

Working Paper No. 5

There's a new kid in town – das Bündnis Sahra Wagenknecht als Herausforderung für das Parteienrecht

Sophie Schönberger

November 2024



Inhalt:

I. Einleitung: Rumble in the party jungle	2
II. Wie alles begann: Aufstehen und Gründungsverein	3
III. Die Parteigründung als Lücke des Parteienrechts	4
1. Der Parteibegriff in der Gründungsphase.....	5
2. Anforderungen an die innere Ordnung.....	6
3. Retardierte Rückanknüpfung bei der Parteienfinanzierung.....	7
IV. Gründung „von oben nach unten“ – das BSW als autoritäres Projekt.....	10
1. Restriktive Mitgliederaufnahme.....	10
2. Notwendige gebietliche Gliederung.....	13
3. Gründungsverein und Parteifinanzen	15
a) Zeitliche Rückanknüpfung bei der staatlichen Parteienfinanzierung	15
b) Spenden von Verein an Partei.....	16
4. Schwäche des Parteiengesetzes: Verankerung in der Gesellschaft und relative Obergrenze.....	18
V. Durchsetzung	19
VI. Ausblick.....	21

I. Einleitung: Rumble in the party jungle

Das parteipolitische System der Bundesrepublik hat in den letzten Jahren eine Dynamik entwickelt, die vor noch nicht allzu langer Zeit kaum vorstellbar gewesen wäre. Geprägt von den langen Jahren parteipolitischer Stabilität, die die Geschichte der Bundesrepublik seit der Bundestagswahl 1961 prägten, hat sich insbesondere die Rechtswissenschaft lange Zeit in der Vorstellung eingerichtet, das Parteiensystem unter dem Grundgesetz zeichne sich durch so großes Maß an Statik aus, dass dieser Unbeweglichkeit sogar mit rechtlichen Mitteln entgegengewirkt werden müsse, um die Offenheit des politischen Prozesses sicherzustellen.¹ Der Abschied von dieser scheinbaren Gewissheit kam schleichend und im mitteleuropäischen Vergleich sogar in gewisser Weise verzögert. Während etwa in Italien das überkommene Parteiensystem schon in den 1990er Jahren in weiten Teilen zerfiel und in Frankreich das Parteiensystem spätestens mit der Präsidentschaftswahl im Jahr 2017 grundlegend durcheinandergewirbelt wurde, war das Parteiensystem in der Bundesrepublik lange Zeit vergleichsweise stabil und eher maßvollen Änderungen ausgesetzt.² Insbesondere das Aufkommen der Grünen sowie die Etablierung der PDS/Linken auf Bundesebene als weitere politische Kraft vollzogen sich schrittweise und wurden vom vorherigen politischen System ebenso schrittweise verarbeitet. Andere Parteien, die auf Landesebene zum Teil erfolgreich waren, wie etwa die DVU, die NPD oder die Piratenpartei verschwanden meist relativ kurz nach ihren punktuellen Erfolgen wieder aus der parlamentarischen Landschaft.³

Schon mit dem Aufkommen der AfD hat sich diese Entwicklung deutlich dynamisiert. Die erst Anfang 2013 gegründete Partei verfehlte im selben Jahr den Einzug in den Bundestag knapp und errang im Frühjahr des Folgejahres erste Mandate im Europaparlament, bevor sie dann schrittweise in die Landtage und schließlich im Jahr 2017 auch in den Bundestag einzog. Durch die Gründung des „Bündnis Sahra Wagenknecht – Vernunft und Gerechtigkeit“ (BSW) als neue Partei hat diese parteipolitische Beschleunigung allerdings eine völlig neue Dimension erreicht. Nur acht Monate nach seiner Gründung ist das Bündnis nicht nur im Europaparlament sowie in drei Landtagen parlamentarisch vertreten. In drei Ländern steht auch eine Regierungsbeteiligung konkret im Raum.

