von einzelnen wenigen Fällen abgesehen, noch keine weitgreifenden Folgerungen gezogen. Das Parteiengesetz kann sich jedoch der Aufgabe nicht entziehen, die Stellung der Parteien im Verfassungsgefüge zumindest in gewissen Punkten näher zu konkretisieren.

Der gesamte Entwurf des Parteiengesetzes baut auf der Entscheidung auf, daß die politischen Parteien weiterhin ihren freien gesellschaftlichen Grundcharakter außerhalb der Staatsorganisation behalten. Das entspricht nicht nur dem Wesen der Parteien im demokratischen Staate, ihrem Charakter als dynamisches Element im Verfassungsleben und den damit verbundenen praktisch-politischen Notwendigkeiten, sondern auch dem Grundgesetz, das in Artikel 21 von einem bestimmten historisch-soziologischen Erscheinungsbild der Partei ausgeht, welches der Gesetzgeber nicht nach Belieben umgestalten kann. Eine Einbeziehung der Parteien in den Staatsorganismus, etwa nach Vorbild der staatsintegrierten Körperschaften des öffentlichen Rechts, wäre mit dem Grundgesetz nicht vereinbar. Es ist kennzeichnend, daß sie sich auch nur in totalitären Staaten findet.

Auf der anderen Seite darf nicht verkannt werden, daß das politische Wirken der Parteien heute keine bloße „Privatangelegenheit“ mehr ist und die Parteien infolgedessen nicht mehr einfach als private Vereine wie alle anderen gesehen werden können, sondern in einem Verhältnis der Volks- und Staatsbezogenheit stehen, dem die Gesetzgebung Rechnung tragen muß. Der Entwurf konkretisiert diese Bezogenheit in folgender Richtung: Er erklärt die Mitwirkung der politischen Parteien an der Willensbildung des Volkes als öffentliche Aufgabe, spricht die hauptsächlich sich daraus ergebenden Aufgaben der Parteien an, legt ihnen die Pflicht zum Dienst am Volke auf und gewährleistet ihnen die rechtliche Entscheidungs- und Handlungsfreiheit.

#### Zu Absatz 1

Absatz 1 kennzeichnet zunächst die Mitwirkung an der Willensbildung des Volkes als öffentliche Aufgabe, d. h. als eine Aufgabe, die den Parteien im öffentlichen Interesse gestellt ist und deren Verwirklichung im Bereich des öffentlichen Lebens liegt. Die Tätigkeit der Parteien soll damit nicht im ganzen dem auf die hoheitliche Funktion des Staates abgestellten öffentlichen Recht im engeren Sinne unterworfen werden, aber doch eine Grundlage erhalten, die sie über den privaten Charakter des Handelns von Einzelpersonen und Vereinigungen hinaushebt. Die sich daraus ergebenden Folgerungen sind teils im Entwurf des Parteiengesetzes selbst enthalten, teils in bereits bestehenden Gesetzen, vor allem in den Wahlgesetzen gezogen. Absatz 1 legt ferner fest, daß die Parteien gemeinnützigen Zwecken dienen. Auch dieser Gedanke hat schon einen gewissen Niederschlag in der geltenden Gesetzgebung gefunden, z. B. in den Steuerbefreiungsvorschriften des Körperschaftsteuergesetzes (§ 8), Vermögensteuergesetzes (§ 3 Abs. 1 Nr. 10), Erbschaftsteuergesetzes (§ 18 Abs. 1 Nr. 20) sowie in § 4 Abs. 2 Nr. 3 des Bundesleistungsgesetzes. Es ist beabsichtigt und damit zu rechnen, daß die ausdrückliche Kennzeichnung der Parteitätigkeit als öffentliche Aufgabe und gemeinnützigen Zwecken dienend die Entwicklung dieses Gedankens weiter fördert.

Im weiteren konkretisiert Absatz 1, in welchen Hauptrichtungen die Parteien ihre Tätigkeit aus-

üben sollen. Es handelt sich hier um Richtlinien, die die Parteien befolgen sollen, deren Beachtung aber in vollem Umfange ihrer eigenen Verantwortung überlassen ist. Damit ist indessen nicht ausgeschlossen, daß sie in besonderen Fällen praktische rechtliche Bedeutung gewinnen, etwa bei Würdigung der Frage, ob eine Vereinigung Partei ist oder nicht.

#### Zu Absatz 2

Absatz 2 legt den Parteien eine Verpflichtung auf, die sich aus dem Grundsatz der Volkssouveränität (Artikel 20 GG) herleitet. Sie unterstellt die Parteien gewissen staatsethischen Grundsätzen. Der Entwurf trägt damit verschiedentlich erhobenen Forderungen Rechnung, das Parteienrecht nicht als bloßes technisches Organisationsrecht zu behandeln. Diese Forderungen erscheinen im Hinblick auf die Bedeutung der Parteien im Verfassungsleben und den Charakter des Parteiengesetzes als eines solchen von verfassungsrechtlichem Gehalt berechtigt.

#### Zu Absatz 3

Absatz 3 überträgt die in Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG für die Abgeordneten ausgesprochenen Grundsätze auf die Parteien als solche, eine Folgerung, die sich in einer grundgesetzlich anerkannten Parteidemokratie zwangsläufig ergibt.

#### Zu § 3

##### Zu Absatz 1

Trotz ihrer Rechtsstellung als Teilhaber am Verfassungsleben, ihrer öffentlichen Aufgaben und der zahlreichen Vorschriften, denen die Parteien vom öffentlichen Interesse her durch dieses Gesetz unterworfen werden, sollen sie dem Staat gegenüber autonome Organisationen bleiben. Nur als staatsunabhängige Organisationen mit freiem gesellschaftlichem Grundcharakter können die politischen Parteien die ihnen in einem demokratischen Staate wesensmäßig eigenen Aufgaben erfüllen. Diese Unabhängigkeit und Freiheit der Willensbildung ist ihnen im Rahmen unseres Rechtssystems am besten durch die Rechtsformen des bürgerlichen Rechts gewährleistet. Das bürgerliche Vereinsrecht, wie es in den §§ 21 ff. des Bürgerlichen Gesetzbuchs ausgestaltet ist, beruht auf dem Grundsatz der freien Vereinsbildung und trägt, nachdem die früheren eingengenden Bestimmungen über religiöse, politische und sozialpolitische Vereinigungen gefallen sind, einen ausgesprochen liberalen Charakter. Auch die Rechtsform des eingetragenen Vereins verlangt nur die Erfüllung formaler Voraussetzungen, die leicht zu erfüllen sind und die Parteibildung praktisch in keiner Weise erschweren. Von den einzig bedenklichen Vorschriften (§§ 61 bis 63 BGB) werden die Parteien in § 34 des Entwurfs ausdrücklich freigestellt. Jahrzehntelange Erfahrung hat gezeigt, daß die politischen Parteien unter den Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs die erforderliche Bewegungsfreiheit in vollem Umfange gefunden haben. Es besteht deshalb kein Grund, sie aus den gewohnten Formen, die auch ihre tatsächliche Organisation wesentlich beeinflusst haben, herauszulösen.

**Zu Absatz 2**

In einigen wenigen Beziehungen haben die Rechtsformen des bürgerlichen Rechts nicht ganz befriedigt. So haben vor allem Parteien in der Rechtsform eines nichteingetragenen Vereins immer wieder Schwierigkeiten in der Führung von Prozessen gehabt. Der nichteingetragene Verein muß, wenn er klagt, grundsätzlich alle seine Mitglieder als Kläger auführen. Die Formen, die zur Umgehung dieser praktisch unerfüllbaren Bedingungen gewählt wurden, sind umständlich und z. T. rechtlich bedenklich gewesen. Absatz 2 gibt daher den Parteien ganz allgemein das Recht, unter ihrem Namen zu klagen und verklagt zu werden.

**Zu § 4**

§ 4 enthält eine Reihe von Bestimmungen über den allgemeinen Parteiaufbau, die notwendige organisatorische Voraussetzungen für eine innere demokratische Ordnung sind.

**Zu Absatz 1**

Nach dem Grundsatz der Organisationsfreiheit wäre es möglich, Parteien zu bilden, in denen eine Reihe von Verbänden verschiedener, aber verwandter politischer Richtung zu einer „Dachpartei“ zusammengeschlossen werden. Solche „Spitzenorganisationen“ sind heute im allgemeinen Verbandswesen sehr verbreitet. In das Parteileben sind sie noch nicht in nennenswertem Maße eingedrungen, jedoch, wie einige Beispiele zeigen, nicht ausgeschlossen.

Eine solche Entwicklung will Absatz 1 deshalb verhindern, weil in ihr eine erhebliche Gefährdung der inneren demokratischen Ordnung liegt. Sinn des Artikels 21 Abs. 3 GG ist es, den Parteimitgliedern wirkliche politische Einflußmöglichkeiten zu sichern. Das ist in den modernen Massenorganisationen ohnehin mit nicht unerheblichen Schwierigkeiten verbunden. Bei Parteien, die sich nicht aus natürlichen Personen, sondern aus Verbänden zusammensetzen, wäre die Verwirklichung einer echten demokratischen Ordnung kaum noch möglich. In solchen „Parteikonzernen“ würde die gesamte Macht zwangsläufig auf die „vereinigten Vorstände“ der Teilverbände übergehen und den Einzelmitgliedern der letzteren kaum noch nennenswerte Einflußmöglichkeiten lassen. Die Zulassung derartiger Parteigeilde würde der Unterwanderung der Parteien durch Interessenverbände ein weites Tor öffnen. Sie würde zudem die Parteien, deren Tätigkeit aufs engste mit den öffentlichen Wahlen verbunden ist, in einen grundlegenden Gegensatz zu dem auf das alleinige Stimmrecht natürlicher Personen abgestellte demokratische Wahlrecht bringen.

Die rechtliche Zulässigkeit der in Absatz 1 enthaltenen Beschränkung der parteilichen Organisationsfreiheit ergibt sich daraus, daß Artikel 21 GG von einem bestimmten vorgegebenen Erscheinungsbild der politischen Partei ausgeht. Zu diesem gehört, daß die Parteien echte Personenvereinigungen, Zusammenschlüsse natürlicher Personen sind, die durch persönlichen Einsatz ihrer Mitglieder politische Ziele verwirklichen wollen. An diesem Charakter haben die Parteien auch seit 1949 festgehalten. Er muß auch für die Zukunft gesichert bleiben.

Nicht ausgeschlossen wird durch Absatz 1, daß befreundete Verbände ihre Mitglieder einer Partei in geeigneter Form als persönliche Mitglieder zuführen.

**Zu Absatz 2**

Absatz 2 bestimmt, daß sich die allgemeine Parteiorganisation (d. h. die gesamte Parteiorganisation mit Ausnahme der in § 5 behandelten Sonderorganisationen) in Gebietsverbände zu gliedern hat, da nur im Rahmen eines solchen Parteiaufbaus eine angemessene Mitwirkung aller Mitglieder an der Parteiwillensbildung möglich ist. Eine Partei darf danach nicht als „Einheitsverband“ organisiert werden, in dem nur in der Zentrale eine demokratische Willensbildung stattfindet, im übrigen aber die Parteimitglieder auf bloße „Gefolgschaft“ angewiesen sind. Sie muß vielmehr untergliedert, und zwar verbandsmäßig untergliedert sein, d. h. den Untergliederungen einen Bereich selbständiger Willensbildung belassen und ihnen hierfür eine körperschaftliche Verfassung mit entsprechenden Willensbildungsorganen (Mitgliederversammlung, Vorstand usw.) zur Verfügung stellen. Im Gegensatz dazu steht die Praxis totalitärer Parteien, die in ihren Untergliederungen lediglich „Sektionen“ sehen, in denen die Mitglieder unter einer von höherer Stelle eingesetzten Leitung Beiträge zu zahlen, Versammlungen und Kundgebungen zu besuchen sowie Dienste zu leisten, jedoch keine Möglichkeit eigener Entschließung in den Parteiangelegenheiten haben. Eine solche Form der Parteiorganisation soll durch Absatz 2 ausgeschlossen werden; vergleiche dazu auch Gutachten S. 157, 165 f. Welche Gebietsverbände eine Partei bilden will, ist ihrer eigenen Entschließung überlassen. Die verbandsmäßige Untergliederung muß soweit ausgebaut werden, daß den Mitgliedern noch eine angemessene Mitwirkung an der Parteiwillensbildung möglich ist.

Die in Satz 3 angesprochenen Zusammenschlüsse ohne Verbandcharakter finden sich vor allem in großen Ländern, in denen eine Partei mehrere Landes- oder Bezirksverbände errichtet hat. Hier sind zur Vorbereitung von Landtagswahlen und zur Erledigung sonstiger gemeinsamer Landesangelegenheiten vielfach „Landesausschüsse“ und ähnliche Gremien geschaffen worden, die nicht Organe eines Gebietsverbandes sind, sondern Gemeinschaftseinrichtungen mehrerer Gebietsverbände, und daher oft nicht durch Wahlen gebildet werden. Diese Zusammenschlüsse entsprechen dringenden praktischen Bedürfnissen. Sie sind so lange unbedenklich, als der grundsätzliche verbandsmäßige Aufbau der Partei hierdurch nicht wesentlich beeinträchtigt wird.

Der Entwurf überläßt die Regelung des Verhältnisses der höheren Parteiverbände zu den nachgeordneten den Satzungen. Jede Partei soll selbst entscheiden, ob sie sich mehr zentralistisch oder mehr föderativ organisieren will. Auch eine zentralistische Organisation widerspricht so lange nicht den Erfordernissen einer innerdemokratischen Ordnung, als den nachgeordneten Verbänden die grundsätzliche Selbstbestimmung in Angelegenheiten von nur gebietlicher Bedeutung gewahrt bleibt.



**Zu Absatz 3**

Soweit die Parteien Landesverbände nicht gebildet haben, müssen die gesetzlichen Bestimmungen über Landesverbände auf diejenigen Gebietsverbände solcher Parteien (meist „Bezirksverbände“) ausgedehnt werden, die den Landesverbänden der anderen Parteien entsprechen. Die Gleichstellung ist vor allem für § 10 Abs. 3 Satz 2 und § 23 Abs. 1 von Bedeutung. Für Landesparteien wird eine entsprechende Gleichstellung nicht vorgenommen. Die in § 10 Abs. 3 genannten Unterlagen brauchen daher nur für die Gesamtpartei eingereicht zu werden. Ebenso haben Landesparteien nach § 23 Abs. 1 nur einen einheitlichen Rechenschaftsbericht für die Gesamtpartei zu geben.

**Zu Absatz 4**

Daß bestimmte Kreise von Parteimitgliedern innerhalb der Partei besondere Vertretungen erhalten können, ergibt sich bereits aus dem Grundsatz der Organisationsfreiheit. Die eigentliche Bedeutung des Absatzes 4 liegt darin, daß er die Bildung solcher Vertretungen im Rahmen der allgemeinen Parteiorganisation gestattet und die Möglichkeit gibt, sie wie Gebietsverbände zu behandeln. Diese Rechtsstellung eröffnet den hier genannten Vertretungen eine maßgebliche Beteiligung an der Parteiwillensbildung, die ihnen als bloßen Sonderorganisationen nicht oder doch nicht in dem umfassenden Maße zustehen würde.

**Zu § 5**

Vor allem auf den höheren Verbandsstufen sind die organisatorischen Zusammenhänge der Parteien vielfach sehr verwickelt. In der Regel gruppieren sich um den eigentlichen Parteikern Parteiorganisationen besonderer Art. Außerdem sind die meisten Parteien noch mit einer Anzahl mehr oder weniger abhängiger Organisationen verflochten, die ihnen nahestehen und ihre Bestrebungen unterstützen. Da die Tragweite der einzelnen Bestimmungen des Gesetzes wesentlich von einer richtigen organisationsrechtlichen Zuordnung abhängt, ist es erforderlich, hier klare Verhältnisse zu schaffen. Dem dienen die §§ 5 und 6 des Entwurfs.

Der Entwurf unterscheidet zunächst zwischen der Parteiorganisation und den Nebenorganisationen einer Partei. Diese Unterscheidung ist von der Sache her erforderlich und nicht neu. Sie findet sich bereits in der politischen Vereinsgesetzgebung der Weimarer Zeit und ist auch vom Bundesverfassungsgericht übernommen worden (vgl. BVerfGE 2, 1 ff., 46, 78 und BVerfGE 5, 85 ff., 392). Zur Parteiorganisation gehören alle Organisationen, die einer Partei eingegliedert sind, die Bestandteil, die Teilorganisation der Partei (vgl. § 46 Abs. 2 BVerfGG) sind. Demgegenüber stehen die Nebenorganisationen trotz ihrer mehr oder weniger starken Abhängigkeit und Verflechtung, wie der Name sagt, neben der Partei. Nur die eigentliche Parteiorganisation untersteht dem Artikel 21 GG, insbesondere auch der Jurisdiktion des Bundesverfassungsgerichts und dem Parteiengesetz; die Nebenorganisationen dagegen unterstehen dem Artikel 9 GG und dem Vereins-

gesetz. Daraus ergibt sich insbesondere, daß der Zweite Abschnitt dieses Gesetzes auf Nebenorganisationen keine Anwendung findet und die Nebenorganisationen für die Rechenschaftslegung als „Dritte“ gelten.

Innerhalb der Parteiorganisation unterscheidet der Entwurf zwischen der allgemeinen Parteiorganisation und den in § 5 behandelten Sonderorganisationen. Zur allgemeinen Parteiorganisation gehören die Gesamtheit der Verfassungsorgane der Parteienverbände aller Stufen, die ihnen unterstellten allgemeinen Verwaltungsapparate, Kontroll- und Revisionsausschüsse, Parteischiedsgerichte, die üblichen Amtsträger wie Schatzmeister, Kassierer, Revisoren und die nicht verbandsmäßig ausgebauten Untergliederungen von Ortsverbänden („Stützpunkte“, „Zellen“, „Blöcke“). Ihnen gegenüber stehen die unter Nr. 1 und 2 genannten „Organisationen mit besonderen Aufgaben innerhalb der Partei“. Da sie außerhalb des Prozesses der eigentlichen Parteiwillensbildung im rechtlichen Sinne stehen, die sich allein in der allgemeinen Parteiorganisation vollzieht, unterliegen sie nicht den im Zweiten Abschnitt enthaltenen Sondervorschriften über die innere Ordnung. Im übrigen aber gelten sie im Gegensatz zu den Nebenorganisationen (§ 6) als Teile der Partei. Sie werden daher vom Parteienprivileg des Artikels 21 Abs. 2 GG gedeckt, andererseits von einem Parteiverbot mit betroffen. Auch im Bereich der Rechenschaftspflicht gelten sie als Teile der Partei. Vermögensbewegungen zwischen allgemeiner Parteiorganisation und Sonderorganisation rechnen grundsätzlich zum nichtausweispflichtigen parteiinternen Vermögensverkehr (§ 23 Abs. 3 Nr. 2).

Nicht zu den Organisationen der Partei sind die Fraktionen zu rechnen. Der Entwurf spricht sie wegen ihrer Verwurzelung im Parlamentsrecht bewußt an keiner Stelle des Gesetzes an (vgl. auch Gutachten S. 120 f.). Selbst wenn sie in gewisser Hinsicht als Teile der Partei anzusehen wären, müßten sie auf jeden Fall als Organisationen ganz eigener Art behandelt werden.

**Zu Nr. 1**

Nr. 1 betrifft die auf personeller Grundlage gebildeten Sonderorganisationen, die als reine Personenvereinigungen innerhalb der Partei gebildet worden sind. Hierunter fallen nur Vereinigungen, die der allgemeinen Parteiorganisation gegenüber eine gewisse Abgeschlossenheit und Selbständigkeit besitzen und zumeist bestimmte Gruppeninteressen innerhalb einer Partei vertreten, wie etwa Jugendgruppen, Frauengruppen, Sozialausschüsse usw., nicht hingegen reine Fachausschüsse, Kommissionen u. dgl., die nur zur Bearbeitung bestimmter Sachaufgaben eingesetzt worden sind. Eine Vereinigung kann nur dann als Teil der Partei behandelt werden, wenn sie „offiziell“ ist, d. h. von der Partei anerkannt und ihrer Willensbildung unterstellt ist. Hinzu muß kommen, daß sie mehrheitlich aus Parteimitgliedern besteht. Gehört, was bei Jugendorganisationen häufig der Fall ist, der größere Teil der Mitglieder des Gesamtverbandes nicht der Partei an, so kann diese nur als Nebenorganisation der Partei angesehen und behandelt werden.



## Zu Nr. 2

Nr. 2 umfaßt diejenigen Sonderorganisationen, deren Schwerpunkt weniger in der Zusammenfassung von Personen als in der von Kapital- und Sachmitteln besteht und die nach ihrer wichtigsten Gruppe gewöhnlich als „partei eigene Wirtschaftsunternehmungen“ bezeichnet werden. Hierunter fallen vor allem Verlage, Druckereien, Vermögens- und Grundstücksverwaltungen, Beschaffungsgesellschaften, Parteischulen, Wohlfahrtsorganisationen usw., falls sie „nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse organisatorisch, finanziell und wirtschaftlich in die Partei eingegliedert sind“, im Bereich des Steuerrechts also als sogenannte Organisationsgesellschaften anzusehen wären (vgl. § 114 Reichsabgabenordnung, § 2 Abs. 2 Nr. 2 Umsatzsteuergesetz, § 17 UStDB, § 2 Abs. 2 Nr. 2 Gewerbesteuer-gesetz, § 3 GewStDVO). Geschäftsbetriebe und Einrichtungen, die ohne eine solche Eingliederung unter der Leitung oder dem beherrschenden Einfluß einer Partei stehen, was vor allem bei zahlreichen „partei-nahen Wirtschaftsunternehmungen“ der Fall ist, gelten nach dem Entwurf als Nebenorganisationen (§ 6). Eine „Eingliederung“ in die Partei kann auch bei rechtlicher Selbständigkeit der Sonderorganisation, z. B. eines Wirtschaftsunternehmens in Form einer GmbH vorliegen, da diese Selbständigkeit durch entsprechend gestaltete Treuhandverhältnisse praktisch nahezu vollständig aufgehoben sein kann.

Häufig werden Tätigkeiten, wie sie parteieigene Wirtschaftsunternehmungen betreiben, auch vom Geschäftsführungsapparat der allgemeinen Parteiorganisation selbst ausgeübt, vor allem bei der Herausgabe von Parteischrifttum. Die Grenzen zwischen besonderer Tätigkeit der allgemeinen Parteiorganisation und Sonderorganisation sind hier z. T. flüchtig. Als Sonderorganisationen werden nach dem Entwurf nur solche organisierte Tätigkeitsbereiche angesehen, die zu einem „selbständig wirtschaftenden Geschäftsbetrieb“ ausgebaut worden sind, d. h. zu einem Betrieb mit einem eigenen, zusammenhängenden und nach außen abgeschlossenen System von Betriebsausgaben und Betriebseinnahmen. In der Praxis wird eine solche Verselbständigung nur bei größeren Betrieben gegeben sein.

## Zu § 6

Unter Nebenorganisationen versteht der Entwurf die einer Partei „nahestehenden“ Organisationen. Sie werden, da nicht Bestandteile der Parteiorganisation, nicht von Artikel 21 und grundsätzlich auch nicht von den Bestimmungen des Parteiengesetzes betroffen. Ihre rechtliche Abgrenzung ist jedoch erforderlich, da der Entwurf eine gewisse Verzahnung mit der allgemeinen Parteiorganisation gestattet, z. T. ausdrücklich vorsieht (vgl. § 13 Abs. 3 Buchstabe a, § 12 Abs. 2, § 14 Abs. 2) und da die Nebenorganisationen im Rahmen der Rechenschaftslegung eine gewisse Sonderstellung einnehmen (vgl. § 25 Abs. 4). Als Nebenorganisationen kommen sowohl reine Personenvereinigungen (z. B. Jugendverbände, Studentenbünde, parteipolitisch gebundene Wohlfahrtsverbände) als auch parteinahe Wirtschaftsunternehmen, Betriebe und sonstige Einrichtungen in Betracht. Allen Nebenorganisationen gemeinsam

ist, daß es zu ihren Zwecken gehört, die politischen Bestrebungen einer Partei zu unterstützen. Die meisten Nebenorganisationen verfolgen jedoch daneben noch andere Ziele, z. B. Jugendorganisationen auch jugendpflegerische Ziele. Ein großer Teil der Nebenorganisationen, vor allem Wirtschaftsunternehmungen, unterstehen der Leitung oder dem beherrschenden Einfluß der Partei. Begriffswesentlich ist eine ausgeprägte Abhängigkeit jedoch nicht. Es gibt auch Nebenorganisationen, die bei aller Gleichheit der politischen Ziele den Parteien gegenüber weitgehende Selbständigkeit besitzen.

## Zu § 7

Die Namen der Parteien spielen in der politischen Auseinandersetzung, insbesondere vor Wahlen, oft eine erhebliche Rolle. Alle Parteien, auch die als nichtrechtsfähige Vereine organisierten Parteien, genießen den Rechtsschutz des § 12 BGB. Die Erfahrung hat gezeigt, daß die hierdurch gegebenen Möglichkeiten nicht ausreichen, um Mißbräuchen, die sich auf diesem Gebiet entwickelt haben, wirksam zu begegnen (vgl. auch Gutachten S. 163). Der Entwurf sucht daher in § 7 die Grundsätze der „Firmenwahrheit“ und „Firmenklarheit“ auch auf dem Gebiete des Parteiwesens zur Geltung zu bringen. Er geht dabei davon aus, daß der Name einer Partei nicht nur ihr selbst gehört, sondern zugleich für die Wähler politische Orientierung ist und daher auch unter dem Gesichtspunkt öffentlicher Interessen gesehen werden muß.

## Zu Absatz 1

Absatz 1 läßt den bestehenden Parteien in vollem Umfang den vorhandenen Namen, verlangt aber, daß sich die Namen neugebildeter Parteien deutlich, d. h. ohne Gefahr der Verwechslung, von den Namen bestehender Parteien unterscheiden. Welche Namen bereits in Beschlag gelegt sind, ergibt sich künftig aus der nach § 10 Abs. 3 beim Bundeswahlleiter gebildeten Unterlagensammlung und kann dort jederzeit in Erfahrung gebracht werden. Neu ist der Namensschutz von Kurzbezeichnungen, die im politischen Leben mindestens die gleiche Rolle spielen wie die eigentlichen Parteinamen. Im Interesse einer einwandfreien Aufklärung der Öffentlichkeit ist ferner sichergestellt, daß die Parteien auch durchgängig ihre Namen anwenden und nicht bei Wahlen aus taktischen Gründen zu irgendwelchen „zugkräftigeren“ Bezeichnungen übergehen. Wo trotz der in Absatz 1 getroffenen Regelungen bei einer bestimmten Wahl Verwechslungsmöglichkeiten bestehen, sieht Satz 2 nach dem Vorbild der Bundeswahlordnung (§ 32 Abs. 3 Satz 3, § 37) vor, daß die betreffenden Wahlvorschläge mit Unterscheidungsbezeichnungen versehen werden können.

## Zu Absatz 2

Verschiedene Gründe haben zu einem wachsenden Bestreben geführt, für Untergliederungen, insbesondere Landesverbände, andere Namen zu wählen als für die Gesamtpartei. Besonders in Fällen, wo sich mehrere Parteien zu einer neuen zusammenschließen, besteht vielfach ein lebhaftes Interesse, die alten Parteinamen weiterzuführen. Vom bürger-

lichen Recht her besteht keinerlei Hinderungsgrund, für Untergliederungen einen von dem der Gesamtpartei völlig verschiedenen Namen zu wählen. Die Praxis der abweichenden Namensgebung hat jedoch vielfach zu einer Verwirrung und Täuschung der Wählerschaft geführt. Das will Absatz 2 für die Zukunft verhindern, indem er den Untergliederungen zwar das Recht zur Wahl von Sondernamen beläßt, zugleich aber verlangt, daß bei der Namensführung die Eingliederung in die Gesamtpartei deutlich zum Ausdruck kommt. Auch im Interesse der technischen Durchführung des Wahlverfahrens ist eine einwandfreie Namensführung unentbehrlich.

#### Zu Absatz 3

Absatz 3 regelt das Recht der Namensführung bei Parteiabspaltungen. Hier sind Mißbräuche in der Vergangenheit besonders häufig gewesen, da neugebildete Parteigruppen naturgemäß bestrebt sind, mit Hilfe des alten Namens möglichst viele Anhänger der alten Partei an sich zu ziehen. Verhindert werden soll in Zukunft vor allem die Weiterführung des Namens der alten Partei unter einfachen Zusätzen (z. B. statt „X-Partei“ „Unabhängige X-Partei“).

#### Zu Absatz 4

Der bürgerlich-rechtliche Namensschutz (Beseitigungs-, Unterlassungs- und Schadensersatzklage) bleibt erhalten. Auch die Beachtung der in § 7 enthaltenen neuen Bestimmungen soll grundsätzlich durch Klagen der beeinträchtigten Parteien gewährleistet werden. Hinzu kommt die Sanktion durch die Wahlbehörden, die Wahlvorschläge mit gesetzwidriger Parteinamensverwendung nach Maßgabe der Wahlgesetze zurückzuweisen haben.

#### Zu § 8

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts enthält Artikel 21 Abs. 1 GG u. a. ein „Grundrecht“ der politischen Parteien auf Chancengleichheit, dessen Geltung das Bundesverfassungsgericht bisher für den Wahlvorgang, die Wahlvorbereitungen, die Wahlpropaganda, soweit sie durch Maßnahmen der öffentlichen Gewalt beeinflusst wird, und auch für den Wettbewerb um die Erlangung von Spenden festgestellt hat. Der Grundgedanke des Rechts der Chancengleichheit hat schon früher unter dem Gesichtspunkt der Wahlgleichheit Ausdruck gefunden. Von jeher hat der Grundsatz gegolten, daß die Staatsmacht, d. h. der Staat und die sonstigen Träger vom Staat abgeleiteter öffentlicher Gewalt, die politischen Parteien bei ihrem Wettbewerb gleichzubehandeln hat, keine einseitig begünstigen oder benachteiligen darf.

Eine nähere Regelung dieses Grundsatzes durch das Parteiengesetz ist für die aktive Beteiligung der Parteien im staatlichen Leben infolge der Vieltätigkeit der Verhältnisse nach wie vor unmöglich (vgl. auch Gutachten S. 161). Hingegen dürfte der Bereich der „passiven“ Beziehungen der Parteien zum Staate, d. h. die Benutzung öffentlicher Einrichtungen durch die Parteien und der Empfang sonstiger öffentlicher Leistungen, für eine gesetz-

geberische Regelung reif geworden sein. Die Entwicklung hat es mit sich gebracht, daß die Behörden, insbesondere auch solche der unteren Stufen (Gemeindebehörden usw.) immer häufiger in Beziehungen zu den Parteien treten, so daß auch ein zunehmendes praktisches Bedürfnis an einer gesetzlichen Regelung besteht. § 9 enthält die hierfür erforderlichen Vorschriften.

#### Zu Absatz 1

§ 8 behandelt nur Beziehungen zwischen dem Staat und sonstigen Trägern öffentlicher Gewalt einerseits und Parteien andererseits. Träger öffentlicher Gewalt im Sinne dieser Bestimmungen sind nur Träger vom Staate abgeleiteter öffentlicher Gewalt. Unter den genannten öffentlichen Leistungen sind von besonderer Bedeutung: die Einräumung von Sendezeiten im Rundfunk und Fernsehen, die Überlassung von staatlichen oder gemeindlichen Räumen für Parteiversammlungen sowie von Anschlagflächen für Plakatpropaganda. Satz 1 legt den Grundsatz der Gleichbehandlung fest. Da die einzelnen Parteien, besonders im Hinblick auf den sehr weit gefaßten Parteibegriff des § 1, eine stark unterschiedliche Bedeutung im öffentlichen Leben haben, ermöglicht Satz 2 eine „abgestufte“ Gleichbehandlung. Sie entspricht der allgemeinen Rechtsüberzeugung und findet sich auch in der entsprechenden Gesetzgebung des Auslandes. Da der Begriff „Bedeutung“ jedoch sehr dehnbar ist und leicht zu willkürlicher Entscheidung führen kann, wird festgelegt, daß im Vordergrund der Wertung die bisherigen Wahlerfolge der Parteien zu stehen haben. Das Abstufungsprinzip ist nur als Kann-Bestimmung gefaßt, da es Fälle gibt, wo es nicht sachgerecht erscheint. Die Sätze 3 und 4 befassen sich besonders mit öffentlichen Leistungen, die im Zusammenhang mit öffentlichen Wahlen gewährt werden. Der Entwurf folgt hier den Grundsätzen, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung BVerfGE 7, 99 ff. entwickelt hat. Aus der Natur der Sache heraus muß die Berücksichtigung bei Rundfunktendungen von einem angemessenen Umfang der Wahlbeteiligung abhängig gemacht werden können. Dieser kann durch die Art der Wahlvorschläge (Landeslisten, Bezirkslisten) oder aus der Zahl der Wahlvorschläge (Bewerberaufstellung in einer großen Zahl von Einzelwahlkreisen) begründet sein.

#### Zu Absatz 2

Den staatlichen Körperschaften muß die Möglichkeit vorbehalten sein, die Gewährung öffentlicher Leistungen von gewissen sachlichen Voraussetzungen abhängig zu machen (z. B. Einhaltung bestimmter Größenmaße bei Anschlag an gemeindlichen Plakatflächen). Daß Wahlpropagandareden staatsfeindlichen Inhalts von den Rundfunkanstalten zurückgewiesen werden können, ergibt sich aus § 9.

#### Zu Absatz 3

Das Recht auf Chancengleichheit muß ggf. zurücktreten, wenn eine Partei unter dem schweren Verdacht der Verfassungswidrigkeit steht. Die Einschaltung des Bundesverfassungsgerichts stellt sicher, daß diese Beschränkungsmöglichkeit nicht politisch mißbraucht werden kann.

**Zu § 9**

Auf dem Gebiete des Vereinswesens war bisher allgemein anerkannt, daß das Grundrecht der Vereinsfreiheit nicht davon entbindet, bei vereinsmäßiger Betätigung die allgemeinen, für jedermann verbindlichen Gesetze zu beachten. In den letzten Jahren sind Auffassungen vertreten worden, die in mißverständlicher Auslegung des sogenannten Parteienprivilegs darauf hinausgingen, daß es für die politischen Parteien, ihre Funktionäre, Mitglieder und Beauftragten Betätigungsfelder gäbe, in die auch bei schweren Gesetzesverstößen weder die Behörden noch die Gerichte zur Rechtswahrung eingreifen könnten, da das Parteienprivileg gewisse „Reservate“ und „Immunitäten“ begründe. Diese Theorien haben bereits zu Unsicherheiten in der Rechtsprechung geführt. Da hieraus nur radikale und staatsfeindliche Organisationen Nutzen ziehen, erscheint es zweckmäßig, die bisher von der herrschenden Rechtslehre und Rechtsprechung sowie auch vom Parlamentarischen Rat (vgl. Org. Ausschuß, Sitzung vom 24. September 1948 S. 28 f.) anerkannte und allein tragbare Rechtsauffassung ausdrücklich festzulegen. Etwaige besondere Schutzbedürfnisse der Parteien müssen in der Spezialgesetzgebung ihre Berücksichtigung finden, was vereinzelt — z. B. in § 90a StGB — bereits der Fall ist. Wo das Gesetz nichts Besonderes bestimmt, soll der allgemeine Grundsatz des § 9 durchgreifen.

**ZWEITER ABSCHNITT****Innere Ordnung**

Die bestehende Gesetzgebung vermag das in Artikel 21 Abs. 1 Satz 3 GG erstrebte Ziel einer demokratischen Grundsätzen entsprechenden inneren Ordnung der Parteien nicht zu gewährleisten. Die Parteien regeln ihre inneren Angelegenheiten durch von ihnen selbst bestimmte Satzungen. Die vereinsrechtlichen Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs sind zum großen Teil nur ergänzendes Recht und lassen den Parteien bei der Regelung ihrer Verfassungsangelegenheiten einen weiten Spielraum. Sie gestatten auch eine Selbstorganisation in nahezu völliger Abwendung von demokratischen Grundsätzen. Unter diesen Umständen kann das vom Grundgesetz erstrebte Ziel nur über ein Parteiengesetz erreicht werden.

Nachdem die beiden bedeutendsten totalitären Parteien der Nachkriegszeit durch Urteile des Bundesverfassungsgerichts aus dem Verfassungsleben der Bundesrepublik ausgeschaltet worden sind, entspricht die tatsächliche Organisation der politischen Parteien im großen und ganzen heute schon demokratischen Grundsätzen. Es besteht daher kein Anlaß zu tiefgehenden Eingriffen in die gewachsene Organisationswirklichkeit der deutschen Parteien; Hauptziel des Entwurfs ist es, künftige totalitäre Entwicklungen zu unterbinden. Infolgedessen kann auch davon abgesehen werden, das Organisationsrecht der Parteien von seiner Verwurzelung im bürgerlichen Recht überhaupt zu lösen und auf eine völlig selbständige Grundlage zu stellen.

Die Bestimmungen des Zweiten Abschnitts enthalten somit keine erschöpfende Regelung des Organisationsrechts der Parteien, sondern bauen auf den jeweils anwendbaren Vorschriften des bürgerlichen Vereinsrechts auf, indem sie diese ergänzen und z. T. abwandeln oder aus ergänzendem zu zwingendem Recht erheben. Alle einzelnen Vorschriften des Zweiten Abschnitts müssen daher auf dem Hintergrund des grundsätzlich weitergeltenden bürgerlichen Rechts gesehen werden.

Einer besonderen Kontrolle darüber, daß die Parteien die Vorschriften über die innere demokratische Ordnung auch tatsächlich einhalten, sieht der Entwurf nicht vor. Diese Vorschriften sind, soweit sich nicht im Einzelfall das Gegenteil ergibt, zwingenden Rechts. Satzungsregelungen, die ihnen widersprechen, sind nach § 134 BGB nichtig, die auf ihrer Grundlage gefaßten Beschlüsse rechtsfehlerhaft und nach der einschlägigen Rechtsprechung zum allgemeinen Vereinsrecht grundsätzlich ebenfalls nichtig bzw. anfechtbar. Parteien, die die Vorschriften über die innere Ordnung nicht beachten, setzen sich also einem beträchtlichen und meist nicht absehbaren Risiko aus. Hinzu kommt, daß die in § 10 Abs. 3 enthaltenen Vorschriften nunmehr auch eine Kontrolle durch die Öffentlichkeit ermöglichen.

**Zu § 10****Zu Absatz 1**

Schon das Bundeswahlgesetz verlangt in § 19 von sogenannten neuen Parteien den Nachweis einer schriftlichen Satzung und eines schriftlichen Programms. Ähnliche Bestimmungen finden sich in den meisten Landeswahlgesetzen. Die neue Vorschrift soll einmal, wie bereits die bisherigen Bestimmungen in den Wahlgesetzen, zur Klärung beitragen, ob eine Vereinigung wirklich politische Partei ist oder nur beansprucht, es zu sein. Sie soll weiter durch die in der Satzung und im Programm enthaltenen Erklärungen die Rechtssicherheit, insbesondere die Rechtsstellung der einzelnen Mitglieder stärken. Schließlich soll sie die Parteien zu einer Klarstellung ihrer wesentlichen Ziele und ihrer inneren Struktur gegenüber der Öffentlichkeit veranlassen.

Die Formen, in denen die Parteien ihre Verfassungsangelegenheiten regeln, sind unterschiedlich. Es gibt Parteien, die ihren Gebietsverbänden fast völlige Freiheit lassen. Andere legen die Verfassung der nachgeordneten Gebietsverbände bis hinunter zu den Ortsgruppen bereits in der Zentralsatzung fest. Für die Zwecke der inneren demokratischen Ordnung genügt es, wenn die grundsätzlichen Organisationsfragen auf irgendeiner der möglichen Ebenen geregelt sind.

**Zu Absatz 2**

Absatz 2 legt die wichtigsten Verfassungs- und Organisationsfragen fest, die die Parteien in ihren Satzungen nicht ungeklärt lassen dürfen. Er betrifft grundsätzlich sowohl die Gesamtpartei als die ihr eingegliederten Gebietsverbände der allgemeinen Parteiorganisation. Soweit sich nicht aus der Natur der Sache ergibt, daß die Regelung einer Frage nur zentral erfolgen kann, ist es gleichgültig, ob sie in

der Satzung des Bundes-, Landes-, Kreis- oder Ortsverbandes erscheint.

#### Zu Absatz 3

Absatz 3 schafft die Grundlagen für die vom Entwurf erstrebte stärkere Publizität der Parteiverhältnisse (vgl. auch Gutachten S. 162). Der Bundeswahlleiter soll das gesammelte Material der interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung halten. Daneben ist mit den Vorschriften des Absatzes 3 vor allem eine Erleichterung für die Arbeit der Wahlorgane beabsichtigt, die bei ihren meist ganz kurzfristig zu treffenden Entscheidungen über Wahlvorschläge von Parteien und Wählervereinigungen heute vielfach in recht schwierigen Lagen kommen.

#### Zu § 11

##### Zu Absatz 1

Vorstand und Mitgliederversammlung sind die schlechthin lebensnotwendigen Organe eines demokratischen Personenverbandes. Insbesondere eine Mitgliederversammlung ist unentbehrlich, da ohne sie eine demokratische Willensbildung praktisch unmöglich ist. Satz 2 gestattet allerdings, daß in den überörtlichen Verbänden an die Stelle der Mitgliederversammlung eine Vertreterversammlung tritt. Diese Rechtseinrichtung findet sich nicht nur bei den politischen Parteien, sondern ist heute bei fast allen Massenorganisationen üblich und aus organisationstechnischen Gründen unentbehrlich. Um zu verhindern, daß sich allgemeine Vertreterversammlungen im Laufe der Zeit vom Willen der Mitglieder entfernen, ist deren periodische Wahl vorgesehen, die mindestens alle 2 Jahre wiederholt werden muß. Da es bei einzelnen Parteien Ortsverbände gibt, deren Mitgliederzahl in die Tausende geht, muß auch für diese die Möglichkeit der Bildung allgemeiner Vertreterversammlungen zugelassen sein. In der Regel sollen auf der Ortsstufe jedoch die Mitgliederversammlungen willensbildend sein.

##### Zu Absatz 2

Neben den in Absatz 1 genannten „Pflichtorganen“ kann jede Partei auf Grund der ihr zustehenden Organisationsfreiheit weitere Organe bilden. Unter „Organen“ sind nur solche auf die Dauer gebildete organisatorische Einrichtungen zu verstehen, die der inneren Willensbildung des jeweiligen Parteiverbandes dienen, also die maßgeblichen Entscheidungen über Bestand, Organisation, Ziele und Tätigkeit des Verbandes verbindlich treffen. Der Klarheit halber ist vorgeschrieben, daß sie ausdrücklich als solche zu bezeichnen sind. Außerdem kann jede Partei nach freiem Ermessen organisatorische Einrichtungen ohne Organcharakter bilden.

#### Zu § 12

Die Mitglieder- oder Vertreterversammlung ist das eigentliche demokratische Repräsentationsorgan der Parteien. Wenn die innere Ordnung der Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen soll, muß die Versammlung Grundlage und Ursprung aller

Parteiwillensbildung sein. § 12 behandelt die Mitglieder- und die allgemeine Vertreterversammlung unter dem Oberbegriff „Parteiversammlung“ auf allen Organisationsstufen der Partei. Er gilt also, wie auch alle folgenden Bestimmungen des Abschnitts, sowohl für die Gesamtpartei als die ihr eingegliederten Gebietsverbände bis hinunter zu den Ortsgruppen, nicht dagegen für die Sonderorganisationen (§ 5). Die Beschränkung der §§ 12 ff. auf die allgemeine Parteiorganisation rechtfertigt sich daraus, daß nur in dieser die für die Partei maßgebliche und verbindliche Willensbildung stattfindet. Im übrigen fordern die Sonderorganisationen, vor allem die in § 5 Nr. 2 genannten Geschäftsbetriebe, meist schon aus der Natur der Sache heraus einen abweichenden Aufbau.

##### Zu Absatz 1

Die Parteiversammlung kann die ihr in einem demokratisch organisierten Verband zukommende Bedeutung nur erhalten, wenn sie regelmäßig in nicht allzulangen Zeitabständen zusammentritt. Der Entwurf beschränkt sich darauf, für diese Zeitabstände gewisse äußerste Grenzen festzusetzen, bei deren Überschreitung eine innere demokratische Willensbildung der Partei gefährdet erscheint. Fast alle demokratischen Parteien und Parteiverbände pflegen ihre Parteiversammlungen häufiger einzuberufen, als in Absatz 1 verlangt ist. Daß die Parteiversammlung das oberste Organ des Parteiverbandes ist, ergibt sich notwendig aus der demokratischen Struktur.

##### Zu Absatz 2

In den örtlichen und kleinen Parteiverbänden gehören die Vorstandsmitglieder und Mitglieder anderer Verbandsorgane der Parteiversammlung schon in ihrer allgemeinen Mitgliedseigenschaft an. Anders bei höheren Parteiverbänden, in denen die Mitglieder nur noch durch Vertreterversammlungen repräsentiert werden. Hier kann es vorkommen, daß führende Mitglieder bei den Vertreterwahlen ausfallen. Auf der anderen Seite ist kein Zweifel, daß die Parteiarbeit leiden müßte, wenn die Mitglieder maßgeblicher Führungsorgane unvertreten sind. Es hat sich deshalb bei fast allen Parteien der Brauch herausgebildet, die Mitglieder des Vorstandes und anderer wichtiger Führungsorgane der Partei kraft Satzung in die Vertreterversammlung zu entsenden. Das Bedürfnis für solche Regelungen kann nicht in Abrede gestellt werden. Eine Gefahr für die demokratische Willensbildung innerhalb der Partei ist darin so lange nicht zu sehen, als die Zahl der nichtgewählten Mitglieder begrenzt bleibt. Der Entwurf legt die Höchstgrenze auf ein Fünftel fest, wobei insbesondere die Verhältnisse in kleinen Parteiverbänden berücksichtigt sind, bei denen ein verhältnismäßig großer Mitgliederanteil mit Parteiämtern betraut ist.