Dieser kometenhafte Aufstieg ist nicht nur aus politischer und politikwissenschaftlicher Perspektive interessant. Das BSW weist auch einige Besonderheiten in der Art seiner Gründung und seiner internen Struktur auf, die juristisch erhebliche Fragen aufwerfen und das geltende Parteiengesetz an die Grenzen seiner Funktionalität führen. Auf diese besonderen Herausforderungen, die insbesondere im Lichte des Verfassungsauftrags aus Art. 21 GG zu sehen sind, soll im folgenden Beitrag ein genauerer Blick geworfen werden.

¹ So die Diskussion um einen Rechtsanspruch auf Aufnahme in eine politische Partei, s. dazu unten S. 10 ff.

² Vgl. zu den insofern überaus ruhigen ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik Henke, DVBl. 1979, 369 (372 ff.), der die Grünen dabei noch als vorübergehendes Phänomen einordnet.

³ Zum Umgang mit solchen „parlamentarischen Neulingen“ im Bundestag s. etwa nur Schönberger/Schönberger, JZ 2018, 105 (105 f.).

II. Wie alles begann: Aufstehen und Gründungsverein

Auch wenn der Aufstieg der Partei BSW geradezu wie aus dem Nichts erscheint, hat die Parteigründung doch eine längere Vorgeschichte, die zum Verständnis des Kontextes erhellend ist. Bereits im Herbst 2018 war Sahra Wagenknecht Mitinitiatorin einer „linken Sammlungsbewegung“ mit dem Namen „aufstehen“. Inspiriert wurde das Projekt von der französischen Sammlungsbewegung „La France insoumise“ von Jean-Luc Mélenchon, die mittlerweile fest im französischen Parteiensystem etabliert ist, und der britischen Momentum-Kampagne, die zur Unterstützung des damaligen Labour-Vorsitzenden Jeremy Corbyn gegründet worden war.⁴ Es verstand sich ausdrücklich nicht als neue Partei, sondern als überparteiliche Sammlungsbewegung, in die jede und jeder sich einbringen kann, die oder der die in diesem Gründungsaufwurf benannten Ziele unterstützt. Ein detaillierteres Programm wollte sich „Aufstehen“ in einem transparenten Diskussionsprozess selbst erarbeiten.⁵ Immerhin registrierte das Projekt innerhalb kürzester Zeit mehr als 100.000 Unterstützer.⁶ Gleichwohl war das Projekt wenige Monate nach seiner Gründung im Wesentlichen auch schon wieder am Ende. Nach dem Rückzug von Sahra Wagenknecht gaben auch andere prominente Initiatoren das Scheitern bekannt. Als Ursache nannten sie vor allem das „Versagen der Führung der Sammlungsbewegung. Die Gründer und Initiatoren – wir inbegriffen – zeigten sich sträflich unvorbereitet auf die organisatorischen, politischen, finanziellen und personalpolitischen Probleme, die eine so sprunghaft anwachsende Bewegung gerade am Anfang zu bewältigen hat“.⁷

Die Gründungs(vor)geschichte des neuen BSW erscheint vor diesem Hintergrund als unmittelbare Reaktion auf das gescheiterte Bewegungsprojekt. Denn das überaus hohe Maß an detaillierter Vorausplanung einzelner Initiatoren zeigt sich schon daran, dass die Partei nicht sofort als Partei gegründet wurde. Vielmehr wurde im Herbst 2023 zunächst ein eingetragener Verein mit dem Namen „BSW – Für Vernunft und Gerechtigkeit e. V.“ gegründet. Zwar heißt es in der Satzung nur relativ vage, der Verein könne die Tätigkeit bestehender politische Parteien oder die Gründung politischer Parteien unterstützen und durch den Einsatz auch der materiellen Mittel des Vereins fördern, sofern diese Parteien Ziele verfolgen oder zu verfolgen beabsichtigen werden, die mit denen von „BSW – Für Vernunft und Gerechtigkeit“ übereinstimmen.⁸ Auf der Homepage des Vereins hieß es jedoch bereits unmittelbar nach seiner öffentlichen Vorstellung, er unterstütze die Gründung einer neuen Partei. Auf die Frage, warum zunächst ein Verein und keine Partei gegründet würde, antwortete der Verein dort auch, eine Parteigründung bedürfte einer soliden Vorbereitung. Das erfordert Gründlichkeit und Geld. Der Verein unterstütze die Ziele von Sahra Wagenknecht und ermögliche es allen Unterstützern, Förderern und Sympathisanten, das Vorhaben durch Spenden zu fördern, damit so schnell wie möglich die

⁴ So Sahra Wagenknecht im Interview mit der NZZ, <<https://www.nzz.ch/international/wir-wollen-mitglieder-spd-und-der-gruenen- genauso-ansprechen-wie-parteilose-ld.1395089>>.