##### Zu Absatz 3

Eine innerdemokratische Ordnung verlangt, daß die grundlegenden, über Existenz, Aufbau und Zielrichtung der Organisation bestimmenden Verbandsangelegenheiten der Entscheidung der Parteiver-

sammlung vorbehalten werden. Die in Absatz 3 getroffene Auswahl grundlegender Zuständigkeiten und ihre Übertragung auf die Parteiversammlung entspricht im wesentlichen der bereits geübten Praxis der Parteien und darüber hinaus weitgehend auch der Praxis des sonstigen Vereinslebens. Nach der Natur der Sache kommt ein erheblicher Teil der aufgeführten Zuständigkeiten allerdings nur für die Gesamtpartei und höhere Parteiverbände in Betracht. Die Zuständigkeit einer Parteiversammlung ist deshalb nur insoweit gegeben, als der Parteiverband nach der Satzung überhaupt über Fragen der betreffenden Art zu entscheiden hat.

Die in Absatz 3 umrissene Zuständigkeit der Parteiversammlung ist zwingend. Die Satzung kann diesen Zuständigkeitsbereich erweitern, jedoch nicht einengen.

#### Zu Absatz 4

Da die Parteiversammlung im allgemeinen nur in größeren Zeitabständen einberufen werden kann, die Partei andererseits ihre jederzeitige Handlungsfähigkeit sicherstellen muß, sind einer Ausdehnung des in Absatz 3 umschriebenen Sachentscheidungsbereichs verhältnismäßig enge Grenzen gesetzt. Der Entwurf versucht daher, das der Parteiversammlung in einer demokratischen Organisation notwendig zukommende Gewicht dadurch zu steigern, daß er sie zum „Kreationsorgan“ der Partei macht. Absatz 3 schreibt vor, daß die Parteiversammlung — und grundsätzlich nur sie allein — berechtigt ist, den Vorstand und die übrigen Organe der Partei sowie vor allem auch die Mitglieder von Vertreterversammlungen höherer Parteiverbände zu wählen. Unter den gegebenen Verhältnissen des modernen Parteilebens enthält diese Bestimmung das wichtigste Element demokratischer Willensbildung innerhalb der Parteien. Hier in erster Linie verkörpert sich jener „Aufbau der Partei von unten nach oben“, der allgemeiner Auffassung nach der Grundgedanke des Artikels 21 Abs. 1 Satz 3 GG ist. Von dem Grundsatz, daß alle Parteiorgane aus Wahlen der Parteiversammlung hervorgehen müssen, macht der Entwurf nur wenige und letzten Endes formale Ausnahmen.

#### Zu Absatz 5

Absatz 5 gründet auf der Verantwortlichkeit des Vorstandes gegenüber der Parteiversammlung. Die Parteiversammlung hat nicht nur einen Anspruch auf Berichterstattung, sondern ist auch verpflichtet, über den Tätigkeitsbericht des Vorstandes Beschluß zu fassen, d. h. ihn zu billigen oder im ganzen oder teilweise zu beanstanden. Damit ist zum Ausdruck gebracht, daß die Funktionen der Parteiversammlung nicht auf eine bloße Entgegennahme von Kundgebungen des Vorstandes herabgemindert werden dürfen. Die Überprüfung des Rechenschaftsberichts durch Rechnungsprüfer ist eine sachliche Notwendigkeit und allgemein üblich. Sie ist rein parteiinterner Natur und hat nach dem Gesetzentwurf keine Beziehung zu der im Fünften Abschnitt geregelten öffentlichen Rechenschaftsgebung; den Parteien steht es jedoch frei, technisch zweckmäßige Verknüpfungen herzustellen.

#### Zu § 13

§ 13 regelt die mit dem Vorstand zusammenhängenden Rechtsverhältnisse im Gefüge der inneren Ordnung der Partei. Unter „Vorstand“ ist das für die Leitung des Parteiverbandes und die Führung seiner Geschäfte zuständige Organ zu verstehen.

#### Zu Absatz 1

Zu einer demokratischen Ordnung innerhalb der Partei gehört, daß sich der Vorstand periodisch des fortbestehenden Vertrauens der Mitglieder versichern, also in angemessenen Zeitabständen neu gewählt werden muß. Wenn sich der Entwurf mit einer Wahldauer von 3 Jahren begnügt, so aus der Erwägung, daß das Gesetz nur eine äußerste Grenze festlegen kann, bei der eine ernste Gefahr undemokratischer Entwicklung gegeben ist.

Satz 2 verlangt einen kollegialen Vorstand, um besonders das Entstehen rein diktatorisch geleiteter Parteien zu verhindern.

#### Zu Absatz 2

Das Recht, Parteien zu bilden, ist, wie sich aus dem Zusammenhang von Artikel 21 GG mit Artikel 9 Abs. 1 GG und aus der Natur der Sache ergibt, grundsätzlich nur Deutschen gewährleistet. Der Entwurf sieht indessen im Hinblick auf die geringe praktische Bedeutung der Sache keinen Grund, Ausländern die Mitgliedschaft in deutschen politischen Parteien überhaupt zu verwehren. Gewisse Erfahrungen und die enge Verbindung, in der die Parteien zu den staatlichen Verfassungsorganen stehen, lassen es jedoch geboten erscheinen, wenigstens die Mitgliedschaft in den höchsten Parteivorständen vom Besitz der Deutscheigenschaft im Sinne des Artikels 116 GG abhängig zu machen.

#### Zu Absatz 3

Absatz 3 sieht vor, daß den Vorständen in Abweichung von dem in § 12 Abs. 4 niedergelegten Wahlprinzip in begrenztem Umfange auch Mitglieder „kraft Satzung“ angehören können, Mitglieder also, die ohne Wahl durch die Parteiversammlung in den Vorstand eintreten. Solche Mitglieder „kraft Satzung“ („kraft Amtes“) finden sich in allen Parteien und auf allen Organisationsstufen. Die Einrichtung erklärt sich aus praktischen Bedürfnissen. Die meisten, vor allem die großen Parteien der heutigen Zeit sind komplexe Gebilde. Es ist ihnen die Aufgabe gestellt, nicht nur zahlreiche größere Gebietsverbände, sondern auch unterschiedliche soziale, wirtschaftliche, fachliche und sonstige Gruppen zusammenzufassen. Diese verlangen ihre Repräsentation in den Führungsorganen der Parteien und sind nur so zu „integrieren“. Hinzu kommt die Notwendigkeit der Koordination von Parteileitung einerseits und Fraktionen andererseits. Endlich ergibt sich im parlamentarischen System bei Parteien, die in der Regierung vertreten sind oder — auf den nachgeordneten Organisationsstufen — Landräte, Bürgermeister usw. stellen, auch im Verhältnis zu den aus der Partei hervorgegangenen Trägern leitender Staatsämter ein Bedürfnis zu laufenden und institutionell gesicherten Kontakten. Aus diesen

Gründen sind die Vorstände der heutigen Parteien über ihre eigentliche Funktion als Träger der Parteileitung und Geschäftsführung hinaus weitgehend zu Repräsentations- und Integrationsorganen geworden, wie sich auch an der auffällig hohen Zahl ihrer Mitglieder zeigt. Eine ausgewogene Repräsentation und wirksame Integration dieser Art ist aber nicht allein über Wahlen zu erreichen, sondern kann nur durch Einschaltung genau bemessener Mitgliedschaften „kraft Satzung“ ermöglicht werden. Da diese fast allen Parteien gemeinsame Einrichtung in langer Entwicklung gewachsen ist und offensichtlich echten praktischen Bedürfnissen einer modernen Parteiorganisation entspricht, läßt der Entwurf für die unter a) bis c) genannten Personenkreise eine Mitgliedschaft kraft Satzung ausdrücklich zu. Er verkennt jedoch nicht, daß von dieser Einrichtung auch in einem Umfange Gebrauch gemacht werden kann, mit dem die Grundsätze einer inneren demokratischen Ordnung verlassen werden, und beschränkt daher den Anteil der nichtgewählten Mitglieder eines Vorstandes auf ein Drittel der satzungsmäßigen Gesamtzahl der Vorstandsmitglieder. Um den Verhältnissen in kleineren Ortsgruppen Rechnung zu tragen, in denen ein verhältnismäßig großer Teil der Mitglieder mit Ämtern betraut ist, läßt der Entwurf eine Steigerung dieses Anteils bis nahe an die Hälfte der Gesamtzahl der Vorstandsmitglieder zu, ohne diesen zusätzlichen Mitgliedern jedoch ein Stimmrecht einzuräumen.

Andere Mitglieder als solche kraft Wahl oder kraft Satzung können die Vorstände nicht aufnehmen. Insbesondere ist keine „Kooptation“ zugelassen. Das gilt übrigens auch für die allgemeinen Parteiausschüsse (§ 14) und alle sonstigen Organe (vgl. § 12 Abs. 4).

#### Zu Absatz 4

Absatz 4 umschreibt die wesensbestimmenden Aufgaben des Parteivorstandes. Die Satzung kann dem Vorstand weitere Aufgaben zuweisen.

Die in Satz 2 erwähnte Vertretungsmacht ist den Vorständen von Parteien, die eingetragene Vereine sind, schon durch das bürgerliche Recht gegeben. Satz 2 dehnt sie auch auf Parteien aus, die als nicht-rechtsfähige Vereine organisiert sind.

#### Zu Absatz 5

Durch die in den Erläuterungen zu Absatz 3 beschriebenen Umstände ist vor allem bei den großen Parteien die Bildung eines „geschäftsführenden Vorstandes“ erforderlich, der die laufenden Geschäfte erledigt. Mitglied eines geschäftsführenden Vorstandes kann nach dem Entwurf nur eine Person sein, die als Vorstandsmitglied legitimiert ist.

#### Zu § 14

Die „allgemeinen Parteiausschüsse“ sind Einrichtungen, die sich ebenfalls aus bestimmten organisatorischen Bedürfnissen entwickelt haben. Es handelt sich hier nicht um die zahlreichen Fach-, Arbeits- und Vertretungsausschüsse, die von der Partei mit speziellen Aufgaben betraut sind, sondern um Repräsentationsorgane mit umfassenden Zuständigkeiten von allgemeiner Bedeutung für den

betreffenden Parteiverband. Ihre Aufgabe ist es, wichtige Entscheidungen politischer und organisatorischer Art zu treffen, die nach der Satzung über die Kompetenzen des Vorstandes hinausgehen und einer breiteren Willensgrundlage in der Partei bedürfen. Nur vereinzelt beschränkt sich die Mitwirkung der allgemeinen Parteiausschüsse auf die bloße Beratung des Vorstandes in wichtigen Angelegenheiten. Da die Parteiversammlungen, vor allem auf den höheren Organisationsstufen, nur in verhältnismäßig großen Zeitabständen einberufen werden können, ähneln die Parteiausschüsse vielfach verkleinerten „Zwischenparlamenten“ und bilden so ein wichtiges Element zur Demokratisierung der Parteiwillensbildung. Der dezentralisierte Aufbau der meisten deutschen Parteien hat außerdem dazu geführt, daß die allgemeinen Parteiausschüsse in hohem Maße zu Repräsentativorganen der Landes- bzw. Bezirksverbände geworden sind, also einen in starkem Maße föderativen Charakter angenommen haben.

#### Zu Absatz 1

Den in § 12 Abs. 4 niedergelegten Grundsätzen über die demokratische Organwahl gemäß müßten die allgemeinen Parteiausschüsse von der Parteiversammlung gewählt werden. Um dem erwähnten föderativen Charakter der allgemeinen Parteiausschüsse Rechnung zu tragen, gestattet Absatz 1 jedoch, daß die Mitglieder auch von den Parteiversammlungen nachgeordneter Verbände gewählt werden können. Das demokratische Aufbausystem wird damit in der Sache nicht berührt.

#### Zu Absatz 2

Ähnlich wie die großen Vorstände der heutigen Parteien (vgl. Erläuterungen zu § 13) sind auch die allgemeinen Parteiausschüsse in erheblichem Maße Repräsentativ- und Integrationsorgane für die regionalen Kräfte und sonstige Gruppenbildungen innerhalb der Partei. Dazu kommt die Notwendigkeit engster Zusammenarbeit mit den Vorständen. Um eine ausgewogene Repräsentation innerhalb der Partei sicherzustellen, eine umfassende Integration zu ermöglichen und die Zusammenarbeit mit dem Parteivorstand zu gewährleisten, hat die Parteipraxis die Zusammensetzung der allgemeinen Parteiausschüsse nicht allein von Wahlen abhängig gemacht, sondern in beträchtlichem Umfange Mitgliedschaften kraft Satzung begründet, vor allem die Parteivorstände „kraft Amtes“ auch zu Mitgliedern der Ausschüsse gemacht. Der Entwurf erkennt die Notwendigkeit dieser Regelungen aus denselben Gründen an wie bei den Vorstandsmitgliedern „kraft Satzung“ (vgl. Erläuterungen zu § 13 Abs. 3), beschränkt jedoch auch hier den Anteil der nichtgewählten Ausschußmitglieder auf ein Drittel der Gesamtmitgliederzahl des Organs.

#### Zu Absatz 3

Um zu verhindern, daß sich in den allgemeinen Parteiausschüssen demokratisch nicht genügend legitimierte Machtpositionen bilden, ist bestimmt, daß das Amt der gewählten Ausschußmitglieder höchstens 3 Jahre dauern darf. Für die Mitglieder kraft

Satzung richtet sich die Zugehörigkeit nach der Dauer ihres Amtes, auf Grund dessen sie in den Ausschuß entsandt sind.

#### Zu § 15

Bei der Bildung von Vertreterversammlungen höherer Parteiverbände, allgemeiner Parteiausschüsse und sonstiger Organe, die sich aus Vertretern nachgeordneter Gebietsverbände zusammensetzen, müssen die Vertreterzahlen für die einzelnen Gebietsverbände „aufgeschlüsselt“ werden. In Satzungen totalitärer Parteien ist vielfach vorgesehen, daß der „Delegiertenschlüssel“ vom Parteivorstand bestimmt wird, dem dadurch weitgehende Beeinflussungsmöglichkeiten in die Hand gegeben sind. Der Entwurf verlangt daher, daß die Bemessungsgrundlagen für die Aufschlüsselung in der Satzung festgelegt werden.

Die Aufschlüsselung der Vertreter ist unterschiedlich geregelt. Einige Parteien berechnen sie nach den Mitgliederzahlen. Andere berücksichtigen in starkem Maße auch die Wählerzahlen der Partei. Bei rein formaler Auslegung der demokratischen Grundsätze, insbesondere des Prinzips der Stimmrechtsgleichheit innerhalb der Partei (vgl. § 18 Abs. 1), dürfte nur eine Berechnung nach Mitgliederzahlen zugelassen werden. Der Entwurf erkennt jedoch den berechtigten Grund, der in der Mitberücksichtigung von Wählerzahlen liegt, an. Bestand und Schicksal der einzelnen Parteien hängen entscheidend von den Wahlerfolgen ab. Auch ihrer Natur und Aufgabe nach können die Parteien nicht lediglich als Mitgliedervereine angesehen werden. Zum Erscheinungsbild der politischen Partei gehört vielmehr — im Gegensatz zu allen sonstigen Vereinen — auch ihre Anhängerschaft. Dies ist offensichtlich auch der Standpunkt des Grundgesetzes, wie sich aus der Fassung des Artikels 21 Abs. 2 GG ergibt. Unter diesen Umständen bestehen auch rechtlich keine Bedenken, die Wählerzahlen bei der Schlüsselung zu berücksichtigen. Der Entwurf setzt dieser Berücksichtigung jedoch insofern Grenzen, als er vorschreibt, daß die Schlüsselung nach Mitgliederzahlen vorherrschen muß, die größere Zahl der Vertreter also nach Mitgliederzahlen, die kleinere nach Wählerzahlen aufzuteilen ist.

Daß die Ausübung des Stimmrechts der Vertreter nachgeordneter Verbände von der Erfüllung der Beitragspflicht abhängig gemacht wird, entspricht einer weitverbreiteten Praxis nicht nur bei den Parteien, sondern auch im sonstigen Verbandsleben. Bestimmungen dieser Art rechtfertigen sich aus dem Zusammenhang von Rechten und Pflichten innerhalb eines Personenverbandes.

#### Zu § 16

Fast alle größeren politischen Parteien besitzen heute schon eine mehr oder minder ausgebaute Parteischiedsgerichtsbarkeit. Sie ergibt sich aus einem demokratisch-rechtsstaatlichen Denken von selbst. Kennzeichnend in diesem Zusammenhang ist, daß in der Vergangenheit gerade die totalitären Parteien hier eine auffällig starke Zurückhaltung geübt haben. Durch § 16 wird die Parteischieds-

gerichtsbarkeit zwecks Sicherung demokratischer Grundsätze im innerparteilichen Leben zu einer obligatorischen Einrichtung für alle Parteien erhoben. Zugleich wird sie mit einem Mindestmaß an Zuständigkeiten und Gewährleistungen ausgestattet.

Ob die in § 16 vorgesehenen Parteischiedsgerichte zugleich Schiedsgerichte im Sinne der §§ 1025 ff. ZPO sind, hängt von der Satzung ab. Sofern sie ausschließlich als Parteischiedsgerichte ausgebildet sind, wird der Rechtsweg zu den ordentlichen Gerichten nicht ausgeschlossen. Die Rechtsprechung der ordentlichen Gerichte in Vereinsangelegenheiten ist, insbesondere bei Ordnungsmaßnahmen gegenüber Mitgliedern, sehr zurückhaltend. Sie beschränkt sich im wesentlichen auf die Prüfung der Einhaltung des satzungsmäßigen Verfahrens und auf Schutz des Betroffenen vor „Willkür“ der Verbandsgewalt. Ist die Schiedsgerichtsbarkeit einer Partei zugleich als schiedsrichterliches Verfahren im Sinne der §§ 1025 ff. ZPO ausgestaltet, so entfällt der ordentliche Rechtsweg überhaupt. Die ordentlichen Gerichte können dann nur noch aus den in § 1041 ZPO aufgeführten Gründen angerufen werden.

#### Zu Absatz 1

Obligatorisch ist die Zuständigkeit der Parteischiedsgerichte für „Streitigkeiten der Partei mit einzelnen Mitgliedern und Streitigkeiten über Auslegung und Anwendung der Satzung“. Den Parteien steht es frei, die Schiedsgerichte auch mit der Behandlung anderer innerparteilicher Streitigkeiten zu betrauen. In erster Linie sollen die Parteischiedsgerichte dem Zwecke dienen, das einzelne Parteimitglied vor der Übermacht der Verbandsgewalt zu schützen, ein Problem, das sich heute nicht nur bei den Parteien, sondern bei allen Massenorganisationen stellt.

Die Schiedsgerichte sind dabei nicht nur zur „Entscheidung“, sondern auch zur „Schlichtung“ von Streitigkeiten berufen; damit ist gewährleistet, daß auch Streitigkeiten ohne Rechtsgehalt („Schlichtungssachen“) durch die Schiedsgerichte beigelegt werden können.

Parteischiedsgerichte sollen nur auf höherer Organisationsstufe gebildet werden. Die Ortsverbände werden auf Grund ihrer begrenzten zahlenmäßigen Stärke die für ein Schiedsgericht erforderlichen qualifizierten Mitglieder häufig nicht benennen können. Außerdem würde Ortsschiedsgerichten meist die erforderliche Distanz zu den einzelnen Streitsachen und den beteiligten Personen fehlen, so daß das Ansehen der Parteischiedsgerichtsbarkeit dadurch leicht Schaden erleiden könnte. Die Beschränkung der Parteischiedsgerichte auf höhere Organisationsstufen entspricht auch der bisher von den Parteien allgemein geübten Praxis.

#### Zu Absatz 2

Die in Absatz 2 getroffene Regelung über die Wahl, Qualifikation, Amtsdauer und Weisungsfreiheit der Mitglieder der Parteischiedsgerichte ergibt sich aus elementaren demokratischen und rechtsstaatlichen Forderungen. Die Vorschrift, daß die Schiedsgerichte nicht an Weisungen gebunden sind, schließt auch



aus, daß ihre Entscheidungen, wie bei totalitären Parteien üblich, von der Bestätigung durch den Parteivorstand abhängig gemacht werden.

#### Zu Absatz 3

Diese Form der Schiedsgerichtsbildung kommt vor allem bei kleineren Vereinen und Parteien vor. Da auch sie dem Rechtsschutzbedürfnis des einzelnen Rechnung trägt, besteht kein Grund, sie in Zukunft auszuschließen.

#### Zu Absatz 4

Die Rechte des einzelnen sind nur dann ausreichend gewahrt, wenn die Tätigkeit der Schiedsgerichte nach einem geregelten Verfahren abläuft. Fast alle größeren Parteien haben solche Schiedsgerichtsordnungen erlassen. Die Schiedsgerichtsordnung muß nach Absatz 4 den Beteiligten rechtliches Gehör und ein gerechtes Verfahren gewährleisten. Unter gerechtem Verfahren ist ein Verfahren zu verstehen, das den elementaren rechtsstaatlichen Erfordernissen entspricht, den Beteiligten also vor allem das Recht einräumt, sich eines Beistands nach eigener Wahl zu bedienen, das ihnen ein Recht auf persönliche Anwesenheit bei Verhandlungen und Schutz gegen willkürliche Verfahrensverschleppung gibt.

#### Zu § 17

Eine demokratischen Grundsätzen entsprechende innere Ordnung der Parteien kann nicht allein durch Vorschriften über die Organbildung und die Verteilung der Zuständigkeiten gewährleistet werden. Sie hängt vielmehr auch von der Beachtung der grundlegenden Verfahrensregeln demokratischer Willensbildung innerhalb der Parteiorgane ab.

§ 17 beschränkt sich darauf, die praktisch wichtigsten Verfahrensregelungen gesetzlich zu verankern.

#### Zu Absatz 1

Absatz 1 legt für die gesamte Willensbildung der Partei das einer demokratischen Ordnung wesens-eigene Mehrheitsprinzip fest. Es gilt für die Beschlußfassung in allen Organen der Partei (vgl. § 11 Abs. 2), nicht hingegen im Rahmen des Verwaltungsapparates, in dem nur die Geschäfte der Partei geführt werden, jedoch keine Parteiwillensbildung im rechtlichen Sinne stattfindet. Für jeden Beschluß eines Parteiorgans ist mindestens einfache Stimmenmehrheit, d. h. eine Stimme mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen, erforderlich. Die einfache Stimmenmehrheit ist das niedrigste Quorum der Mehrheitswillensbildung.

#### Zu Absatz 2

Im Gegensatz zu den Sachabstimmungen gelten bei Wahlen auch „abgeschwächte“ Mehrheiten als durchaus demokratisch. In Abweichung von dem in Absatz 1 zugrunde gelegten Regelprinzip der absoluten Mehrheit läßt Satz 1 daher ausdrücklich auch die relative Mehrheitswahl und die Verhältniswahl zu. Die Bestimmung, daß die Wahlen der Vorstandsmitglieder und der Vertreter zu Organen höherer Parteiverbände geheim durchzuführen sind, soll es den wählenden Parteimitgliedern erleichtern, ihren

wirklichen Willen kundzutun. Bei den übrigen Wahlen soll nur dann eine offene Abstimmung möglich sein, wenn einer solchen auf Befragen nicht widersprochen wird. Vergleiche hierzu auch Gutachten S. 167.

#### Zu Absatz 3

Absatz 3 soll gewährleisten, daß sich die Willensbildung der Mitglieder in den Parteiorganen frei entfalten kann und nicht durch Beschränkung auf die Entscheidung eingengter und vorformulierter Fragen ausgehöhlt wird. Voraussetzung hierfür ist vor allem ein angemessenes Initiativ- und Antragsrecht der Organmitglieder. Sofern die Satzung keine besonderen Bestimmungen enthält, muß grundsätzlich davon ausgegangen werden, daß jedes Mitglied eines Organs Vorschläge machen und Anträge stellen kann. Im Hinblick auf die Bedeutung, die den Wahlen für den demokratischen Charakter des gesamten Parteilebens zukommt, will Satz 3 insbesondere die volle Entscheidungsfreiheit der Mitglieder bei Wahlen sicherstellen.

Von weiteren verfahrensmäßigen Sicherungen einer freien Entfaltung des Mitgliederwillens hat der Entwurf abgesehen, da sie eine große Zahl technischer Einzelheiten enthalten müßten und damit allzu sehr in die Satzungsautonomie der Parteien eingreifen würden.

#### Zu § 18

§ 18 enthält die grundlegenden Vorschriften über das Verhältnis zwischen Mitglied und Partei. Sie sind im Zusammenhang mit § 10 Abs. 2 Nr. 2, der eine Festlegung der Rechte und Pflichten der Mitglieder in der Satzung verlangt, und mit der obligatorischen Parteischiedsgerichtsbarkeit (§ 16) zu sehen. § 18 verbürgt die Gleichheit innerhalb der Partei sowie durch Schutzbestimmungen gegen die Übermacht der Verbandsgewalt die Freiheit der Mitglieder und trägt damit einem wesentlichen Gesichtspunkt des Artikels 21 Abs. 1 Satz 3 GG Rechnung (vgl. Gutachten S. 159 f., 164).

#### Zu Absatz 1

Zu den Grunderfordernissen einer demokratischen inneren Ordnung gehört, daß die einzelnen Mitglieder in grundsätzlich gleicher Weise an der Willensbildung der Partei beteiligt werden. Der Entwurf verankert das Gleichheitsprinzip nur in Beschränkung auf die ordentlichen Mitglieder. Daneben kennt das deutsche Vereinsleben von jeher auch Mitglieder mit besonderer, meist geminderter Rechtsstellung: z. B. fördernde Mitglieder, auswärtige Mitglieder, Ehrenmitglieder usw. Sie kommen auch bei Parteien vor. Es besteht kein Grund, diese Möglichkeiten künftig auszuschließen. Auf der anderen Seite entspricht es der Natur dieser außerordentlichen Mitgliedschaften, daß sie der ordentlichen Mitgliedschaft nicht gleichstehen. Der in Absatz 1 niedergelegte Grundsatz des gleichen Stimmrechts ist ferner nicht formalistisch zu verstehen. Ausnahmen von untergeordneter Bedeutung, wie sie z. B. mit gewissen Doppelmitgliedschaften in mehreren Verbänden oder Vertretungen der Partei notwendig verbunden sind, sollen unberührt blei-



ben. Es ist auch nicht daran gedacht, etwa die Aufschlüsselung bei der Zusammensetzung von Vertreterversammlungen durch Absatz 1 den strengen Grundsätzen der staatlichen Wahlrechtsgleichheit zu unterwerfen, da hier u. U. auch andere berechnete Bedürfnisse zu berücksichtigen sind, etwa daß jeder Landesverband mit einer gewissen Mindestzahl von Delegierten vertreten ist. Absatz 1 verlangt vielmehr eine eigene, dem Zweck der Bestimmung angepaßte Auslegung.

#### Zu Absatz 2

Daß der einzelne das Recht freier Entscheidung darüber besitzt, ob er einer Partei beitreten will oder nicht und jeder in dieser Hinsicht ausgeübter Zwang verboten ist, ergibt sich bereits aus Artikel 2 Abs. 1 und Artikel 21 Abs. 1 Satz 2 GG. Auf der anderen Seite muß aber die Aufnahme in die Partei der freien Entschließung der hierfür zuständigen Parteistellen überlassen bleiben. Einschränkende gesetzliche Bestimmungen würden das Recht des freien politischen Zusammenschlusses beeinträchtigen. Außerdem müssen die Parteien in die Lage versetzt werden, sich gegen Unterwanderung und parteifremde Einflüsse wirksam zu schützen. Vergleiche auch Gutachten S. 164. Um Willkürentscheidungen einzelner Parteistellen zu verhindern, sieht § 10 Abs. 2 Nr. 2 vor, daß die Satzungen Bestimmungen über die Aufnahme von Mitgliedern treffen. Es liegt im Interesse der Parteien selbst, weitere Sicherungen für eine gerechte Behandlung ihrer Mitgliedschaftsbewerber zu schaffen.

Andererseits muß dem Mitglied jederzeit der sofortige Austritt aus der Partei offenstehen. Nach zutreffender Auffassung der Parteienrechtskommission „widerstreitet es dem Wesen einer Partei in einem demokratischen Staatswesen, sollte sie ein Mitglied auch nur befristet gegen seinen Willen in Anspruch nehmen“ (Gutachten S. 164).

#### Zu Absatz 3

Übliche Ordnungsmaßnahmen sind: Belehrung, Verwarnung, Verweis, Aberkennung von Parteiämtern, Ausschluß aus der Partei. Um unberechenbare Willkürmaßnahmen der Verbandsgewalt auszuschließen, zwingt Absatz 3 die Parteien zu den unter a) bis c) genannten satzungsmäßigen Festlegungen. Im übrigen überläßt es der Entwurf den Parteien, diejenigen Vorkehrungen zu treffen, die sie zur Ordnungswahrung für erforderlich halten. Es kann insbesondere nicht die Aufgabe eines Parteiengesetzes sein, genau umrissene „Vereinsstrafatbestände“ festzulegen und ihnen je nach ihrer Bedeutung bestimmte Ordnungsmaßnahmen zuzuordnen. Auch sonst will Absatz 3 nur Mindestsicherungen schaffen. Infolgedessen ist insbesondere auch Buchstabe b nicht im Sinne eines Zwangs zur Festlegung von Spezialatbeständen zu verstehen; es soll vielmehr nach wie vor möglich sein, Ordnungsmaßnahmen auch auf Generalklauseln wie „parteischädigendes Verhalten“ usw. zu gründen.

Die in Satz 2 für schwerwiegende Ordnungsmaßnahmen vorgeschriebene Begründungspflicht soll die zuständigen Parteistellen zu besonders sorgfältiger Prüfung ihrer Entscheidung anhalten, die Betroffen-

nen darüber aufklären, welche Vorwürfe gegen sie erhoben werden und dem etwa angerufenen Parteischiedsgericht oder ordentlichen Gericht die Rechtsfindung erleichtern.

Es ist verschiedentlich zum Ausdruck gebracht worden, daß das Parteiengesetz auch die grundsätzliche Meinungsfreiheit der Parteimitglieder zu verbürgen und ihre Grenzen abzustecken hätte. Der Entwurf hat sich diese Auffassung nicht zu eigen gemacht. Die Meinungsfreiheit ist bereits durch das Grundgesetz als Grund- und allgemeines Menschenrecht in die Rechtsordnung eingebaut. Es kann kein Zweifel sein, daß das Grundrecht der Meinungsfreiheit, dessen Schwerpunkt gerade in der politischen Meinungsfreiheit liegt, auch für das Leben innerhalb der Parteien gilt. Problematisch ist nur, welche Einschränkungen sich für die Mitglieder einer Partei dadurch ergeben, daß sie sich in einer bestimmten Organisation, nach einem bestimmten Programm zur gemeinsamen Förderung bestimmter politischer Ziele zusammengeschlossen haben. Die hierdurch aufgeworfenen Fragen stellen sich nicht nur für die politischen Parteien, sondern für alle Vereine und Verbände. Ihre Beantwortung ist nach wie vor sehr von den Umständen des Einzelfalles abhängig, daß sie für eine gesetzliche Regelung noch nicht reif sind.

#### Zu § 19

Die Ausübung der Verbandsgewalt gegenüber nachgeordneten Verbänden und ganzen Organen derselben gehört zu den schwierigsten, zugleich aber auch zu den bedeutsamsten Fragen der inneren Ordnung der Parteien. Während Maßnahmen gegenüber einzelnen Parteimitgliedern nur in Ausnahmefällen politische Bedeutung haben, sind die Konflikte zwischen mehreren Parteiverbänden meist Ausdruck von Auseinandersetzungen über Grundfragen der Parteipolitik. Hinzu kommt, daß die Eigenart der einzelnen Parteien gerade in der Verteilung der Gewichte zwischen den zentralen, regionalen und lokalen Organisationen eine besonders starke Ausprägung findet und der Entwurf deshalb auch die Regelung dieser Verhältnisse ohne wesentliche Einschränkungen den Satzungen der Parteien überläßt (vgl. § 4 Abs. 2 Satz 4). Es ist daher nahezu unmöglich, die Ausübung der Verbandsgewalt gegenüber nachgeordneten Parteiverbänden einer allgemein gültigen Regelung zu unterwerfen. Der Entwurf beschränkt sich infolgedessen darauf, die Parteien dazu anzuhalten, diese Fragen in ihrer Satzung zu regeln. Damit soll eine gewisse Rechtssicherheit geschaffen und ein gewisser Schutz vor Willkürmaßnahmen geboten werden.

Die Frage, ob und inwieweit nachgeordnete Parteiverbände zur Selbstauflösung berechtigt sind, wird durch § 19 nicht berührt.

#### Zu Absatz 1

§ 19 befaßt sich nur mit den einschneidendsten Maßnahmen gegenüber nachgeordneten Parteiverbänden und ihren Organen. Als solche kommen die Auflösung und der Gesamtausschluß nachgeordneter Parteiverbände sowie die kollektive Amtsenthebung von Organen in Betracht. Durch die Auf-

lösung wird die ganze Organisation des nachgeordneten Verbandes zerstört. Der Gesamtausschluß zerschneidet lediglich die Bande des nachgeordneten Parteiverbandes zur Gesamtpartei. Auflösung ist meist bei straff zentralisierten Vereinen und Parteien vorgesehen, während der Gesamtausschluß die mehr föderativ organisierten Verbände kennzeichnet. Als gleichbedeutend mit dem Gesamtausschluß ist — zumindest im Rahmen des § 19 — die Rücknahme der „Anerkennung als Teil der Gesamtorganisation“ anzusehen.

Absatz 1 läßt solche Maßnahmen nur zu, wenn sie ausdrücklich in der Satzung vorgesehen sind. Er verlangt weiter, daß in diesen Fällen die Gründe, die hierzu berechtigten, und die zuständigen Parteistellen festgelegt werden. Im allgemeinen wird davon ausgegangen werden müssen, daß der Ausschluß nachgeordneter Verbände und die kollektive Amtenhebung wichtige Fragen der Parteipolitik sind, die ihrer Natur nach die Zuständigkeit höherer Parteiorgane fordern. Auf der anderen Seite darf nicht außer acht bleiben, daß u. U. rasch gehandelt werden muß, um lebensbedrohende Parteikrisen abzuwenden. Hier den erforderlichen Interessenausgleich zu finden, muß letzten Endes jeder Partei selbst überlassen bleiben.

#### Zu Absatz 2

Absatz 2 bringt hinsichtlich der Zuständigkeit die weitere Einschränkung, daß ein Parteivorstand die in Absatz 1 vorgesehenen Maßnahmen nur vorbehaltlich der Bestätigung durch ein höheres Organ dieses Verbandes durchführen kann. Damit soll wenigstens die endgültige Entscheidung auf eine breitere demokratische Grundlage gestellt werden.

### DRITTER ABSCHNITT

#### Aufstellung von Wahlbewerbern

Da die Bedeutung der einzelnen Parteien vorwiegend von den Erfolgen abhängt, die sie bei öffentlichen Wahlen erzielen, gehört die Aufstellung von Wahlbewerbern zu den wichtigsten Aufgaben der Parteiwillensbildung. Es hat sich deshalb schon frühzeitig die Auffassung durchgesetzt, daß die demokratischen Grundsätze, die nach Artikel 21 Abs. 1 Satz 3 GG die innere Ordnung der Parteien zu bestimmen haben, auch auf die Aufstellung von Wahlbewerbern zu erstrecken sind, ja hier geradezu einen Schwerpunkt ihrer Bedeutung haben. Hinzu kommt das allgemeine staatspolitische Interesse an der Aufstellung von Wahlbewerbern. Die Entwicklung hat es mit sich gebracht, daß vielfach schon bei der Bewerberaufstellung wichtige Vorentscheidungen über die Zusammensetzung der zu wählenden Vertretungskörperschaften fallen. Daraus ist die Forderung erwachsen, die Bewerberaufstellung nicht mehr allein in den Händen der Parteiführungsorgane zu belassen, sondern sie auf eine möglichst breite Grundlage demokratischer Willensbildung zu stellen.

Unter diesen Gesichtspunkten haben die Wahlgesetze des Bundes und der meisten Länder im Vorgriff auf eine endgültige und umfassende Regelung im Parteiengesetz bereits in den vergangenen Jahren Bestimmungen über die Aufstellung von Wahlbewerbern für öffentliche Wahlen getroffen. Die Aufstellung der Wahlbewerber durch Mitglieder oder Vertreterversammlungen der Parteien ist inzwischen zu einer festen Einrichtung des Ablaufs öffentlicher Wahlen geworden.

Obwohl die bisherigen Regelungen über die Kandidatenaufstellung in den Grundzügen übereinstimmen, weichen sie doch in den Einzelheiten z. T. erheblich voneinander ab. Die Parteien sind infolgedessen gezwungen, sich je nachdem, ob eine Bundestags-, Landtags- oder Kommunalwahl bevorsteht, auf ein anderes Verfahren einzustellen. Dazu kommen zahlreiche Zweifelsfragen über die Auslegung der verschiedenen Gesetzesbestimmungen. Es besteht infolgedessen ein dringendes Bedürfnis nach einer möglichst einheitlichen und übersichtlichen Regelung des Verfahrens der Kandidatenaufstellung.

Die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers für eine solche Regelung ist in Artikel 21 Abs. 3 GG gegeben, da die Aufstellung von Wahlbewerbern ein wichtiges Teilgebiet aus dem Bereich der inneren demokratischen Ordnung der Parteien, ihrer Rechtsnatur nach also Parteienrecht ist (vgl. Gutachten S. 160). Ein Übergriff in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder liegt, auch soweit die Aufstellung von Bewerbern für Landtags- und Kommunalwahlen in Betracht kommt, nicht vor. Die Aufstellung von Wahlbewerbern rechnet von jeher nicht zur amtlichen Wahlvorbereitung, sondern steht als sogenannte private Wahlvorbereitung traditionell außerhalb des gesetzlichen Wahlverfahrens. Es würde auch der Bedeutung, die die Aufstellung von Wahlbewerbern allgemein für die demokratische Struktur der Parteien hat, nicht entsprechen, wenn ein wesentlicher Teil der Parteiwillensbildung von der Regelung unterschiedlicher Landesgesetze abhinge. Soweit gewisse Besonderheiten der Landeswahlgesetzgebung ihre Berücksichtigung finden müssen, ist dem durch § 21 Abs. 3 Rechnung getragen.

#### Zu § 20

§ 20 enthält die grundlegenden Bestimmungen über die Bewerberaufstellung. Er ist dem § 22 des Bundeswahlgesetzes nachgebildet, der sich nach den vorliegenden Erfahrungsberichten im allgemeinen bewährt hat, und bringt die dort enthaltenen Regelungen in eine Form, die seine Anwendung auf sämtliche politische Wahlen gestattet.

Im übrigen behandelt § 20 nur die eigentlichen Entscheidungen über die Aufstellung von Wahlbewerbern. Unberührt hiervon bleibt die Befugnis der Parteien, Regelungen über die Vorbereitung der Bewerberaufstellungen zu treffen, z. B. zentrale Planungen aufzustellen, allgemeine Richtlinien hierzu herauszugeben und die Aufnahme von Kontakten zwischen zentralen und örtlichen Parteiorganisationen vorzuschreiben usw.

*Zu Absatz 1*

Absatz 1 bestimmt, daß die von den Parteien vorzuschlagenden Einzelbewerber, bei Listenvorschlägen die Listenbewerber unter Bestimmung ihrer Reihenfolge, von einer Versammlung der wahlberechtigten Parteimitglieder in dem jeweiligen Wahlkreis aufgestellt werden. Große Parteien können Mitgliederversammlungen allerdings nur in kleinen Wahlkreisen, also vor allem für Kommunalwahlen, durchführen; bei der Aufstellung von Bewerbern für größere Wahlkreise kann die gleichmäßige Vertretung aller Mitglieder nur durch Vertreter gesichert werden, die von den Mitgliedern für den Zweck, Bewerber aufzustellen, gewählt werden. Wie bereits § 22 des Bundeswahlgesetzes, beschränkt Absatz 1 die Mitwirkung auf die wahlberechtigten Parteimitglieder. Grund für diese Regelung ist, daß das Wahlvorschlagsrecht von der Rechtsprechung und Rechtslehre zutreffend als integrierender Bestandteil des Wahlrechts angesehen wird und die Teilnahme auch nicht wahlberechtigter Parteimitglieder verfassungsrechtliche Bedenken aus Artikel 38 GG wachrufen würde.

Um sicherzustellen, daß die versammelten Parteimitglieder bei der Bewerberaufstellung ihren Willen unbeeinflußt zum Ausdruck bringen können, ist, wie bisher, geheime Abstimmung vorgeschrieben.

*Zu Absatz 2*

Absatz 2 sieht, ähnlich wie § 22 Abs. 2 des Bundeswahlgesetzes, die Bildung allgemeiner Vertreterversammlungen zur Aufstellung von Bewerbern für eine Mehrzahl von Wahlen vor. Von dieser Möglichkeit ist bei der letzten Bundestagswahl verhältnismäßig häufig Gebrauch gemacht worden. Der Entwurf hat sie infolgedessen übernommen.

Für eine allgemein zuständige Vertreterversammlung kann bei der Verschiedenheit der Wahlrechtsvoraussetzungen naturgemäß nur verlangt werden, daß die Vertreter mindestens zu einer der Wahlen wahlberechtigt sind. Soweit der räumliche Zuständigkeitsbereich einer solchen Versammlung größer ist als der Wahlkreis, muß eine Mitwirkung der Vertreter anderer Gebiete jeweils ausgeschlossen werden.

*Zu Absatz 3*

Absatz 3 läßt eine gemeinsame Bewerberaufstellung für mehrere Wahlkreise, die innerhalb einer Gemeinde, insbesondere einer Großstadt, oder eines Landkreises gebildet sind, deshalb zu, weil in der Regel die Parteiorganisation für das ganze Gemeinde- oder Landkreisgebiet zuständig ist und eine Aufteilung der Funktionen den natürlichen Gegebenheiten häufig widersprechen würde. Das hindert allerdings nicht, daß, wenn z. B. ein Landkreis für die Wahl der Kreisvertretung in Wahlkreise eingeteilt ist, den beteiligten Ortsverbänden für ihren Wahlkreis das Recht zur Bewerberaufstellung übertragen oder auf Verlangen überlassen wird. Das Nähere zu regeln ist Aufgabe der Satzungen.

*Zu Absatz 4*

Absatz 4 soll sicherstellen, daß die Bewerber von einer Vertreterversammlung aufgestellt werden, die für den Willen der breiten Masse der Parteimitglieder wirklich repräsentativ ist. Es muß deshalb verhindert werden, daß durch gehäufte Stufenwahl und „Filterung“ letzten Endes wiederum nur einige wenige Mitglieder der Partei über die Bewerberaufstellung entscheiden.

*Zu Absatz 5*

Absatz 5 definiert den Begriff des Wahlkreises für die jeweilige Wahl und legt den Kreis der wahlberechtigten Parteimitglieder fest, dessen Umgrenzung bisher zu zahlreichen Zweifeln Anlaß gegeben hatte.

*Zu Absatz 6*

Absatz 6 ermöglicht einen Einspruch höherer Parteiorgane, sichert aber der Mitglieder- oder Vertreterversammlung auch dann die letzte Entscheidung. Auch hier folgt der Entwurf dem § 22 des Bundeswahlgesetzes.

*Zu § 21**Zu Absatz 1*

Um auch für die „Aufstellungsversammlungen“ eine einwandfreie demokratische Willensbildung sicherzustellen, sind die Bestimmungen des § 17 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 für entsprechend anwendbar erklärt. Im übrigen sollen die Parteien freie Hand haben und das Verfahren ihren Bedürfnissen anpassen können. Nur hilfsweise wird bestimmt, daß mangels besonderer Regelung des Verfahrens in der Satzung deren allgemeine Vorschriften für Parteiversammlungen auch für Aufstellungsversammlungen gelten.

*Zu Absatz 2*

Die in § 20 und ergänzend in § 21 getroffenen Regelungen über die Aufstellung von Parteibewerbern sind so bedeutsam, daß gesetzwidrig zustandegewordene Wahlvorschläge zumindest bei schweren Rechtsverstößen zurückgewiesen werden müssen. Die technischen Notwendigkeiten des Wahlverfahrens verlangen, daß die Parteien über die Einhaltung der Vorschriften für die Bewerberaufstellung besondere Nachweise erbringen. Solche Nachweise werden bereits jetzt in allen Wahlgesetzen gefordert. Da die Art der Nachweisführung mit von der Gestaltung des jeweiligen Wahlgesetzes abhängt, überläßt der Entwurf die Regelung dieser Angelegenheiten weiterhin den Wahlgesetzen. Diese sollen auch im einzelnen darüber befinden, welche Folgen sich im Falle mangelhaften Nachweises für das Wahlverfahren ergeben.

*Zu Absatz 3*

§ 20 Abs. 1 schreibt vor, daß ein und dieselbe Mitglieder- oder Vertreterversammlung sowohl die Bewerber wählt als auch bei Listenvorschlägen deren Reihenfolge bestimmt. Rein formell gesehen würden z. B. die Vorschriften des bayerischen

Landeswahlgesetzes damit nicht im Einklang stehen. Dieses sieht vor, daß die Stimmkreisversammlungen die Stimmkreisbewerber wählen, alle Stimmkreisbewerber eines Wahlkreises aber neben den von der Wahlkreisversammlung gewählten Wahlkreisbewerbern auch auf die Wahlkreisliste zu übernehmen sind und die Wahlkreisversammlungen dann die Reihenfolge aller Bewerber bestimmt. Vom Standpunkt demokratischer Parteiwillensbildung sind dagegen keine Bedenken zu erheben. Für solche Fälle oder für den Fall, daß das Wahlgesetz die Reihenfolge der Bewerber bei nichtgebundenen Listenwahlvorschlägen — etwa nach der Buchstabenfolge — festlegt, muß daher die Möglichkeit von Sonderregelungen offengehalten werden. Dabei ist Bedacht darauf zu nehmen, daß sich diese so wenig wie möglich von den Grundsätzen des § 20 entfernen. Wenn das Gesetz hier erkennen läßt, daß es ihm nicht auf eine buchstabenmäßige Anwendung der Bestimmungen über die Bewerberaufstellung ankommt, so kann daraus auch geschlossen werden, daß, falls unter bestimmten Voraussetzungen eine nachträgliche Änderung der Wahlvorschläge zugelassen wird, auf die Anwendung des § 20 verzichtet werden darf, soweit innerhalb der zur Verfügung stehenden Zeit keine Mitglieder- oder Vertreterversammlung mehr einberufen werden kann. Vergleiche hier § 25 Satz 2 des Bundeswahlgesetzes.