⁵ So der Gründungsaufwurf, auf dem Stand von 2018 abrufbar unter <<https://web.archive.org/web/20181208124019/https://www.aufstehen.de/gruendungsaufwurf/>>.

⁶ Wagner/Wurthmann/Thomeczek, PVS 2023, 621 (627).

⁷ Zitiert nach Hagen, "Aufstehen"-Initiatoren rechnen mit Wagenknecht ab, Spiegel online v. 15.3.2019, <<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/sahra-wagenknecht-aufstehen-initiatoren-rechnen-ab-a-1258120.html>>.

⁸ § 2 Nr. 3 der Vereinssatzung, abrufbar unter <<https://buendnis-sahra-wagenknecht.de/vereinssatzung/>>.

Voraussetzungen für eine Parteigründung geschaffen würden. Eine Aufnahme neuer Mitglieder in diesen Verein war hingegen nicht vorgesehen.⁹

Gegenüber der Presse wurde der Schatzmeister des Vereins noch deutlicher. Die Konstruktion über einen Verein habe den Vorteil, dass die Organisation erst einmal keine Mitglieder aufnehmen müsse und dadurch sicherstellen könne, dass nur solche Menschen zu ihr kämen, die wirklich zu ihr passten. Außerdem habe es finanzielle Vorteile, eine Partei am Anfang eines Jahres zu gründen.¹⁰ Bis zur Parteigründung nahm der Verein rund 1,4 Millionen Euro an Spenden ein.¹¹

Auch nach der Parteigründung existiert der Verein bisher fort. Zum Herbst 2024 hat er knapp 1,3 Millionen Euro an die Partei als Spende überwiesen.¹² Zu der Frage, ob der Verein darüber hinaus auch in den Wahlkämpfen des Sommers 2024 Plakatwerbung für die Partei direkt an den entsprechenden Dienstleister bezahlt hat, existieren widersprüchliche Aussagen.¹³

III. Die Parteigründung als Lücke des Parteienrechts

Die Partei BSW wurde am 8. Januar 2024 von 44 Erstmitgliedern gegründet. Unmittelbar nach der Gründung wurden 450 weitere Mitglieder aufgenommen, die vorher von den Gründungsmitgliedern ausgewählt wurden. Man wolle kontrolliert und langsam wachsen, so die offizielle Begründung.¹⁴ Die Partei existierte zunächst als reine Bundespartei ohne gebietliche Untergliederung. Ende Februar 2024 gründete sie in Sachsen ihren ersten Landesverband, einen Monat später folgten die Verbände in Thüringen und im Saarland. Bis September 2024 verfügte die Partei über insgesamt neun Landesverbände. Über weitere Untergliederungen ist nichts bekannt.¹⁵

Die rechtliche Bewertung dieses Gründungsvorgangs fällt nicht ganz leicht. Zwar zählt die Gründungsfreiheit zu den zentralen verfassungsrechtlichen Gewährleistungen im Parteienbereich überhaupt. Direkt nach der grundgesetzlichen Aufgabenbestimmung, dass die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken, bestimmt der Verfassungstext in Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG insofern schlicht und vorbehaltlos, dass ihre Gründung frei ist. Diese

⁹ <<https://web.archive.org/web/20231023184325/https://buendnis-sahra-wagenknecht.de/faq/>>.

¹⁰ So zitiert bei *Hermann/Slawik*, Wagenknechts Wagnis, *Süddeutsche Zeitung* v. 1.12.2023, S. 6.