#### VIERTER ABSCHNITT

##### Rechenschaftslegung

Nach Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG müssen die Parteien über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft geben. Die Erfüllung dieser Pflicht ist ohne eine nähere gesetzliche Regelung nicht denkbar.

Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG bezweckt, eine mit demokratischen Grundsätzen unvereinbare Finanzherrschaft über politische Parteien dadurch zu verhindern oder zumindest in hohem Maße zu erschweren, daß die Parteien über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft geben. Konkrete Gedanken darüber, in welcher Weise, in welchem Umfang und mit welchen Einzelheiten diese Rechenschaftsgebung erfolgen solle, sind im Parlamentarischen Rat nicht geäußert worden. Sicher ist dem Grundgesetzgeber bewußt gewesen, daß die Parteien, wie schon in der Weimarer Zeit, ihre notwendigen Ausgaben nicht voll aus eigenen Mitteln zu decken vermögen. Sicher hat er nicht den Zweck verfolgt, die Parteien von fremden Geldquellen abzuschneiden. Zweifellos ist auch, daß er die Parteien keiner Kontrolle nach dem Vorbild der für die öffentlichen Finanzen geltenden Regelungen unterwerfen wollte.

Der Gesetzgeber wird bei der Regelung der Rechenschaftsgebung vor allem vor drei allgemeine Fragen gestellt:

1. Sollen die Parteien als ganze Rechenschaft geben oder genügt eine Rechenschaft der höheren, finanzkräftigsten Parteiverbände?

2. Ist Rechenschaft über alle der Partei zufließenden Mittel zu geben oder nur über solche, die einer demokratischen Willensbildung gefährlich werden können?

3. Bedeutet Rechenschaft über die Herkunft der Mittel, daß jede Zuwendung und jeder einzelne Geldgeber öffentlich namhaft gemacht werden muß oder genügt eine Offenlegung nach allgemeinen Herkunftsquellen?

Die Frage 1 beantwortet der Entwurf im Sinne einer die ganze Partei umfassenden Rechenschaftslegung, da der Gesetzeszweck andernfalls dadurch vereitelt werden könnte, daß ein großer Teil der Geldmittel durch die Grundorganisationen der Parteien geleitet wird. Vergleiche auch Gutachten S. 183 f., S. 207.

Bei der Frage 2 geht der Entwurf davon aus, daß das Grundgesetz grundsätzlich eine Rechenschaft über die Herkunft aller Mittel verlangt, also nicht gestattet, die Rechenschaftslegung auf bestimmte politisch „interessante“ Geldzuwendungen zu beschränken.

In der Frage 3 hat sich der Entwurf nach eingehender Prüfung der Verhältnisse und im Anschluß an die einschlägigen Ausführungen im Gutachten der Parteienrechtskommission (S. 182 f., 209 f., 220 f.) für eine nur „kategorienmäßige“ Rechenschaftslegung nach Einnahmearten entschieden.

Eine individuelle Rechenschaftslegung begegnet auch dann, wenn sie sich auf höhere Beträge beschränkt, bereits verfassungsrechtlichen Bedenken. Es kann dahingestellt bleiben, ob der Grundsatz der geheimen Wahl in seiner unmittelbaren Anwendung die Enthüllung der Namen politischer Geldgeber verbietet. Sicher ist, daß das Recht der freien Meinungsäußerung (Artikel 5 GG) auch das Recht einschließt, seine Meinung, insbesondere seine politische Meinung, zurückzuhalten. Dieses Recht muß in einer freien Demokratie bis an seine äußersten Grenzen respektiert werden. Artikel 5 Abs. 2 GG gestattet zwar, die Meinungsfreiheit durch allgemeine Gesetze zu beschränken. Darunter sind aber nur Gesetze zu verstehen, die dem einzelnen im Interesse anderer Rechtsgüter gewisse Beschränkungen auferlegen, die jedermann zu beachten hat. Die individuelle Rechenschaftslegung würde jedoch den einzelnen Geldgeber zwingen, eine bestimmte, nämlich seine höchstpersönliche politische Meinung vor aller Öffentlichkeit zu enthüllen. Dies geht über den Rahmen der allgemeinen Gesetze zur Beschränkung der freien Meinungsäußerung hinaus.

Stärkste Bedenken gegen eine individuelle Rechenschaftslegung ergeben sich ferner unter dem Gesichtspunkt der praktischen Vollziehbarkeit des Gesetzes. Die individuelle Herkunft von Geldmitteln läßt sich in einem Maße verschleiern, daß die Beachtung so weitgehender gesetzlicher Bestimmungen auch bei einem großen Aufwand von Sicherheitsvorschriften, Kontrollen und Untersuchungsverfahren nicht lückenlos gewährleistet werden könnte. Der Entwurf geht von der Auffassung aus, daß die

Unterwerfung der Parteien unter einen solchen Kontrollapparat mit ihrer verfassungsrechtlichen Stellung unvereinbar ist und der hierfür erforderliche Aufwand in keinem Verhältnis zum erwarteten Erfolg steht.

Aus denselben Erwägungen, wie sie hier und im Gutachten der Parteienrechtskommission (S. 182 f., 210) angeführt sind, hat sich die im Jahre 1950 vom Schwedischen Justizministerium eingesetzte Sachverständigenkommission in ihrem Bericht „Om offentlig redovisning av den politiska propagandans finansiering. Partifinansieringssakkunnigas betänkande. Stockholm 1951“ gegen die öffentliche Rechenschaftslegung über die Parteifinanzen überhaupt ausgesprochen. Auch die Erfahrungen mit einzelnen Pressegesetzen der Länder, die eine Offenlegung der Finanzverhältnisse von Presseorganen vorschreiben, zeigen, daß eine solche Gesetzgebung praktisch nur durchführbar ist, wenn sie sich eine maßvolle Beschränkung auferlegt.

#### Zu § 22

In § 22 wird die Rechenschaftslegung nach der formellen Seite hin geregelt.

##### Zu Absatz 1

Da die Rechenschaft über die Herkunft der Mittel für die ganze Partei zu geben ist und auch nur so die Übersicht für die Öffentlichkeit gewahrt werden kann, wird der oberste Parteivorstand, bei Bundesparteien also der Bundesvorstand, zur Rechenschaftslegung verpflichtet. Er wird damit formell für den gesamten Rechenschaftsbericht verantwortlich gemacht. Materiell trägt er jedoch unmittelbare Verantwortung nur für die Rechenschaftslegung des Bundesverbandes. Für die Richtigkeit und Vollständigkeit der Teilberichte der Landesverbände sind in erster Linie deren Vorstände verantwortlich (vgl. auch die Bestimmungen in § 27 Abs. 3).

Rechenschaft zu geben ist über die „Herkunft der Mittel“, die einer Partei zugeflossen sind. Als Zufluß ist jeder Übergang von Vermögenswerten in die wirtschaftliche Verfügungsmacht der Partei anzusehen. Damit ist zunächst gesagt, daß nur neu hinzukommende Vermögenswerte auszuweisen sind, nicht vorhandene Vermögensbestände; die Rechenschaft ist ein Einnahmennachweis, kein Vermögensnachweis. Die Einzelfragen über den Begriff des Zufließens sind durch die Praxis und Rechtsprechung des Einkommensteuerrechtes hinreichend geklärt. Leistungen an Abgeordnete, Wahlbewerber und sonstige nach der Satzung an sich für die Partei nicht empfangsberechtigte Personen sind dann rechenschaftspflichtig, wenn sie zu Parteizwecken gegeben und der Partei tatsächlich zugewendet worden sind.

Die Rechenschaft über die Herkunft der Mittel muß laufend gegeben werden. Aus Gründen der Ordnung und Übersicht sind regelmäßige Zeitabschnitte erforderlich. Als Zeitabschnitt ist, wie im Rechnungswesen heute fast allgemein üblich, das Kalenderjahr vorgesehen.

##### Zu Absatz 2

Um zu gewährleisten, daß der Rechenschaftsbericht inhaltlich und formell den Vorschriften des Vierten

Abschnitts entspricht, wird bestimmt, daß er vor seiner Veröffentlichung von einem öffentlich bestellten Wirtschaftsprüfer (Wirtschaftsprüfungs-Gesellschaft) nach Maßgabe der §§ 27 bis 29 des Entwurfs überprüft wird. Der Entwurf sieht bewußt davon ab, die Parteien einer staatlichen Finanzkontrolle durch die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zu unterstellen. Er lehnt sich statt dessen an das dem Wesen der Parteien als privaten Vereinsbildungen besser entsprechende Vorbild der Pflichtprüfung von Aktiengesellschaften nach den Vorschriften des Aktiengesetzes an. Das System der heutigen Wirtschaftsprüfung und seine Träger, die öffentlich bestellten Wirtschaftsprüfer, bieten eine ausreichende Gewähr auch für eine zweckentsprechende Prüfung der Parteieinkünfte.

Die Einreichung der Rechenschaftsberichte beim Bundeswahlleiter soll nur der Überwachung des Eingangs der Berichte und der technischen Vermittlung ihrer Veröffentlichung im Bundesanzeiger dienen. Eine Überprüfung der Berichte auf ihre inhaltliche Richtigkeit und Vollständigkeit steht dem Bundeswahlleiter nicht zu. Der Bundeswahlleiter ist als zuständige Behörde gewählt, weil er aus seiner Tätigkeit bei den Bundestagswahlen und als Sammelstelle für Parteiunterlagen (§ 10 Abs. 3) die beste Übersicht über die Angelegenheiten der politischen Parteien hat.

Die Zusammenstellung der Einzelrechnungen und die Prüfung des Rechenschaftsberichts werden längere Zeit in Anspruch nehmen. Als Termin für die Rechenschaftslegung ist der 30. September des folgenden Jahres gewählt. Eine Reihe von Gründen sprechen dafür, ihn noch bis zum Jahresende hinauszuschieben.

Die Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte im Bundesanzeiger erscheint zweckmäßig, weil damit der Öffentlichkeit eine vollständige und leicht zugängliche Übersicht über das Finanzaufkommen aller Parteien ermöglicht wird. Sie verursacht den Parteien keine Kosten.

#### Zu § 23

§ 23 legt vor allem die organisatorische und sachliche Gliederung des von jeder Partei einzureichenden Rechenschaftsberichtes fest.

##### Zu Absatz 1

Bei allen größeren Parteien sind die Vermögensbewegungen so umfangreich, daß der Gesamtbericht in Teilberichte aufgegliedert werden muß, wenn er eine Einsicht in die Herkunft der Mittel einer Partei geben soll. Der Entwurf sieht deshalb vor, daß die Einnahmen des Bundesverbandes und die der Landesverbände gesondert ausgewiesen werden müssen. Dabei sind die Einnahmen der den Landesverbänden nachgeordneten Parteiverbände in deren Teilbericht einzubeziehen. Durch einfache Addition der nach Absatz 2 auseinandergezogenen Einnahmen des Bundesverbandes und der Landesverbände ergibt sich eine Übersicht über die Gesamteinnahmen der Partei. Zur Vereinfachung der Nachweise ist in § 35 Nr. 1 die Herausgabe von Formblättern vorgesehen.

**Zu Absatz 2**

Absatz 2 enthält die Aufzählung derjenigen Posten, die in der Einnahmerekchnung gesondert auszuweisen sind. Sie werden in den folgenden Bestimmungen des Gesetzes als „Einnahmearten“ bezeichnet und umfassen die wichtigsten Einnahmequellen der Parteien. Sämtliche anderen Einnahmearten, die den Parteien gelegentlich zufließen, sind von untergeordneter Bedeutung. Da sich die Rechenschaftspflicht grundsätzlich auf alle Einnahmen erstreckt, muß der Rechenschaftsbericht auch diese aufführen, wobei jedoch die Ausweisung unter einer Sammelposition „Sonstige Einnahmen“ genügt.

Zu den einzelnen Einnahmearten:

zu 1.

Der Begriff „Mitgliederbeiträge“ ist in § 25 Abs. 1 näher umschrieben.

zu 2.

Neben Fraktionsbeiträgen kommen hier vor allem regelmäßige Beiträge von Inhabern leitender staatlicher und kommunaler Ämter in Betracht. Gelegentliche Zuwendungen von Abgeordneten und Amtsträgern an die Partei, etwa aus Honoraren für Rundfunkvorträge usw., sind dagegen ihrem Wesen nach Mitgliederspenden.

zu 3.

Als Einnahmen aus Vermögen sind insbesondere Zinsen, Dividenden und sonstige Erträge aus Konten und Kapitalanlagen, insbesondere auch Beteiligungen sowie Miet- oder Pachteinnahmen von Grundstücken auszuweisen, nicht jedoch Substanzentnahmen und der Empfang von Tilgungsraten. Als gewinnbringende Veranstaltungen kommen vor allem Versammlungen, Vorträge, Theater- und Filmvorführungen, aber auch gesellschaftliche Veranstaltungen in Betracht. Unter Druckschriften ist unter dieser Position nur der Vertrieb solcher zu verstehen, die von den Parteidienststellen selbst herausgegeben werden, meist „Mitteilungsblätter“, „Informationsdienste“ usw. Sind die begrifflich unter 3. fallenden Unternehmungen zu selbständig wirtschaftenden Geschäftsbetrieben ausgebaut, so müssen die daraus gezogenen Einnahmen unter 4. ausgewiesen werden. Näheres über die Einnahmeberechnung ergibt sich aus § 25 Abs. 2.

zu 4.

Zum Begriff der „selbständig wirtschaftenden Geschäftsbetriebe und Einrichtungen“ vergleiche die Erläuterungen zu § 5 Nr. 2. Es handelt sich hier nur um die verselbständigten, aber trotzdem noch der Partei eingegliederten Verlage, Druckereien und sonstigen Wirtschaftsunternehmungen, nicht um die einer Partei lediglich „nahestehenden Unternehmungen“, die als bloße Nebenorganisationen (§ 6) nicht zur Partei gehören und daher als solche auch nicht der Rechenschaftspflicht unterliegen. Näheres über die Einnahmeberechnung ergibt sich aus § 25 Abs. 3.

zu 5.

Unter „Spenden“ sind in Übereinstimmung mit dem üblichen Sprachgebrauch alle auf Freiwilligkeit be-

ruhenden unentgeltlichen Zuwendungen von Geld und geldwerten Leistungen zu verstehen. Auch Sammlungen einschließlich kleinerer Sammlungen durch Teller, Büchse, Listen usw. sind ihrem Wesen nach Spenden und dem Gesetz nach als solche zu behandeln. Dagegen entspricht es nicht der Verkehrsanschauung, Zuwendungen von Todes wegen oder aus sonstiger besonderer Veranlassung als Spenden anzusehen; sie würden als „sonstige Zuwendungen“ auszuweisen sein.

Die Unterteilung in Mitgliederspenden und Fremdspenden ergibt sich aus der für den Zweck des Gesetzes wesentlichen allgemeinen Unterscheidung zwischen eigenen und Fremdmitteln.

zu 6.

Wenn Kredite auch Mittel sind, die einer Partei nur auf Zeit zur Verfügung stehen und später zurückgezahlt werden müssen, so spielen sie doch, besonders in Wahljahren, eine so bedeutsame Rolle für die gesamte Parteifinanzierung, daß der Rechenschaftsbericht ohne ihre Berücksichtigung nur ein lückenhaftes Bild über die Herkunft der Mittel einer Partei böte. Vergleiche auch Gutachten S. 180, 206. Wie sich aus § 22 Abs. 1 ergibt, sind unter Krediten nur Kreditzuflüsse zu verstehen. Der Posten „Kredite“ weist also nicht die Verschuldung einer Partei aus. Als Kredite kommen praktisch vor allem Darlehns-, Wechsel-, Scheckkredite und Forderungsstundungen in Betracht. Ob sich unter den übrigen Kreditformen solche befinden, die zur Vereinfachung der gesamten Rechnungslegung ausgeschaltet werden können, wird vor dem Erlaß der in § 35 vorgesehenen Rechtsverordnung noch zu prüfen sein.

**Zu Absatz 3**

Aus der Einnahmerekchnung werden unter Nr. 2 alle geldwerten Leistungen der öffentlichen Hand ausgeschieden, da sie bereits der staatlichen oder sonstigen öffentlichen Rechnungsprüfung unterliegen. Unter Nr. 2 wird ferner grundsätzlich der gesamte innerparteiliche Vermögensverkehr ausgelassen, da er für den Zweck des Artikels 21 Abs. 1 Satz 4 GG ohne Bedeutung ist. Zum innerparteilichen Vermögensverkehr rechnet grundsätzlich auch der zwischen der allgemeinen Parteiorganisation und den Sonderorganisationen (§ 5), jedoch nicht der Vermögensverkehr zwischen der Partei und ihren Nebenorganisationen (§ 6).

**Zu Absatz 4**

Hierdurch soll den Parteien vor allem die Möglichkeit gegeben werden, einzelne Posten des Rechenschaftsberichts, die geeignet sein könnten, falsche Vorstellungen zu erwecken, mit kurzen Erläuterungsvermerken zu versehen. Die Vermerke sollen als Teil des Rechenschaftsberichts gemäß § 22 Abs. 2 mit veröffentlicht werden.

**Zu § 24**

§ 24 legt den Begriff der Einnahmen im Sinne des Gesetzes fest und enthält eine Reihe allgemeiner Vorschriften, die vorbehaltlich einzelner Sonderregelungen für alle Einnahmearten gelten.

**Zu Absatz 1**

Als Einnahme ist jeder Zufluß von Geld oder geldwerten Leistungen anzusehen, also auch der Erwerb von Rechten und der Empfang von Naturalleistungen. Ausgenommen sind die reinen Entgeltgeschäfte, da sie wirtschaftlich gesehen nur einen Umsatz von Vermögenswerten in andere Form darstellen. Gewinne aus Entgeltgeschäften kommen nur im Rahmen der unter § 23 Nr. 3 und 4 genannten Einnahmearten zur Ausweisung. Erwerbungen aus Scheinentgeltgeschäften sind wesensmäßig verschleierte Spenden und als solche gemäß § 25 Abs. 2 Nr. 5 auszuweisen. Ausgenommen von der Rechenschaftspflicht sind ferner Ersatzleistungen, da sie nur dem Ausgleich eines vorher erlittenen Vermögensverlustes dienen.

Selbstverständlich ist, daß die Befreiung von bereits bestehenden Verbindlichkeiten als Einnahme angesehen werden muß. Darüber hinaus sieht Satz 2 aber auch die Erfassung von Vermögenswerten vor, die einer Partei dadurch zugewendet werden, daß ihr eine normalerweise entstehende Verbindlichkeit von vornherein abgenommen wird.

Als Einnahmen müssen ferner die Vermögenswerte gelten, die einer Partei dadurch zuwachsen, daß ein Dritter für die Partei wirbt. Dagegen werden bloße Werbemaßnahmen für bestimmte materielle Ziele einer Partei ohne ausdrückliche Aufforderung, für die Partei zu stimmen, ihr Gelder zuzuwenden usw., außer Betracht gelassen, da sie sich praktisch nicht erfassen lassen (vgl. auch Gutachten S. 204).

**Zu Absatz 2**

Da sich die Rechenschaftspflicht nur auf die Einnahmen beschränkt und der Rechenschaftsbericht keinerlei Aussage über den Vermögensbestand und den Geschäftserfolg der Partei macht, bleiben die Ausgaben der Parteien grundsätzlich außer Betracht. Nur die unmittelbar zur Beschaffung der betreffenden Einnahme dienenden Aufwendungen, die nach der Verkehrsauffassung die Einnahme als solche mindern, sollen abzugsfähig sein.

**Zu Absatz 3**

Der Rechenschaftsbericht kann praktisch nur in Form der Aufführung von Geldbeträgen gegeben werden. Infolgedessen müssen Naturalleistungen bewertet werden. Die hierfür vorgesehenen Maßstäbe sind im Wesen dieselben, die im Einkommensteuergesetz und im Bundesleistungsgesetz gelten. Soweit notwendig, können auf Grund von § 35 Nr. 4 noch besondere Bewertungsvorschriften erlassen werden.

**Zu Absatz 4**

Hierdurch wird sichergestellt, daß durchlaufende Beträge nur an einer, und zwar bei der Stelle ausgewiesen werden, der der wirtschaftliche Wert wirklich zuwächst.

**Zu § 25**

§ 25 enthält die besonderen Bestimmungen über einzelne Einnahmearten.

**Zu Absatz 1**

Der Begriff der Mitgliederbeiträge deckt sich mit dem gleichen Begriff in § 8 Abs. 1 des Körperschaftsteuergesetzes.

**Zu Absatz 2**

Bei den in § 23 Abs. 2 Nr. 3 genannten Einnahmequellen kommen nur die Reinerträge zur Ausweisung. Alle mit der einzelnen Einnahme zusammenhängenden Ausgaben sind daher nach den üblichen Grundsätzen absetzbar. Eine Saldierung der Ergebnisse aller oder mehrerer unter § 23 Abs. 2 Nr. 3 fallenden Vermögensanlagen und Unternehmungen findet im Hinblick auf das fehlende Bilanzierungsprinzip und aus Gründen der Vereinfachung nicht statt. Zuwendungen Dritter, die mit einer derartigen Vermögensanlage oder Unternehmung zusammenhängen, sind als solche auszuweisen, z. B. „Inseratenspenden“ an ein von der Partei herausgegebenes Informationsblatt unter § 23 Abs. 2 Nr. 5 aufzuführen. Durch § 35 Nr. 2 ist die Möglichkeit für eine Regelung offengehalten, durch die Spenden geringen Umfangs, etwa Tellersammlungen usw., zur Vereinfachung der Abrechnung mit zu den Einnahmen aus § 23 Abs. 2 Nr. 3 geschlagen werden, durch § 35 Nr. 4 die Möglichkeit, besonders auszuweisende Zuwendungen im Rahmen des § 23 Abs. 2 Nr. 3 für absetzbar zu erklären.

**Zu Absatz 3**

Bei den Einnahmen aus selbständig wirtschaftenden Geschäftsbetrieben und Einrichtungen, die der Partei eingegliedert sind (§ 5 Nr. 2), unterscheidet der Entwurf zwischen solchen, die nach handels- oder steuerrechtlichen Vorschriften verpflichtet sind, Bücher zu führen und regelmäßig Jahresabschlüsse zu machen, und solchen, bei denen dies nicht der Fall ist. Bei der erstgenannten Gruppe ist als Einnahme der steuerliche Gewinn einzusetzen, der sich nach dem Körperschaft- und Einkommensteuergesetz errechnet und auch die Entnahmen der allgemeinen Parteiorganisation mit umfaßt, bei der zweiten Gruppe der Überschuß der Einnahmen über die Ausgaben. Dabei bleibt die Ausweisungspflicht von Spenden und Krediten nach § 23 Abs. 2 Nr. 5 und 6 sowie von sonstigen rechenschaftspflichtigen Zuwendungen, die der Partei von dritter Seite über einen Geschäftsbetrieb gemacht werden, unberührt. § 35 Nr. 2 läßt jedoch die Möglichkeit offen, gewisse Einnahmen dieser Art, vor allem Kreditaufnahmen, die im Rahmen der Wirtschaftsführung eines Geschäftsbetriebes üblich sind, von der Ausweisungspflicht nach § 23 Abs. 2 Nr. 5 und 6 freizustellen, § 35 Nr. 4 die Möglichkeit, besonders auszuweisende Zuwendungen im Rahmen des § 23 Abs. 2 Nr. 4 abzusetzen.