¹¹ *Sternberg*, Wagenknecht-Verein nimmt 1,4 Millionen Euro an Spenden ein, *RND online* v. 8.1.2024, <<https://www.rnd.de/politik/sahra-wagenknechts-buendnis-sammelt-1-4-millionen-euro-spenden-fuer-den-auf-takt-YSKEGIKWWBGIVISQCQH3HX7WH4.html>>.

¹² BT-Drs. 20/11513; BT-Drs. 20/ xxx (bisher nur abrufbar unter <<https://www.bundestag.de/parlament/praesidium/parteienfinanzierung/fundstellen50000/2024/>>, Drucksachenummer folgt).

¹³ *von Daniels/Hock/Sachse*, Das Bündnis Sahra Wagenknecht und das Rätsel der Vereins-Million, *Correktiv online* v. 16.8.2024, <<https://correctiv.org/aktuelles/parteispenden/2024/08/16/das-buendnis-sahra-wagenknecht-und-das-raetsel-der-vereins-million/>>.

¹⁴ *Wehner*, Wagenknechts Mammutaufgabe, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 9.1.2024, S. 2.

¹⁵ Der Landesverband Sachsen als ältester Landesverband gibt auf seiner Homepage selbst an, noch über keine Gebietsverbände zu verfügen, so der dokumentierte Stand vom 7.10.2024: <<https://web.archive.org/web/20241007190846/https://bsw-vg-sachsen.de/bsw-vor-ort/#info>>.

Verbürgung ist zugleich unmittelbarer Ausfluss des Demokratieprinzips.¹⁶ Wie sich aber diese Gründung vollziehen kann und muss und wie sie sich zu den ebenfalls verfassungsrechtlichen Anforderungen der innerparteilichen Demokratie und der Transparenz der Parteifinzen verhält, bleibt im Dunkeln. Gleiches gilt in noch gesteigertem Maße für die spezifischen Regeln des Parteiengesetzes. Dies ist insbesondere der Entstehungsgeschichte geschuldet. Als das Parteiengesetz im Jahr 1967 geschaffen wurde, befand sich die Bundesrepublik in ihrer Hochphase parteipolitischer Stabilität. Vor diesem Hintergrund setzt das Parteiengesetz seiner ganzen Konzeption nach regelungstechnisch bei einem Zustand bestehender und etablierter Parteien ein. Zur Parteigründung verliert es kein Wort. Wie die Parteien in die Welt kamen, interessiert das Gesetz im Grunde nicht, es verwaltet lediglich ihre Existenz.¹⁷ Vor diesem Hintergrund kann in der Phase der Parteigründung durchaus ein gewisses Spannungsverhältnis zwischen den auf etablierte Parteien zugeschnittenen Regeln des Parteiengesetzes und den zum Teil unfertigen, provisorischen und im Aufbau befindlichen Strukturen einer sich neu gründenden Partei auftreten. Dies betrifft zum einen den Parteienbegriff selbst (dazu unter 1.), zum anderen die gesetzlichen Anforderungen an die innere Ordnung (dazu unter 2.), zum dritten die Mechanismen zur Berechnung der staatlichen Parteienfinanzierung (dazu unter 3.).

1. Der Parteienbegriff in der Gründungsphase

Der Parteienbegriff ist in § 2 PartG legaldefiniert. An diese Einordnung knüpfen nicht nur die entsprechenden Pflichten im Parteiengesetz sowie die potentielle Anspruchsberechtigung in der staatlichen Parteienfinanzierung an. Insbesondere die Wahlteilnahme bei der Wahl zum Bundestag und der Hälfte der Landesparlamente¹⁸ setzt die Anerkennung als politische Partei in diesem Sinne voraus. Maßgeblich für die Eigenschaft als Partei ist dabei zum einen das Ziel, auf Landes- oder Bundesebene auf die politische Willensbildung Einfluss zu nehmen, insbesondere durch Teilnahme an Parlamentswahlen. Zum anderen muss aber zusätzlich eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung vorhanden sein, was sich nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit der Organisation, der Zahl ihrer Mitglieder und dem Hervortreten in der Öffentlichkeit bemisst.

Damit nicht bereits diese Legaldefinition prohibitive Wirkungen in Hinblick auf die Parteigründung entfaltet, werden die von ihr aufgestellten Anforderungen zu Recht von Bundesverfassungsgericht und Literatur als zeitlich gestaffelte Kriterien im Rahmen der Gründungsphase behandelt. „Wegen der den Parteien um der Offenheit des politischen Prozesses willen verfassungsrechtlich verbürgten Gründungsfreiheit“, so formuliert es das Bundesverfassungsgericht, „ist bei politischen Vereinigungen, die am Beginn ihres Wirkens als Parteien stehen, zu berück-

¹⁶ Vgl. nur BVerfGE 47, 198 (225); 73, 40 (88); 85, 264 (297); 111, 54 (104).

¹⁷ Vgl. hierzu und zum Folgenden Schönberger, in: Morlok/Poguntke/Zons (Hrsg.), Etablierungschancen neuer Parteien, 2016, S. 71 (72 ff.).

¹⁸ In Bayern, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und dem Saarland steht auch Wählergruppen das Wahlvorschlagsrecht für Listen zu.

sichtigen, daß der Aufbau einer Organisation, die sie zur Wahrnehmung ihrer Funktionen befähigt, eine gewisse Zeit erfordert.¹⁹ Die Kriterien, die die Ernsthaftigkeit der Zielsetzung belegen, sind daher so zu bestimmen, dass sie in der Gründungsphase einer Partei nur in sehr reduzierter Form angelegt werden, sich jedoch mit wachsendem zeitlichem Abstand vom Gründungsdatum zunehmend verdichten.²⁰ Bereits zu Beginn muss eine Vereinigung daher mindestens ansatzweise in der Lage sein, die Aufgabe der Mitwirkung an der politischen Willensbildung zu erfüllen, mit dem weiteren Bestehen nehmen die entsprechenden Anforderungen kontinuierlich zu.²¹

2. Anforderungen an die innere Ordnung

Auch wenn somit der Parteienbegriff jedenfalls in der Praxis so auslegbar ist, dass er der besonderen Situation der Parteigründung angepasst werden kann, fehlt es doch insbesondere den parteiengesetzlichen Anforderungen über die innere Ordnung an einem solchen Mechanismus. Dies ist besonders deshalb problematisch, weil diese Regeln in erster Linie der Umsetzung der verfassungsrechtlichen Anforderungen aus Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG dienen, wonach die innere Ordnung der Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen muss.²²

Dieses Gebot innerparteilicher Demokratie wirkt in der Gründungsphase einer Partei in gewisser Weise paradox, da sich eine Organisationsstruktur, die demokratischen Maßstäben genügen kann, gerade erst bilden muss. Erhellend ist hier insofern der ergänzende Blick ins Vereinsrecht: Da Parteien notwendigerweise als (rechtsfähige oder nichtrechtsfähige) zivilrechtliche Vereine organisiert sein müssen,²³ ist auch ihre Gründung zunächst ein solcher zivilrechtlicher Vorgang, der erst im Anschluss durch die besonderen Anforderungen des Parteiengesetzes angereichert wird. In diesem Sinne erfolgt die eigentliche Errichtung der Vereinigung durch Vertrag der Gründungsmitglieder: Erst durch den Vertragsschluss entsteht eine juristische Person mit körperschaftlicher Struktur,²⁴ wird also die Konsenslogik des Vertrags durch eine Mehrheitslogik der Verbandsstruktur ersetzt. Der Gründungsphase einer Partei wohnt damit notwendigerweise immer ein vordemokratisches, auf die Gründungspersonen bezogenes Element inne, das in den verfassungs- und einfachrechtlichen Anforderungen nicht abgebildet wird. Tatsächlich dürfte diese Personenbezogenheit allerdings heute in vielen Fällen näher an den faktischen Entscheidungsstrukturen etablierter Parteien sein als die rechtlichen Anforderungen an die Organisationsstrukturen.

¹⁹ BVerfGE 91, 276 (288); s.a. BVerfG, NVwZ 2013, 1271 (1272).