**Zu Absatz 4**

An sich ist jede freiwillige und unentgeltliche Zuwendung an eine Partei ihrer Rechtsnatur nach „Spende“. Sofern es sich dabei um Geldspenden handelt, besteht im allgemeinen kein Grund, sie nach Herkunft, Höhe oder sonstigen Umständen unterschiedlich zu behandeln. Anders liegen die Verhältnisse bei den „Naturalspenden“, d. h. den Wirt-



schaftsgütern, die einer Partei durch Sach-, Dienst- und Werkleistungen freiwillig und unentgeltlich zugewendet werden. Es ist von jeher üblich, daß die Parteien — vor allem vor öffentlichen Wahlen — eine besondere Unterstützung durch ihre Mitglieder und ihnen nahestehende Organisationen erhalten. Hier handelt es sich um Leistungen, die der Form nach zwar ebenfalls „Spenden“ sind, von der Verkehrsanschauung aber als „Mitwirkung“ an der Parteilarbeit angesehen werden und bei natürlicher Betrachtung der Dinge auch angesehen werden müssen. Darunter fallen Tätigkeiten wie Flugschriftenverteilung, Plakatkleben, Reden und Vorträge führender Parteimitglieder, Gestellung von Ordnungsdiensten für Versammlungen, Freiquartieren bei Parteitagen, Kraftfahrzeugen für Wahlpropagandafahrten usw. Soweit solche Leistungen bei den Parteien — d. h. mehr oder minder allen Parteien — unentgeltlich erbracht zu werden pflegen, bleiben sie in der Einnahmerekchnung unberücksichtigt. Sie dürfen allerdings nicht aus einem Geschäftsbetrieb entnommen sein, da Absatz 4 im wesentlichen persönliche Beiträge von der Rechenschaftspflicht freistellen will, nicht umfangreiche Leistungen, zu denen nur ein Geschäftsbetrieb in der Lage ist. In der Einnahmerekchnung sollen ferner Naturalspenden bis zum Werte von 1000 DM unberücksichtigt bleiben, weil sie — vor allem wegen der hier notwendigen Bewertung (vgl. § 24 Abs. 3) — einen Aufwand bei Aufstellung und Kontrolle der Rechnung erfordern würden, der in keinem Verhältnis zu ihrer Bedeutung stünde. Die Grenze für 1000 DM gilt für die Gesamtleistung. Gestückelte Beträge sind also zusammenzurechnen, wenn sie wirtschaftlich als Teil eines einheitlichen Geschäftsvorgangs anzusehen sind.

#### Zu Absatz 5

Dem Zwecke des Gesetzes entsprechend sollen nur größere Kredite, die einer Partei für längere Zeit zur Verfügung stehen, erfaßt werden, nicht auch Kleinkredite, wie sie im gewöhnlichen Wirtschaftsverkehr laufend gegeben werden, und auch nicht kurzfristige Kredite zur Überwindung einer vorübergehend angespannten Kassenlage oder zu ähnlichen Zwecken.

#### Zu § 26

##### Zu Absatz 1

Durch § 26 Abs. 1 werden die Parteien verpflichtet, über ihre Einnahmen Bücher nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung zu führen. Eine solche Buchführung ist unentbehrliche Voraussetzung schon für die Aufstellung der Einnahmerekchnung durch die Parteien selbst, vor allem aber für die Überprüfung nach den §§ 27 bis 29. Sie bedeutet für die Parteien nichts wesentlich Neues. Bücher über die Einnahmen und Ausgaben sind schon bisher im eigenen Interesse der Parteien zum Schutz gegen Unterschleife geführt worden. Die Pflicht zu ordnungsgemäßer Buchführung ist daher auch bereits in zahlreichen Parteisatzungen ausdrücklich verankert. Neu an den Bestimmungen des § 26 ist nur, daß nunmehr eine gesetzliche Pflicht zur Buchführung begründet wird und in der Anlage der

Buchführung der „Kategorienplan“ des § 23 Abs. 2 zu berücksichtigen ist. Im übrigen stellt § 26 keine qualifizierten Anforderungen an die Buchführung. Da sich die Rechenschaftsgebung der Parteien auf die Einnahmeseite beschränkt, sieht der Entwurf eine Buchführungspflicht nur für die Einnahmen vor, und auch hier nur für die rechenschaftspflichtigen Einnahmen. Soweit sich diese Einnahmen allerdings nach dem Unterschiedsbetrag zwischen Roheinnahmen und abzugsfähigen Ausgaben berechnen, umfaßt die Buchführungspflicht notwendig auch die in Betracht kommenden abzugsfähigen Ausgaben.

Die durch § 26 begründete Buchführungspflicht läßt die handels- und steuerrechtlichen Buchführungspflichten unberührt. Die Ermächtigung in § 35 Nr. 5 will dem Zwecke dienen, den Parteien die Beachtung ihrer Buchführungspflichten möglichst zu erleichtern.

#### Zu Absatz 2

Durch diese Bestimmung sollen Überschneidungen zwischen dem Rechnungsjahr für die Einnahmerekchnung und dem Geschäftsjahr für die parteieigenen Betriebe vermieden und damit Erschwerungen für die Aufstellung und Überprüfung der Rechenschaftsberichte ausgeschaltet werden.

#### Zu § 27

##### Zu Absatz 1

Eine jährlich zu wiederholende vollständige Prüfung der Einnahmerekchnungen aller Parteien bis hinunter zu sämtlichen Ortsverbänden wäre nicht nur organisatorisch eine kaum zu bewältigende Aufgabe, sondern auch mit Kosten verbunden, die die Parteien außerordentlich stark belasten würden. Ausgehend von der Erfahrung, daß sich auch eine umfassende Prüfung mit wachsender Größe des Prüfungsobjektes in immer stärkerem Maße auf Stichprobenprüfung beschränken muß, sieht das Gesetz von vornherein nur eine beschränkte Überprüfung vor. Danach sind bei jeder Partei zu prüfen: der Bundesverband, mindestens zwei Landesverbände und vier weitere nachgeordnete Gebietsverbände. Diese bilden den gesetzlichen Mindestumfang des „Prüfungsprogramms“. Der Prüfer kann den Umfang der Prüfung nach pflichtmäßigem Ermessen erweitern. Er wird sich dabei von dem Gedanken leiten lassen müssen, daß die Prüfung der ausgewählten Verbände Schlüsse auf die Ordnungsmäßigkeit der Gesamtrechnung der Partei gestatten soll. Anlaß zu weiterer Ausdehnung der Prüfung ist besonders dann gegeben, wenn die Ergebnisse der zunächst durchgeführten Prüfungen Bedenken gegen die Richtigkeit und Vollständigkeit der Einnahmerekchnungen auch anderer Verbände der Partei erregen. Die Auswahl der zu prüfenden Verbände liegt beim Prüfer. Dabei wird es vielfach zweckmäßig sein, die nachgeordneten Verbände mindestens zum Teil aus dem Gebietsbereich der geprüften Landesverbände zu wählen, um auf diese Weise zusätzliche Kontrollmöglichkeiten zu gewinnen. Die Teilberichte der ausgewählten Parteiverbände sind vollständig zu prüfen; es ist daher nicht statthaft, aus den Teilberichten wiederum nur Teile der Prüfung zu unterwerfen.



**Zu Absatz 2**

Ähnlich wie bei der Pflichtprüfung von Aktiengesellschaften sollen als Grundlage der Prüfung in erster Linie die Bücher und Schriftstücke der Partei dienen. Daneben müssen die Vorstände der Parteien bzw. die von ihnen dazu ermächtigten Personen zu den für die Prüfung erforderlichen Aufklärungen und Nachweisen verpflichtet werden. Unentbehrliches Hilfsmittel ist, daß den Prüfern auch die Möglichkeit gegeben wird, die Kassen- und Vermögensbestände der Partei zu prüfen.

**Zu Absatz 3**

Die Aufgabe des Prüfers soll dadurch erleichtert werden, daß der Vorstand eine Vollständigkeitsversicherung zum Rechenschaftsbericht abgibt. Soweit der Bericht die Teilberichte nachgeordneter Parteiverbände mitumfaßt, kann auf die Versicherungen der Vorstände dieser Verbände Bezug genommen werden. Für die Bereitstellung dieser Versicherungen hat der Vorstand des übergeordneten Verbandes zu sorgen.

**Zu § 28****Zu Absatz 1**

Das Ergebnis der Prüfung ist in einem Prüfungsbericht und einem Prüfungsvermerk niederzulegen. Der Prüfungsbericht soll nur für interne Zwecke der Partei verwendet werden.

**Zu Absatz 2**

Für die Öffentlichkeit hat allein der Prüfungsvermerk Bedeutung. Er wird — wie dies auch im Aktiengesetz geschehen ist — zur Vermeidung jeglicher Unklarheiten seinem wesentlichen Wortlaut nach gesetzlich festgelegt. Auch die Fassung des Vermerks lehnt sich an das Aktiengesetz (§ 140) an. Da die Prüfung grundsätzlich nur einen Teil des Gesamtrechenschaftsberichtes der Partei umfaßt, wird auch der Aussageinhalt des Prüfungsvermerks auf den geprüften Teil der Einnahmereknung beschränkt. Die Formulierung der Einschränkungs- und Versagungsvermerke muß mit Rücksicht auf die Verschiedenheiten des Einzelfalles dem pflichtmäßigen Ermessen des Prüfers überlassen bleiben.

**Zu Absatz 3**

Der Prüfung und der Zusammenfassung ihres Ergebnisses im Prüfungsvermerk kommt für die gesamte Rechenschaftslegung eine so große Bedeutung zu, daß die wörtliche Wiedergabe des Prüfungsvermerks bei der Veröffentlichung des Rechenschaftsberichts geboten ist.

**Zu § 29****Zu Absatz 1**

Absatz 1 sieht in Anlehnung an die Regelung der Pflichtprüfung von Aktiengesellschaften vor, daß die Prüfer von der Partei selbst beauftragt werden. Er geht dabei davon aus, daß die öffentliche Bestellung der Wirtschaftsprüfer und die durch die Berufsordnungen geforderten persönlichen Qualifikationen und auferlegten Berufspflichten eine aus-

reichende Sicherung gegen Mißbräuche enthalten. Immerhin scheint es geboten, Mitglieder der betreffenden Partei, die in einem besonders engen Verhältnis zur Führung der Parteigeschäfte, insbesondere ihrer Finanzangelegenheiten, stehen oder gestanden haben, kraft Gesetzes von einer Bestellung als Prüfer auszuschließen.

**Zu Absatz 2**

Absatz 2 hebt die grundlegenden Pflichten hervor, von denen sich der Prüfer bei Wahrnehmung seiner Aufgaben leiten zu lassen hat. Er ist danach insbesondere zu Unparteilichkeit verpflichtet, hat also seiner Aufgabe ohne Rücksicht auf die Interessen der Beteiligten in ausschließlicher Bindung an das Gesetz und die Grundsätze ordnungsmäßiger Prüfung nachzugehen. Er ist ferner im Hinblick auf die Offenbarungspflichten, die den Parteien zur Unterstützung des Prüfers auferlegt sind, zur Verschwiegenheit über alle Tatsachen verpflichtet, von denen er durch die Prüfung Kenntnis erlangt hat. Die Pflicht zur Verschwiegenheit gilt jedoch nur nach außen, beeinträchtigt also nicht die Abfassung des parteiinternen Prüfungsberichts nach § 28 Abs. 1. Unberührt bleibt selbstverständlich auch das Recht zum Hinweis auf Unregelmäßigkeiten, wenn der Prüfungsvermerk versagt oder eingeschränkt werden muß. Satz 2 erklärt die Vorschriften des Aktiengesetzes über Schadensersatzpflichten bei Verschwiegenheitsverletzung für entsprechend anwendbar.

**FUNFTER ABSCHNITT****Durchführung des Verbots verfassungswidriger Parteien**

Über die Folgen der Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, daß eine Partei verfassungswidrig ist, trifft bisher nur § 46 Abs. 3 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht gewisse Regelungen. Sie beschränken sich jedoch auf das, was das Bundesverfassungsgericht noch im Urteil selbst anzuordnen hat. Die Erfahrung hat gezeigt, daß bei der Durchführung von Parteiverboten immer wieder zahlreiche grundsätzliche Fragen auftauchen, die einer gesetzlichen Regelung bedürfen, nicht nur im Interesse einer wirksamen Durchführung des Parteiverbotes, sondern auch im Interesse der Betroffenen selbst. Es ist in einem Rechtsstaat nicht angängig, daß sich z. B. die Gläubiger der Partei nach dem Verbot einem Rechtszustand gegenübersehen, der sich rechtlicher Beurteilung und Berechenbarkeit weitgehend entzieht. Gewisse gesetzliche Regelungen sind vor allem auch deshalb erforderlich, weil die vom Bundesverfassungsgericht bereits ausgesprochenen Parteiverbote in verschiedener Hinsicht eine Dauerwirkung äußern. An den von einem Parteiverbot aufgeworfenen Fragen kann infolgedessen auch dann nicht vorübergegangen werden, wenn man von der Hoffnung und Erwartung ausgeht, daß in Zukunft weitere Parteiverbote nicht erforderlich sein werden.

Der Entwurf beschränkt sich auf die drei wichtigsten Fragenkreise, die nach den bisherigen Erfahrungen zu Schwierigkeiten in der Praxis geführt haben: die Urteilsvollstreckung im engeren Sinne (§ 30), den Verlust von Abgeordnetenmandaten (§ 31) und das Verbot der Bildung von Ersatzorganisationen (§ 32).

#### Zu § 30

Die Zuständigkeiten der Urteilsvollstreckung sind bisher vom Bundesverfassungsgericht von Fall zu Fall geregelt worden. Beauftragt wurden mit dem Vollzug der Auflösung und des Ersatzorganisationsverbots die Innenminister der Länder, mit dem Vollzug der Vermögenseinziehung der Bundesminister des Innern, der sich insoweit der Hilfe der Innenminister der Länder bedienen konnte. Dabei war im wesentlichen an Leitungsbefugnisse gedacht. Denn unabhängig davon waren die Polizeibehörden der Länder angewiesen, von sich aus die erforderlichen Maßnahmen zum Vollzug des Urteils zu ergreifen.

Der Nachteil des gegenwärtigen Rechtszustandes ist, daß die Vollstreckungszuständigkeiten erst im Augenblick der Urteilsverkündung begründet werden. Eine zügige Vollstreckung des Urteils ist aber nur bei eingehender Vorbereitung gewährleistet, und diese kann, wenn sie sich nicht von vornherein auf gesetzliche Zuständigkeiten zu stützen vermag, empfindlich gestört werden. Hinzu kommt, daß bei Urteilsvollzug eine Anzahl grundsätzlicher Zweifelsfragen aufgetaucht sind, deren Klärung im Interesse der Rechtssicherheit nicht länger aufgeschoben werden kann. Da nicht ersichtlich ist, wie die vom Bundesverfassungsgericht gewohnheitsmäßig getroffene Zuständigkeitsregelung bei dem gegebenen Staatsaufbau der Bundesrepublik grundsätzlich anders geregelt werden könnte, besteht kein Hinderungsgrund, sie zum Gesetz zu erheben und dabei in einzelnen Punkten zu ergänzen.

#### Zu Absatz 1

Absatz 1 überträgt die grundsätzliche Zuständigkeit für den Urteilsvollzug auf die Behörden der Länder. Maßgebend für diese Regelung ist, daß nur die Länder über den hierzu erforderlichen Verwaltungsapparat verfügen und auch sonst in Fragen der Staatssicherheit in erster Linie zuständig sind. Die Artikel 83 ff. GG spielen in diesem Zusammenhang keine entscheidende Rolle, da die Vollstreckung von Urteilen des Bundesverfassungsgerichts wesensmäßig etwas anders ist als die Ausführung von Bundesgesetzen im Verwaltungswege.

Im einzelnen übernimmt Absatz 1 die Grundsätze der Urteilsvollstreckung, wie sie bereits bisher in den Parteiverbotsurteilen des Bundesverfassungsgerichts niedergelegt waren. Neu ist, daß sich die Zuständigkeit der Länderbehörden auch auf den Vollzug der Vermögenseinziehung erstreckt. Auch insoweit liegt die Hauptlast der Vollzugstätigkeit praktisch bei den Ländern; zu den unumgänglichen zentralen Anordnungen und Entscheidungen ist der Bundesminister des Innern durch Absatz 2 ermächtigt. Auflösung und Vermögenseinziehung werden also grundsätzlich den gleichen Regeln unterstellt.

#### Zu Absatz 2

Bei der Urteilsvollstreckung gegen überregionale Parteiorganisationen sind gewisse zentrale Anordnungen und Entscheidungen unentbehrlich. Dies gilt vor allem für das Gebiet der Vermögenseinziehung, die nach den bisherigen Zuständigkeitsregelungen des Bundesverfassungsgerichts überhaupt dem Bundesminister des Innern aufgetragen war, während die Innenminister der Länder nur „Hilfe“ zu leisten hatten. Aber auch für den Vollzug der Auflösung der verbotenen Partei sind, wie die Erfahrung gezeigt hat, gewisse zentrale Anordnungen unbedingt erforderlich. Bisher hat als „zentrale Bundesstelle“ hier nur das Bundesverfassungsgericht zur Verfügung gestanden. Es ist aber mit der Stellung des Bundesverfassungsgerichts unvereinbar und dem Gericht bei seiner Geschäftsbelastung auch nicht zumutbar, sich laufend mit Vollstreckungsangelegenheiten aus Parteiverboten zu befassen. Infolgedessen sind in der Vergangenheit wichtige Vollstreckungsfragen ungeklärt geblieben, was teilweise zu erheblichen Hemmungen im Urteilsvollzug geführt hat. Der Entwurf überträgt deshalb dem Bundesminister des Innern die Aufgabe, die für eine einheitliche Vollstreckung erforderlichen Anordnungen zu treffen. Die übergeordnete Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts nach § 35 Bundesverfassungsgerichtsgesetz bleibt dabei unberührt.

#### Zu Absatz 3

Für besonders gelagerte Verbotsfälle soll das Bundesverfassungsgericht die Möglichkeit haben, im Rahmen der ihm in § 35 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht erteilten Befugnis die Vollstreckung abweichend von den Vorschriften der Absätze 1 und 2 zu regeln.

#### Zu Absatz 4

Maßnahmen der Urteilsvollstreckung sind, von dem Fall der sogenannten konkreten Vollstreckungsaufträge des Bundesverfassungsgerichts abgesehen, nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Verwaltungsrechtswege anzufechten (BVerfGE 2, 139 ff.). Absatz 4 übernimmt diese Regelung mit einigen Ergänzungen, die auf Grund der bisher gewonnenen Erfahrungen notwendig sind. Er versagt den üblichen Rechtsbehelfen im Interesse einer wirksamen Urteilsdurchführung die aufschiebende Wirkung und gibt die Möglichkeit, Vollstreckungsfragen von grundsätzlicher Bedeutung, die einer raschen Entscheidung zugeführt werden müssen, dem Bundesverfassungsgericht zu unterbreiten. Die alleinige Zuständigkeit des Bundesministers des Innern ist vorgesehen, um diese Fälle möglichst einzuschränken. Satz 3 entspricht der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

#### Zu Absatz 5

Absatz 5 regelt die Vermögenseinziehung, insbesondere die Gläubigerentschädigung, nach denselben Vorschriften, die für die Einziehung des Vermögens verbotener Vereine nach dem Entwurf des Bundesvereinsgesetzes vorgesehen sind.

**Zu § 31**

Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem Urteil vom 23. Oktober 1952 (BVerfGE 2, 1 ff., 72) entschieden, daß die Mandate der Abgeordneten einer verfassungswidrigen Partei im Bundestag und in den Landtagen mit der Verkündung des Urteils erlöschen und dazu ausgeführt, daß sich der Mandatsverlust als unmittelbare Folge aus Artikel 21 GG zwingend ergebe. Gegen diese Auffassung sind, vor allem in der Rechtslehre, erhebliche Bedenken geltend gemacht worden. Der Bundesgesetzgeber und auch die meisten Länder haben der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts in ihren Wahlgesetzen Rechnung getragen. Im KPD-Urteil hat das Bundesverfassungsgericht an seiner Meinung festgehalten (BVerfGE 5, 85 ff., 392). Trotzdem sind die Bedenken gegen den Mandatswegfall bei Parteiverboten nicht verstummt. So hat sich vor allem der Niedersächsische Staatsgerichtshof in seinem Vorlagebeschluß nach Artikel 100 GG mit ausführlicher Begründung gegen die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts gewandt. Es kann in der Tat zweifelhaft erscheinen, ob der Mandatsverlust so zwingend und ohne weiteres aus Artikel 21 GG folgt, wie das Bundesverfassungsgericht angenommen hat. Die bei Erlass des Grundgesetzes herrschenden Rechtsauffassungen und die verfassungspolitischen Gründe, die für beide Auffassungen geltend gemacht werden können, sprechen eher dafür, daß diese Frage damals offen geblieben ist. Hat der Grundgesetzgeber aber die Frage des Mandatsverlustes unentschieden gelassen, dann gehört sie zweifellos zu den Punkten, die der Bundesgesetzgeber auf Grund seines Auftrages aus Artikel 21 Abs. 3 GG näher regeln, d. h. in dem einen oder anderen Sinne entscheiden kann. Der Entwurf geht davon aus, daß die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts verfassungspolitisch überzeugend ist und deshalb im Ergebnis an ihr festgehalten werden sollte. Er sucht sie gesetzgeberisch abzusichern und auf diese Weise dazu beizutragen, die praktisch außerordentlich wichtige Streitfrage zu bereinigen.

Sofern § 31 das Erlöschen der Bundestagsmandate vorschreibt, bekräftigt er nur den schon bisher durch § 49 des Bundeswahlgesetzes gegebenen Rechtszustand.

Über die Landtagsmandate haben die meisten Länder in ihren Landtagswahlgesetzen Bestimmung getroffen. Anlaß hierzu war, daß die Folgen des Wegfalls der Mandate geregelt werden mußten, worauf das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 23. Oktober 1952 ausdrücklich hingewiesen hatte. Der Wegfall der Mandate als solcher ergab sich aber bereits aus Bundesrecht. Deshalb ist für die Regelung des Mandatswegfalls selbst auch hinsichtlich der Landtagsmandate die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers aus Artikel 21 Abs. 3 GG gegeben. Vergleiche auch Gutachten S. 232. Nur für die Regelung der Folgen des Wegfalls besteht nach wie vor eine ausschließliche Zuständigkeit des Landesgesetzgebers.

Hinsichtlich der Kommunalmandate hatte das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 23. Ok-

tober 1952 ausgeführt, deren Wegfall könne „als unmittelbare Folge aus Artikel 21 GG nicht hergeleitet werden, weil auf der Ebene der Gebietskörperschaften nicht eigentlich politische Entscheidungen fallen, die Gebietskörperschaften vielmehr in erster Linie Träger von Verwaltungsaufgaben sind“, aber die Möglichkeit gesetzgeberischer Weiterentwicklung der in seiner Entscheidung dargelegten Grundsätze offengelassen. Dementsprechend haben viele Länder auch den Wegfall der Kommunalmandate gesetzlich angeordnet. Andere haben davon Abstand genommen. Der gegenwärtige Rechtsstand ist sonach der, daß die Mandate der Kommunalvertreter für verfassungswidrig erklärter Parteien in einigen Ländern wegfallen, in anderen nicht. Es bedarf weiter keiner Begründung, daß dieser Zustand nicht nur unbefriedigend, sondern, wie sich bei der Ausschaltung einer so weltweiten Organisation wie der Kommunistischen Partei aus dem deutschen Verfassungsleben gezeigt hat, geradezu sachwidrig ist und dem natürlichen Rechtsdenken widerspricht. Der Entwurf sieht deshalb in Fortentwicklung der vom Bundesverfassungsgericht zu Sinn und Zweck des Artikel 21 GG entwickelten Gedanken auch den Wegfall aller Kommunalmandate von Abgeordneten der für verfassungswidrig erklärten Partei vor. Die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers für eine solche Regelung ergibt sich auch hier aus Artikel 21 Abs. 3 GG. Das Erlöschen der Abgeordnetenmandate als solches ist seinem Wesen nach eine nur einheitlich zu lösende Frage des Parteiverbots, die lediglich in ihren Auswirkungen in das Kommunalrecht ausstrahlt; die weitere Regelung der Folgen aus dem Mandatswegfall ist dagegen auch hier ausschließlich Sache der Landesgesetzgebung.

§ 31 beschränkt sich in seiner Regelung auf die wichtigsten Vertretungen verfassungswidriger Parteien im Staatskörper. Gegen Beamte als Mitglieder verfassungswidriger Parteien ist bisher im allgemeinen im Disziplinarwege vorgegangen worden. Der Entwurf überläßt diese Fragen weiter der Beamtengesetzgebung von Bund und Ländern. Unberührt bleibt auch das Recht der Länder, durch Gesetz den Amtsverlust für Wahlbeamte, insbesondere unmittelbar gewählte Landräte und Bürgermeister, zu bestimmen.

Bevor der tatsächliche Ausschluß der Betroffenen aus der Vertretungskörperschaft erfolgen kann, muß noch für jeden einzelnen in Betracht kommenden Abgeordneten festgestellt werden, ob sein Mandat erloschen ist. Da die weitere Zugehörigkeit betroffener Abgeordneter zu den Vertretungskörperschaften einen verfassungswidrigen Zustand darstellt, der den Rechtsbestand der Beschlüsse dieser Körperschaft in Frage stellt, treffen Satz 3 und 4 Vorsorge für eine beschleunigte Klärung der Verhältnisse. Die Bestimmung der für die Entscheidungen zuständigen Organe ist Sache des für die betreffende Körperschaft zuständigen Gesetzgebers.

**Zu § 32**

Einem Parteiverbot wird heute nur noch selten offener Widerstand entgegengesetzt. Das Hauptbestreben der verfassungsfeindlichen Kräfte geht vielmehr

dahin, Organisationsverbote durch Bildung von Ersatzorganisationen wirkungslos zu machen. In nicht wenigen demokratischen Staaten sind Partei- und Vereinsverbote in ihrer Wirksamkeit daran gescheitert, daß es die Gesetzgebung unterlassen hat, die nötigen Vorkehrungen dagegen zu schaffen. Schon in der Weimarer Zeit waren die diesbezüglichen Lücken des Vereinsrechts spürbar geworden. Die Vereinsgesetznovelle der Reichsregierung vom Jahre 1926 sah deshalb ein allgemeines Verbot der Bildung von Ersatzorganisationen vor. Auch die späteren Verbotsanordnungen auf Grund des Artikels 48 der Weimarer Verfassung enthielten zum großen Teil ausdrückliche Ersatzorganisationsverbote. Im Bundesrecht ist der Gedanke des Ersatzorganisationsverbots zunächst nur in § 46 Abs. 3 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht, und zwar in der Form aufgenommen worden, daß das Bundesverfassungsgericht verpflichtet wird, in dem Urteil über die Verfassungswidrigkeit einer Partei jeweils auch das Verbot auszusprechen, Ersatzorganisationen zu schaffen. Bei den von der Exekutive verfügten Vereinsverboten ist bei der gegenwärtigen Gesetzeslage nicht einmal das möglich. Die Taktik, Organisationsverbote jeder Art durch Bildung von Ersatzorganisationen wirkungslos zu machen, ist heute zu einer so allgemeinen Erscheinung geworden, daß das Ersatzorganisationsverbot, wie bereits in der Weimarer Zeit vorgesehen und z. T. auch verwirklicht, zur allgemeinen Rechtsnorm gemacht werden muß, und zwar nicht nur auf dem Gebiete des Parteienrechts, sondern auch auf dem Gebiete des Vereinsrechts. Entsprechende Bestimmungen, wie sie § 32 enthält, sind daher auch im Entwurf eines Vereinsgesetzes für Vereine vorgesehen. Zu einer gesetzlichen Regelung zwingen vor allem aber auch die zahlreichen Zweifelsfragen und Unsicherheiten, die sich beim Vorgehen gegen Ersatzorganisationen immer wieder ergeben haben und nicht unerhebliche Gefahren für die Parteien- und Vereinsfreiheit bergen.

#### Zu Absatz 1

Absatz 1 enthält das allgemeine Verbot, für eine als verfassungswidrig erklärte und aufgelöste Partei Ersatzorganisationen zu gründen. Nur so kann der Zweck eines Parteiverbotes erreicht werden, nicht nur den vorhandenen organisatorischen Apparat der Partei zu zerstören, sondern jede organisierte Form der als verfassungsfeindlich festgestellten Kräfte für die Zukunft aus dem Prozeß der politischen Willensbildung auszuschalten (vgl. dazu BVerfGE 2, 1 ff., 73; 6, 300 f., 306), und verhindert werden, daß andere Organisationen die Bestrebungen der verbotenen Partei weiterverfolgen.

Der Begriff der Ersatzorganisation ist früher verhältnismäßig eng gefaßt worden (vgl. Vereinsgesetznovelle der Reichsregierung 1926: „angeblich neue [Personenverbindung], die sich sachlich als die alte darstellt“). Inzwischen hat sich die Taktik des Verfassungsgegners so vervollkommen, daß der Begriff in einem erheblich weiteren Sinne verstanden werden muß. Insofern besteht Einmütigkeit in der Rechtsprechung. Auf der anderen Seite ist die Gefahr einer übermäßigen Ausweitung des

Begriffs der Ersatzorganisation für die Parteien- und Vereinsfreiheit nicht zu verkennen. Absatz 1 sucht daher, dem Begriff der Ersatzorganisation gewisse Grenzen zu setzen. In engster Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und maßgeblicher Verwaltungsgerichte (vgl. BVerfGE 6, 300 ff., 306, 307, OVG Lüneburg, OVG 7, 300 ff., 310) bezeichnet er als Ersatzorganisationen solche Organisationen, die zu dem Zweck gebildet werden, verfassungswidrige Bestrebungen einer verbotenen Partei an deren Stelle ganz oder teilweise weiterzuverfolgen. Damit wird zum Ausdruck gebracht, daß entscheidendes Kriterium für die Ersatzorganisation die Übernahme von Funktionen der verbotenen Partei im weitesten Sinne des Wortes ist und alle sonstigen Umstände nur indizielle Bedeutung haben (vgl. hierzu BVerfGE 6, 307).

Der Bildung von Ersatzorganisationen gleichgestellt und daher ebenfalls verboten ist die Fortsetzung bestehender Organisationen als Ersatzorganisationen, insbesondere die sogenannte Unterwanderung, die auf dem Gebiete der Zuwiderhandlung gegen Organisationsverbote eine bedeutsame Rolle spielt.

#### Zu Absatz 2

Bisher ist vielfach die Auffassung vertreten worden, daß die Exekutive gegen Ersatzorganisationen, weil diese bereits durch den Spruch des Bundesverfassungsgerichts „verboten seien“, ohne Einhaltung eines besonderen Verfahrens vorgehen könne. Damit wäre jeder Verwaltungsbehörde, jedem einzelnen Polizeibeamten, der mit einer Organisation in Berührung kommt, die Möglichkeit gegeben, von sich aus ohne weiteres die Folgerungen aus dem Ersatzorganisationsverbot gegen eine bestimmte Organisation zu ziehen. Diese Auffassung hängt eng mit der früher vorherrschenden Auslegung des Artikels 9 Abs. 2 GG zusammen; auch hier nahm man ursprünglich an, daß jede beliebige Behörde sich darauf berufen könne, daß eine Vereinigung nach Artikel 9 Abs. 2 GG verboten sei. Die Rechtsprechung, insbesondere die des Bundesverwaltungsgerichts, hat inzwischen aus rechtsstaatlichen Gründen den Standpunkt eingenommen, daß das Verbot des Artikels 9 Abs. 2 GG gegen eine bestimmte Vereinigung nur im Wege der Auflösung nach § 2 des Vereinsgesetzes, also durch einen förmlichen Verwaltungsakt vollzogen werden könne (BVerwGE 4, 188 ff.). Dieser Gedanke soll auch auf das verwaltungsrechtliche Verfahren beim Einschreiten gegen Ersatzorganisationen angewandt werden. Im Entwurf für ein Vereinsgesetz sind Bestimmungen vorgesehen, die dem Rechnung tragen. Absatz 2 Satz 1 sieht eine entsprechende Anwendung dieser Vorschriften auf Ersatzorganisationen verbotener politischer Parteien vor (vgl. auch Gutachten S. 228, 257). Dies allerdings nur insoweit, als es sich bei den Ersatzorganisationen um echte Vereinigungen oder um Wählergruppen handelt. Die förmliche Entscheidung der Verwaltungsbehörde ist dabei lediglich darauf gerichtet, ob die betreffende Organisation Ersatzorganisation der verbotenen Partei ist, nicht darauf, ob sie selbst verfassungswidrige Ziele verfolgt. Um trotz der rechtsstaatlich bestimmten Regelung des Absatzes 3 eine wirksame Bekämpfung

von Ersatzorganisationen zu gewährleisten, ist vorgesehen, daß Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Auflösung von Ersatzorganisationen keine aufschiebende Wirkung haben.

Besonders schwierige Fragen stellen sich, wenn die Ersatzorganisation selbst wieder politische Partei ist. Auch insoweit ist früher verschiedentlich die Ansicht geäußert worden, daß eine solche Partei wie jede andere Ersatzorganisation durch die Exekutive ohne förmliches Verfahren ausgelöscht werden könne. Dem ist die Rechtsprechung z. T. sehr bestimmt entgegengetreten (OVG Lüneburg DVBl. 1954, S. 719). Auch das Bundesverfassungsgericht hat angedeutet, daß hier Bedenken bestehen (BVerfGE 6, 307 f.). Diese Bedenken erscheinen im Hinblick auf die Bedeutung des Artikels 21 GG und die Rechtsstellung der Parteien im Verfassungsgefüge gerechtfertigt. Der Entwurf sieht deshalb die Wahrung des bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidungsmonopols grundsätzlich auch dann vor, wenn eine Partei in Verdacht geraten ist, Ersatzorganisation einer bereits verbotenen Partei zu sein. Da jedoch die Unterbindung des Wirkens verfassungswidriger Parteien ebenso ein verfassungsrechtliches Gebot ist wie die Parteienfreiheit und Artikel 21 Abs. 2 dem Artikel 21 Abs. 1 gegenüber nicht gänzlich vernachlässigt werden kann, sieht der Entwurf einen Ausgleich beider hier in einem Gegensatz befindlicher Interessen vor. Er beschränkt das Entscheidungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts auf solche Parteien, die bereits vor dem Verbot der ursprünglichen Partei bestanden haben oder durch Abgeordnete im Bundestag oder in einem Landtag vertreten sind. Das in Absatz 2 Satz 3 vorgesehene Verfahren ist kein solches nach Artikel 21 Abs. 2 GG. Es ist in ihm nicht festzustellen, ob die Partei verfassungswidrige Ziele verfolgt, sondern lediglich, ob sie Ersatzorganisation einer bereits verbotenen Partei ist. Die Ausgestaltung des Verfahrens im einzelnen ist dem Parteiverbotsverfahren naturgemäß ähnlich, diesem gegenüber aber vereinfacht. Folgerichtig muß auch dann, wenn eine Partei als Ersatzorganisation verboten wird, ein Verlust der Mandate ihrer Abgeordneten eintreten. Für Parteien, die erst nach dem Verbot der ursprünglichen Partei entstanden sind und noch keine Mandatserfolge in parlamentarischen Wahlen zu verzeichnen haben, bleibt es bei der allgemeinen Bestimmung des Absatzes 2 Satz 1.

## SECHSTER ABSCHNITT

### Schlußbestimmungen

#### Zu § 33

Die Vorschriften des Parteiengesetzes, insbesondere der §§ 20, 21 machen eine Anpassung der Bestimmungen des Bundeswahlgesetzes hinsichtlich des Wahlvorschlagsrechts und der Aufstellung der Bewerber notwendig. Das geschieht durch die in § 33 vorgesehenen Änderungen.

#### Zu Nr. 1 (§ 19 Bundeswahlgesetz)

Die Neufassung des § 19 enthält in Absatz 1 und 4 die gleichen Vorschriften wie § 19 Abs. 1 und 3 der jetzigen Fassung.

Auch die Unterscheidung zwischen „alten“ Parteien, nämlich solchen, die im Bundestag oder im Landtag seit deren letzter Wahl mit mindestens 5 Abgeordneten vertreten sind, und den anderen („neuen“) Parteien wird beibehalten. Bei der letzten Bundestagswahl haben sich aber Zweifelsfragen darüber ergeben, welche Parteien als „alte“ und welche als „neue“ anzusehen sind. Solche Zweifel traten vor allem beim Anschluß einer neugebildeten Partei an eine „alte“ und beim Zusammenschluß von „alten“ Parteien auf. Bei der letzten Wahl hat es sich aber auch erwiesen, daß es unzweckmäßig ist, wenn jeder Wahlausschuß prüfen muß, ob eine „neue“ Partei, die einen Wahlvorschlag eingereicht hatte, einen nach demokratischen Grundsätzen gewählten Vorstand, eine schriftliche Satzung und ein schriftliches Programm besitzt, also tatsächlich als Partei angesehen werden kann. Entsprechend dem einhelligen Wunsch der Länder sieht der Entwurf deshalb vor, daß der Bundeswahlausschuß diese Feststellungen vorbehaltlich der Nachprüfung im Wahlprüfungsverfahren für alle Wahlorgane verbindlich trifft.

Dabei ist es, um eine rechtzeitige Entscheidung über die „neuen“ Parteien treffen zu können, erforderlich, daß diese ihre Teilnahme an der Wahl 40 Tage vor dem Wahltag dem Bundeswahlleiter anzeigen. Eine entsprechende Regelung hat bereits das Niedersächsische Landeswahlgesetz getroffen.

#### Zu Nr. 2 (§ 22 Bundeswahlgesetz)

Da das Parteiengesetz die Bewerberaufstellung regelt, ist in § 22 nur noch zu bestimmen, wie für Bundestagswahlen der Nachweis der Beachtung der Vorschriften der §§ 20, 21 des Parteiengesetzes zu führen ist.

#### Zu Nr. 3 bis 6 (§§ 25, 26, 28, 49 Bundeswahlgesetz)

Mit den vorgesehenen Änderungen der §§ 25, 26, 28, 49 werden ebenfalls nur die Folgerungen aus den neuen Vorschriften des Parteiengesetzes gezogen.

#### Zu § 34

In den §§ 61 bis 63 BGB ist vorgesehen, daß die Anmeldung eines Vereins zur Eintragung in das Vereinsregister der zuständigen Verwaltungsbehörde zuzuleiten ist. Kommt die Verwaltungsbehörde nach Prüfung des Sachverhalts zu dem Ergebnis, daß der Verein nach öffentlichem Vereinsrecht unerlaubt ist oder verboten werden kann, so kann sie Einspruch gegen die Eintragung erheben; gegen den Einspruch kann der Verwaltungsrechtsweg beschritten werden. Auf diese Weise ist die Möglichkeit gegeben, einen Verein am Erwerb der Rechtsfähigkeit zu hindern. Die §§ 61 bis 63 BGB gelten auch für Parteien, die sich in das Vereinsregister eintragen lassen wollen. Dabei erregt es jedoch gewisse Bedenken, daß hier über den Rechtsstatus politischer Parteien endgültig von den Verwaltungsgerichten entschieden wird. Auf der anderen Seite erscheint eine Einschaltung des Bundesverfassungsgerichts untunlich. Da die

§§ 61 bis 63 BGB in ihrer Anwendung auf politische Parteien nur geringe Bedeutung haben und insoweit letztlich entbehrlich erscheinen, sieht der Entwurf vor, die Parteien von diesen Bestimmungen freizustellen.

#### Zu § 35

Die im Vierten Abschnitt des Gesetzes über die Rechenschaftslegung getroffenen Vorschriften bedürfen in einigen Punkten noch näherer Ausführung. Wie die hierbei in Betracht kommenden Regelungen im einzelnen auszugestalten sind, wird z. T. von den künftigen Erfahrungen abhängen. Es erscheint daher zweckmäßig, eine Reihe von Fragen technischer Natur der Regelung durch Rechtsverordnung vorzubehalten.

#### Zu Nr. 1

Die vorgesehenen Formblätter sollen die Erstellung des Rechenschaftsberichts erleichtern und eine bessere Übersicht über die Veröffentlichungen der verschiedenen Parteien im Bundesanzeiger ermöglichen.

#### Zu Nr. 2

Die Zurechnung bestimmter Einnahmequellen zu den einzelnen Einnahmearten kann in gewissen Fällen zweifelhaft sein. Es kann auch zur Vereinfachung der Rechenschaftslegung zweckmäßig sein, bestimmte Einnahmen in besonderer Weise zuzuordnen. Das dürfte vor allem bei den unter § 23 Abs. 2 Nr. 3 aufgeführten Einnahmen der Fall sein.

#### Zu Nr. 3

Es kann sein, daß Parteien unentgeltliche Zuwendungen erhalten, die für den Zweck der Rechenschaftslegung offensichtlich ohne Bedeutung sind und daher von der Rechenschaftspflicht ausgenommen werden können, z. B. übliche Gelegenheitsgeschenke, Erinnerungsstücke, Gegenstände von dokumentarischem Wert usw.

#### Zu Nr. 4

Auch zu § 24 Abs. 2 Satz 2 werden noch klärende Vorschriften erforderlich sein. Gleiches dürfte bei den unter § 25 Abs. 2 und Abs. 3 behandelten Einnahmen der Fall sein.

Es ist ferner damit zu rechnen, daß sich noch gewisse Bewertungsrichtlinien für Naturalleistungen erforderlich machen.

#### Zu Nr. 5

Durch diese Bestimmung soll vor allem die Möglichkeit gegeben werden, Vorkehrungen gegen eine Überschneidung mit den handels- und steuerrechtlichen Buchführungspflichten einzelner Parteiorganisationen zu treffen. Die Zusammenfassung von Buchungen in Gesamtbeträgen wird vor allem bei Parteiveranstaltungen, Teller- und BüchSENSAMMLUNGEN, Mitgliederbeiträgen usw. unvermeidbar sein.

#### Zu § 36

§ 36 soll die Möglichkeit geben, Parteien die die ihnen in § 10 Abs. 3 und § 22 auferlegten Pflichten offensichtlich böswillig verletzen, zur Beachtung des Gesetzes anzuhalten. Dabei handelt es sich in § 22 nur um die Pflicht, überhaupt einen geprüften Rechenschaftsbericht termingemäß einzureichen. Die materielle Richtigkeit und Vollständigkeit der Einnahmerechnung kann auf diesem Wege nicht erzwungen werden. Infolgedessen wird es sich bei den vom Bundeswahlleiter zu treffenden Entscheidungen nur um einfache und klarliegende Fälle handeln. Gegen die Anordnungen des Bundeswahlleiters kann nach den allgemeinen Vorschriften Klage im Verwaltungsstreitverfahren erhoben werden.

#### Zu § 37

Das Gesetz soll soweit als möglich auch im Land Berlin gelten. Seine volle Ausdehnung auf Berlin ist jedoch schon deshalb nicht möglich, weil durch Artikel 2 des Vertrages über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten vom 23. Oktober 1954 (BGBl. 1955 II S. 305) in Verbindung mit dem Schreiben der drei Hohen Kommissare in der Fassung vom 23. Oktober 1954 (BGBl. 1955 II S. 500) der Vorbehalt der Militärgouverneure vom 12. Mai 1949 zu Artikel 23 und Artikel 144 Abs. 2 GG aufrechterhalten worden ist und deshalb bereits Artikel 21 Abs. 2 GG infolge der dort vorgesehenen Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts z. Z. in Berlin nicht vollzogen werden kann. Ähnliche Hindernisse würden sich auch für zahlreiche Bestimmungen des Parteiengesetzes ergeben. Der Entwurf nimmt deshalb die organisatorisch auf Berlin beschränkten Parteien und Parteiverbände vorläufig von der Geltung des Gesetzes aus und macht eine Ausnahme nur hinsichtlich der Rechenschaftspflicht derjenigen Parteiverbände des Landes Berlin, die einer im übrigen Geltungsbereich des Gesetzes bestehenden Partei eingegliedert sind, da andernfalls Lücken im System der Rechenschaftslegung entstünden. Volle Anwendung findet das Gesetz vor allem auf die von den Bundesorganisationen der Parteien nach Berlin verlegten Dienststellen und Einrichtungen, auf die in Berlin abgehaltenen Gesamtparteitage usw.

#### Zu § 38

Mit Rücksicht auf die durch das Gesetz gebotenen Satzungsänderungen und die erforderlichen organisatorischen Maßnahmen zum Aufbau eines den Bestimmungen des Vierten Abschnitts entsprechenden Rechnungswesens sieht der Entwurf einen längeren Zeitraum bis zum Inkrafttreten des Gesetzes vor.

Auswirkungen auf die Haushalte des Bundes, der Länder und der Gemeinden werden sich aus diesem Gesetz nicht ergeben.

## Stellungnahme des Bundesrates

### 1. Die **Eingangsworte** sind wie folgt zu fassen:

„Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:“.

#### Begründung

Die Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzes ergibt sich aus § 30 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 5 in Verbindung mit Artikel 84 Abs. 1 GG, ferner auch aus § 32 Abs. 2 in Verbindung mit § 10 Abs. 2 des Vereinsgesetzes in der Fassung des Referentenentwurfs und Artikel 84 Abs. 1 GG. § 10 Abs. 2 des Referentenentwurfs des Vereinsgesetzes verweist seinerseits auf andere Vorschriften des Referentenentwurfs des Vereinsgesetzes, die Regelungen über die zuständigen Landesbehörden und über deren Verwaltungsverfahren enthalten. Falls § 30 Abs. 2 aufrechterhalten bleibt mit der Maßgabe, daß hierin ein Weisungsrecht der Bundesregierung vorgesehen wird, würde auch diese Vorschrift in Verbindung mit Artikel 84 Abs. 5 GG die Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzes begründen.

### 2. Zu § 1

#### a) Absatz 1 ist eingangs wie folgt zu fassen:

„(1) Parteien im Sinne dieses Gesetzes sind Vereinigungen, die es sich zum Ziele setzen, an der politischen Willensbildung des Volkes ...“.

#### Begründung

Nach der Definition des Gesetzentwurfs würden auch Interessenverbände, die primär andere Ziele verfolgen, in den Genuß der Rechtsstellung der Parteien kommen können.

#### b) Absatz 1 ist im mittleren Teil wie folgt zu fassen:

„an der politischen Willensbildung des Volkes durch Teilnahme an Wahlen zum Bundestag oder einem Landtag und an der Vertretung des Volkes in diesen Körperschaften mitzuwirken,“.

#### Begründung

Mit der neuen Fassung ist zugleich das Wort „verantwortlichen“ entfallen. Die „verantwortliche“ Vertretung des Volkes in den parlamentarischen Körperschaften ist nicht Aufgabe der Parteien, sondern der Abgeordneten (vgl. Artikel 38 GG).

Die Änderung dient im übrigen der Klarstellung.

#### c) Absatz 1 ist im zweiten Teil wie folgt zu fassen:

„wenn sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten.“

#### Begründung

Der Gesetzentwurf legt die Voraussetzungen der Parteiqualität nach einem zu starren Maßstab fest, da danach eine Vereinigung nur dann Partei im Rechtssinne ist, wenn alle im zweiten Teil des § 1 Abs. 1 aufgeführten Merkmale gleichermaßen gegeben sind. Andererseits ist die Formulierung „nach den sonstigen Umständen“ zu unbestimmt.

#### d) Absatz 3 ist eingangs wie folgt zu fassen:

„(3) Parteien im Sinne dieses Gesetzes sind nicht ...“.

#### Begründung

Die Änderung dient der Klarstellung.

### 3. Zu § 3

#### a) Der Bundesrat bittet, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob man nicht der Gesamtpartei und ihren Landesverbänden, soweit sie keine juristischen Personen des Privatrechts sind, die beschränkte Rechtsfähigkeit etwa nach dem Vorbild des § 124 Abs. 1 HGB zuerkennen sollte.

#### b) Absatz 2 ist eingangs wie folgt zu fassen:

„(2) Die Gesamtpartei und ihre Landesverbände können ...“.

#### Begründung

Die Ausstattung auch der Landesverbände mit dem Klagerecht erscheint rechtspolitisch geboten. Es würde zudem die Gesamtpartei unerträglich belasten, wenn sie jeden Prozeß selbst führen müßte.

### 4. Zu § 4

Der Bundesrat bittet, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob es notwendig ist, ein doppeltes Stimmrecht in den Fällen einer Zugehörigkeit zu einer besonderen Teilorganisation auszuschließen.



**5. Zu § 5**

In § 5 Nr. 1 sind in der Klammer die Worte „Abs. 2“ zu streichen.

**Begründung**

Unter Parteiorganisationen im Sinne des § 5 sind auch die in § 11 Abs. 1 aufgeführten Parteiorgane zu verstehen.

**6. Zu § 7**

In Absatz 1 Satz 2 ist das Wort „muß“ durch die Worte „darf nur“ zu ersetzen.

**Begründung**

Die Änderung dient der Klarstellung, da die Parteien nicht verpflichtet sind, in der Wahlwerbung den satzungsmäßigen Namen zu verwenden.

**7. Zu § 8**

a) In Absatz 1 Satz 1 ist das Wort „grundsätzlich“ zu streichen.

**Begründung**

Das Gebot der Gleichbehandlung folgt aus Artikel 3 GG. Soweit im Rahmen dieser Bestimmung Differenzierungen zulässig sind, ergeben sie sich bereits aus dem Inhalt des Gleichheitsgrundsatzes, wie er in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts klargestellt ist.

b) In Absatz 1 Satz 4 sind die Worte

„deren Wahlvorschläge nach Art oder Zahl in einem angemessenen Verhältnis zum Sendegebiet stehen“

zu ersetzen durch die Worte

„deren Wahlvorschläge nach Art oder Zahl für das Sendegebiet von hinreichender Bedeutung sind“.

**Begründung**

Klarstellung des Gewollten.

**8. Zu § 10**

Der Bundesrat bittet, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob nicht der Bundeswahlleiter — bei Landesparteien der Landeswahlleiter — für zuständig und verpflichtet erklärt werden soll, unmittelbar nach Einreichung der in § 10 Abs. 3 geforderten Unterlagen in rein deklaratorischer, rechtsmittelfähiger und grundsätzlich stets widerruflicher, im übrigen aber allgemein verbindlicher Weise darüber zu entscheiden, ob die Vereinigung die Voraussetzungen einer Partei im Sinne des Parteiengesetzes erfüllt, und sodann des weiteren zu prüfen, ob es nach einer solchen Ergänzung des Gesetzes im Wahlverfahren der Bundestagswahl daneben noch einer besonderen Entscheidung des Bundeswahlausschusses nach § 19 Abs. 3 der in § 33

Nr. 1 des Entwurfs vorgesehenen Neufassung des Bundeswahlgesetzes bedarf.

**Begründung**

Es besteht sowohl für die Vereinigungen selbst, die Parteien sein wollen, wie auch für die Allgemeinheit ein Bedürfnis, daß die Entscheidung, ob eine Vereinigung Partei im Sinne des Parteiengesetzes ist, nur von einer Stelle einheitlich getroffen wird und widersprüchliche Entscheidungen verschiedener Stellen, wie z. B. der Finanzämter bei Anwendung der Steuerbefreiungsvorschriften (vgl. Begründung zu § 2 Abs. 1), der Gerichte bei der Eintragung ins Vereinsregister und der Entscheidung über die Prozeßfähigkeit (vgl. § 3) oder der Verwaltungsbehörden und der Rundfunkanstalten bei Zuerkennung der Rechte nach § 8 Abs. 1, woran sich jeweils verschiedene Rechts- und Rechtsmittelwege anschließen können, ausgeschlossen werden. Es begegnet deshalb erheblichen sachlichen Bedenken, daß eine verbindliche Entscheidung hierüber nur im Wahlverfahren, und zwar nur bei der Bundestagswahl gemäß der im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Neufassung von § 19 Abs. 3 des Bundeswahlgesetzes, und erst zu einem verhältnismäßig späten Zeitpunkt ergeht, an dem etwaige Beanstandungen der Satzungsbestimmungen über die innere Ordnung der Partei nicht mehr bereinigt werden können. Bedenken verfassungsrechtlicher und rechtsstaatlicher Art bestehen gegen diese Regelung des weiteren auch insoweit, als im Gesetzentwurf die verbindliche Entscheidung im Wahlverfahren dem aus Vertretern der gegnerischen Parteien zusammengesetzten Bundeswahlausschuß überlassen wird und die betroffene Partei auf das Rechtsmittel der Wahlanfechtung beschränkt bleibt. Die Verlagerung einer so bedeutsamen Entscheidung in das erst nach der Wahl durchführbare Wahlanfechtungsverfahren birgt zudem vermeidbare wahlkostenrechtliche Risiken. Dem Bundeswahlleiter hingegen, der nach § 36 des Gesetzentwurfs sich ohnehin schlüssig werden muß, ob er eine Vereinigung als Partei im Sinne des Parteiengesetzes anzusehen hat, könnte ohne Bedenken zugemutet werden, eine bloß deklaratorische, jederzeit widerrufliche und rechtsmittelfähige Entscheidung zu treffen, die vorbehaltlich des Widerrufs im Falle veränderten Sachverhalts auch außerhalb eines Wahlverfahrens für jedermann verbindlich wäre. Bei den reinen Landesparteien wäre statt des Bundeswahlleiters der Landeswahlleiter für zuständig zu erklären.

**9. Zu § 11**

In Absatz 1 Satz 3 ist die Zahl „1000“ durch die Zahl „250“ zu ersetzen.

**Begründung**

In kleineren Ländern ist die Zahl von 1000 Mitgliedern zu hoch, so daß die Vorschrift hier nicht praktiziert werden könnte.



**10. Zu § 13**

Der Bundesrat bittet, zu Absatz 4 im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens eine Bestimmung vorzusehen, wonach der Parteiverband gerichtlich und außergerichtlich durch den Vorsitzenden des Vorstandes und einen Stellvertreter allein vertreten werden kann, da die Vorstände der Parteien sich regelmäßig aus einer großen Zahl von Personen zusammensetzen. Dabei müßte vorgesehen werden, daß die Vertretungsbefugnis dem Bundeswahlleiter anzuzeigen ist.

**11. Zu §§ 20 und 21**

a) § 20 Abs. 1 ist eingangs wie folgt zu fassen:

„(1) Bewerber für Wahlen zum Bundestag müssen . . .“,

b) § 21 Abs. 3 ist zu streichen.

Begründung zu a) und b)

Eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für § 20 des Gesetzentwurfs ist nicht gegeben, soweit diese Bestimmung nicht nur die Aufstellung der Bewerber für die Wahlen zum Bundestag, sondern auch für die Wahlen zu den Landesparlamenten und den kommunalen Parlamenten behandelt. Es handelt sich hier um ein Grenzgebiet zwischen dem Parteienrecht und dem Wahlrecht; das Schwergewicht der Regelung liegt im Bereich des Wahlrechts, für das in bezug auf die Landes- und kommunalen Parlamente ausschließlich die Landesgesetzgeber zuständig sind.

**12. Zu § 25**

a) In Absatz 3 Satz 1 sind die Worte „der steuerliche Gewinn“ durch die Worte „der nach steuerrechtlichen Grundsätzen ermittelte Gewinn“ zu ersetzen.

Begründung

Der „steuerliche Gewinn“ wird in dem Zeitpunkt, zu dem der Rechenschaftsbericht vorzulegen ist, regelmäßig noch nicht feststehen. Es kann sich daher nur darum handeln, den nach steuerrechtlichen Grundsätzen ermittelten Gewinn einzusetzen.

b) In Absatz 3 Satz 2 sind die Worte „des steuerlichen Gewinns“ durch die Worte „dieses Gewinns“ zu ersetzen.

Begründung

Folge des Änderungsvorschlages zu § 25 Abs. 3 Satz 1.

**13. Zu § 26**

Absatz 1 ist durch folgende Sätze zu ergänzen:

„Die Rechnungsunterlagen sind zwei Jahre lang aufzubewahren. Die Aufbewahrungsfrist beginnt mit Ablauf des Rechnungsjahres.“

Begründung

Die Vorschrift erscheint im Hinblick auf die Prüfung des Rechenschaftsberichts erforderlich.

**14. Zu § 28**

In Absatz 2 ist Satz 2 wie folgt zu fassen:

„Sind Einwendungen zu erheben, so hat der Prüfer in seinem Prüfungsvermerk die Bestätigung zu versagen oder einzuschränken.“

Begründung

Klarstellung, daß auch ein negatives Prüfungsergebnis entsprechend § 28 Abs. 3 auf dem Rechenschaftsbericht vermerkt und veröffentlicht werden muß.

**15. Zu § 30**

a) In Absatz 1 Satz 1 sind die Worte „die Innenminister und die Polizeibehörden der Länder“ durch die Worte „die von den Landesregierungen bestimmten Stellen“ zu ersetzen.

Begründung

Die Regelung der Zuständigkeit muß den Landesregierungen überlassen bleiben, da eine bundesrechtliche Zuständigkeitsregelung nicht zwingend erforderlich ist.

b) In Absatz 1 ist Satz 2 zu streichen.

Begründung

§ 30 Abs. 1 Satz 2 ist nicht mit dem Grundsatz vereinbar, weil die vorgesehene Regelung einen unzulässigen Eingriff in die Polizeiorganisation und teilweise auch in das kommunale Verfassungsrecht der Länder darstellt.

c) Absatz 2 ist wie folgt zu fassen:

„(2) Hat das Bundesverfassungsgericht gemäß § 46 Abs. 3 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht die Einziehung des Vermögens einer Partei oder des selbständigen Teiles einer Partei angeordnet und erstreckt sich die Organisation der Partei oder des für verfassungswidrig erklärten Teiles der Partei über das Gebiet eines Landes hinaus, so kann die Bundesregierung die für eine einheitliche Vollstreckung der Vermögens einziehung erforderlichen Weisungen erteilen.“

Begründung

Ein Weisungsrecht eines Bundesministers gegenüber den Landesbehörden ist mit dem Grundgesetz nicht vereinbar. Nach Artikel 84 Abs. 5 des Grundgesetzes kann nur der Bundesregierung ein Weisungsrecht eingeräumt werden. Nach den Erfahrungen der Praxis erscheint eine zentrale Lenkung nur in bezug auf die Durchführung einer Vermögens einziehung erforderlich, während die Vollstreckung des Verbots einer verfas-

sungswidrigen Partei im übrigen den Landesbehörden allein überlassen werden kann.

- d) In Absatz 5 Satz 3 sind die Worte „der zuständige Landesminister des Innern“ durch die Worte „die von der Landesregierung bestimmte Stelle“ zu ersetzen.

**B e g r ü n d u n g**

Vergleiche Begründung zum Änderungsvorschlag zu § 30 Abs. 1 Satz 1.

- e) In Absatz 5 sind weiter die Worte „im Falle des Absatzes 2 der Bundesminister des Innern“ zu streichen.

**B e g r ü n d u n g**

Für die in § 9 des Referentenentwurfs eines Vereinsgesetzes vorgesehenen Verwaltungszuständigkeiten sind die Voraussetzungen eines überregionalen Verwaltungsaktes auch insoweit nicht gegeben, als die Vermögenseinziehung Organisationen betrifft, die sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstrecken. Nach den Erfahrungen der Praxis kann die hier in Betracht kommende Verwaltungstätigkeit von den Landesbehörden allein durchgeführt werden, wobei sich die Anknüpfung für die Zuständigkeit aus der Belegenheit des einzuziehenden Vermögens ergibt. Soweit eine Einheitlichkeit der Vermögenseinziehung geboten ist, kann diese im Wege des in Absatz 2 vorgesehenen Weisungsrechts der Bundesregierung hergestellt werden.

**16. Zu § 32**

Der Bundsrat bittet, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens § 46 Abs. 3 BVerfGG der durch § 32 Abs. 1 des Gesetzentwurfs vorgesehenen materiellen Änderung anzupassen.

**17. Zu § 35**

§ 35 ist eingangs wie folgt zu fassen:

**„§ 35**

Die Bundesregierung kann zur Vereinfachung der Rechenschaftslegung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates . . .“.

**B e g r ü n d u n g**

Der Zweck der Ermächtigung sollte ausdrücklich angegeben werden (Artikel 80 Abs. 1 Satz 2 GG).

Die Zustimmungspflichtigkeit der Rechtsverordnung ergibt sich aus der Zustimmungspflichtigkeit des Gesetzes. Unabhängig davon sollte das Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates zu diesen Rechtsverordnungen aus verfassungspolitischen Gründen vorgesehen werden, weil sich diese Verordnungen auch auf die Tätigkeit der Parteien in den Ländern beziehen.

**18. Zu § 37**

§ 37 (Berlin-Klausel) ist wie folgt zu fassen:

**„§ 37**

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin. Solange der Anwendung des Artikels 21 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes im Land Berlin Hindernisse entgegenstehen, finden § 8 Abs. 3 und der Fünfte Abschnitt dieses Gesetzes keine Anwendung. Rechtsverordnungen, die auf Grund dieses Gesetzes erlassen werden, gelten im Land Berlin nach § 14 des Dritten Überleitungsgesetzes.“

**B e g r ü n d u n g**

Die Anwendung des Artikels 21 GG unterliegt zur Zeit nur insoweit Beschränkungen, als das Bundesverfassungsgericht noch nicht für Berlin zuständig ist und sich daher von diesem ausgesprochene Parteiverbote nicht auf Berlin (West) erstrecken. Es ist daher konsequent, den Fünften Abschnitt des Gesetzentwurfs (§§ 30 bis 32) und § 8 Abs. 3, die die Durchführung des Verbotes verfassungswidriger Parteien behandeln, in Berlin zur Zeit noch nicht in Kraft treten zu lassen. Andererseits bestehen jedoch keine hinreichenden Gründe, die übrigen Vorschriften des Gesetzes nicht auf die lediglich in Berlin (West) tätigen Parteien (Landesparteien) Anwendung finden zu lassen.

## Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

Die Bundesregierung nimmt zu den Änderungsvorschlägen des Bundesrates wie folgt Stellung:

### Zu 1.

Der Empfehlung wird nicht zugestimmt.

Der Bund ist gemäß Artikel 21 Abs. 3 GG verpflichtet, ein Gesetz über die politischen Parteien zu erlassen. Für dieses Gesetz ist im Gegensatz zu anderen im Grundgesetz vorgesehenen verfassungsergänzenden Gesetzen, zum Beispiel Artikel 29 Abs. 7 GG, eine Zustimmung des Bundesrates nicht vorgesehen. Artikel 21 Abs. 3 GG geht den vom Bundesrat angeführten Bestimmungen des Artikel 84 GG als *lex specialis* vor. Aus entsprechenden Gründen sind auch die Bundeswahlgesetze von 1953 und 1956 nicht als Zustimmungsgesetze verkündet worden. Das Parteiengesetz ist somit nicht zustimmungsbedürftig.

### Zu 2. bis 10.

Gegen die Empfehlungen werden keine Einwendungen erhoben.

### Zu 11.

Dem Vorschlag kann nicht zugestimmt werden.

Der Bundesgesetzgeber hat aus folgenden Gründen das Recht und die Pflicht, im Parteiengesetz auch die Aufstellung der Wahlbewerber zu den Landtagen und kommunalen Volksvertretungen zu regeln:

Die Aufstellung von Kandidaten für öffentliche Wahlen bildet eine der wichtigsten Aufgaben der Partei, durch die sie sich zugleich grundlegend von allen anderen politischen Vereinigungen unterscheidet. Die innere Ordnung einer Partei entspricht nur dann den in Artikel 21 Abs. 1 S. 3 GG geforderten demokratischen Grundsätzen, wenn die Parteimitglieder auch an der Aufstellung der Wahlbewerber auf allen politischen Ebenen maßgebend mitwirken können. Die Regeln über die Aufstellung von Wahlbewerbern gehören daher insgesamt zur „inneren Ordnung“ der Parteien, die nach der Weisung des Grundgesetzgebers demokratisch zu gestalten ist. Es wird hierzu auf die eingehenden Ausführungen in dem Gutachten der Parteienrechtskommission (S. 160, 167) hingewiesen. § 20 stellt eines der Kernstücke der „inneren Ordnung“ und damit des ganzen Parteiengesetzes dar. Es handelt sich hier um kein „Grenzgebiet“ zwischen dem Parteienrecht und dem Wahlrecht. Vielmehr gehört die Regelung eindeutig zum Parteienrecht. Zum Wahlrecht gehört nur die sog. amtliche Wahlvorbereitung. Selbst wenn das Wahlrecht als Gesetzesmaterie mitbetroffen wäre, so läge der Schwerpunkt entgegen der Auffassung des Bundesrates zweifellos im Bereich des Parteienrechts.

Auch aus Gründen der Zweckmäßigkeit müssen die Bestimmungen über die Auswahl der Wahlbewerber für die Wahlen zum Bundestag, zu den Landtagen und zu den kommunalen Volksvertretungen gleichgestaltet sein. Die politischen Parteien nehmen heute auf allen drei Ebenen — Bund, Länder und Gemeinden — an den Wahlen teil. Es kann weder ihnen noch den Verwaltungsbehörden zugemutet werden, sich bei den verschiedenen Wahlen immer wieder auf andere und verschieden ausgestaltete Prozeduren umzustellen. Nur durch eine einheitliche und übersichtliche Regelung ist gewährleistet, daß Formfehler bei der Auswahl der Kandidaten und Streitigkeiten über die Ordnungsmäßigkeit des Wahlverfahrens auf ein Mindestmaß beschränkt werden. Ohne die Erstreckung des § 20 auf die Wahlen zu den Landtagen und den kommunalen Volksvertretungen verlöre die Bestimmung ihren Zweck, ein Hauptgebiet der inneren Ordnung der Parteien zu regeln. Sie müßte dann folgerichtig, wie bisher, wieder in das Bundeswahlgesetz aufgenommen werden. Damit wäre das Versäumnis des Gesetzgebers gegenüber einem eindeutigen Verfassungsauftrag besonders augenscheinlich.

### Zu 12. bis 14.

Den Empfehlungen wird zugestimmt.

### Zu 15.

Den Empfehlungen kann nicht zugestimmt werden. Die Vorschriften in § 30 des Entwurfs erstreben im wesentlichen nur, die Regelungen zum Gesetz zu erheben, die das Bundesverfassungsgericht in den bisherigen Parteiverbotsurteilen für den Einzelfall angeordnet hat. Diese haben sich als notwendig und zweckmäßig erwiesen. Ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz ist bisher von keiner Seite bezweifelt worden.

#### Zu a)

Die Pflicht der Innenminister und der Polizeibehörden der Länder, alle Maßnahmen zu ergreifen, die zum Urteilsvollzug erforderlich sind, entspricht den Vollstreckungsanordnungen des Bundesverfassungsgerichts in den beiden Parteiverbotsurteilen. Andere Behörden kommen für die Vollstreckung praktisch nicht in Frage. Die Festlegung der Zuständigkeiten, wie sie im Entwurf erstrebt wird, ist notwendig, um in jedem Falle einen raschen Urteilsvollzug zu gewährleisten.

#### Zu b)

Die Vorschrift ist praktisch erforderlich, weil der Vollzug eines Parteiverbots nicht an Lücken im Weisungsrecht der übergeordneten Polizeibehörden

scheitern darf. Aus diesem Grunde ist sie auch in den Vollstreckungsanordnungen des Bundesverfassungsgerichts zu beiden Parteiverbotsurteilen ausdrücklich aufgenommen worden. Inwiefern die Vorschrift mit dem Grundgesetz nicht vereinbar sein soll, ist nicht ersichtlich.

Zu c)

Die Notwendigkeit der in § 30 Abs. 2 vorgesehenen Regelung ergibt sich aus der Begründung des Entwurfs S. 34 rechts oben. Sie ist auch mit dem Grundgesetz vereinbar. Die gegenteilige Auffassung des Bundesrates verkennt, daß es sich in § 30 um die Vollstreckung eines vom Bundesverfassungsgericht ausgesprochenen Urteils und nicht um den verwaltungsmäßigen Vollzug von Bundesgesetzen im Sinne der Artikel 83 ff. des Grundgesetzes handelt.

Zu d) und e)

Die hier getroffene Regelung ist dieselbe wie in den Vollstreckungsanordnungen des Bundesverfassungsgerichts zu beiden Parteiverbotsurteilen. Sie ist aus praktischen Gründen nicht anders zu gestalten als im Entwurf vorgesehen. Über die Gründe der Zuständigkeitsbestimmung für die Innenminister der

Länder vgl. die Ausführungen oben zu a). Die vom Bundesrat vorgeschlagene ländermäßige Aufteilung des Vollzugs der Vermögenseinziehung ohne alle zentralen Zuständigkeiten ist — z. B. hinsichtlich der Gläubigerbefriedigung — praktisch undurchführbar. Die Bezugnahme des Bundesrates auf die „Erfahrungen der Praxis“ geht deshalb fehl, weil es bisher eine dezentralisierte Vermögenseinziehung noch nicht gegeben hat.

**Zu 16.**

Der Empfehlung wird zugestimmt.

**Zu 17.**

Dem Vorschlag kann insoweit nicht beigetreten werden, als die Zustimmung des Bundesrates vorgesehen ist. Zur Begründung vgl. die Ausführungen unter 1.

**Zu 18.**

Die Bundesregierung hält aus den in der Begründung zum Gesetzentwurf (S. 38) ersichtlichen Erwägungen an der von ihr vorgeschlagenen Fassung des § 37 fest.