²⁰ BVerfGE 91, 262 (269 f.); 91, 276 (286 f.); 146, 319 (323); BVerwG, NJW 1986, 2654 (2654); *Lenski*, PartG und Recht der Kandidatenaufstellung, 2012, § 2 PartG Rn. 33; im Ergebnis auch *Wissmann*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 2009, § 2 Rn. 45.

²¹ BVerfGE 91, 262 (269 f.); 91, 276 (286 f.).

²² *Lenski*, PartG und Recht der Kandidatenaufstellung, 2012, § 1 PartG Rn. 4; *Kunig*, JURA 1991, 247 (251).

²³ *Lenski*, PartG und Recht der Kandidatenaufstellung, 2012, § 3 PartG Rn. 6; unklar insofern *Wißmann*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), 2009, PartG, § 2 Rn. 21.

²⁴ S. nur *Reichert*, Handbuch Vereins- und Verbandsrecht, 15. Aufl. 2024, Rn. 17 f.

Aus diesem Übergang von vordemokratischer Individualstruktur zu körperschaftlicher demokratischer Verbandsstruktur können weitere praktische Probleme resultieren, die vor allen Dingen in den Fällen auftreten, in denen sich die Partei aus einer kleinen Gruppe von Beteiligten heraus entwickelt. Denn die konkreten Anforderungen des Parteiengesetzes setzen unausgesprochen eine nicht unerhebliche Zahl von Mitgliedern voraus. Das wird bereits an den Vorgaben für die Parteigliederung deutlich. Da sich das Ziel der parlamentarischen Einflussnahme gem. § 2 Abs. 1 S. 1 PartG auf den Bundestag oder einen Landtag zu richten hat, muss sich das Tätigkeitsgebiet einer Partei grundsätzlich mindestens auf ein Bundesland erstrecken.²⁵ Gleichzeitig schreibt § 7 Abs. 1 PartG vor, dass sich die Partei zwingend in Gebietsverbände zu gliedern hat,²⁶ d.h. über Untergruppierungen verfügen muss, die sich an territorialen Strukturen orientieren. Gleichzeitig verlangt die Vorschrift, dass die gebietliche Gliederung so weit ausgebaut sein muss, dass den einzelnen Mitgliedern eine angemessene Mitwirkung an der Willensbildung der Partei möglich ist. Damit zielt das Gesetz zum einen darauf ab, dass die Untergliederungen der untersten Ebene personell nicht so groß sein dürfen, dass das einzelne Mitglied faktisch nicht mehr zu Wort kommen kann. Zum anderen darf jedoch auch die territoriale Ausbreitung der kleinsten Gliederungsebene nicht so groß sein, dass dadurch – gerade in Flächenländern – faktische Hürden der Mitwirkung entstehen.²⁷ Um diese Anforderungen einer Untergliederung erfüllen zu können, muss rein tatsächlich eine bestimmte Anzahl von Mitgliedern in der Partei vorhanden sein.²⁸ In der Gründungsphase der Partei wird sie in sehr vielen Fällen daher nicht erfüllt werden können.

3. Retardierte Rückanknüpfung bei der Parteienfinanzierung

Schließlich zeigt sich ein gewisses Spannungsverhältnis der Regelungen im Parteiengesetz mit der Neugründung von Parteien auch im Bereich der staatlichen Parteienfinanzierung. Hintergrund sind die gesetzlichen Regelungen zur sogenannten relativen Obergrenze, die sich unmittelbar aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergeben.²⁹ Gem. § 18 Abs. 5 PartG darf die Höhe der staatlichen Zuwendungen die Summe der selbst erwirtschafteten Einnahmen nicht überschreiten. Zur Bestimmung dieser Summe eigener Einnahmen, die die relative Obergrenze der Parteienfinanzierung bilden, ist der (korrekte) Rechenschaftsbericht der Parteien notwendige Voraussetzung, da er genau diese Einnahmen ausweist. Da der Rechenschaftsbericht aber von den Parteien gem. § 19a Abs. 3 PartG erst zum Ende des auf das Rechenschaftsjahr folgenden Jahres einzureichen ist, steht zu dem Zeitpunkt, an dem die Festsetzung der

²⁵ *Lenski*, PartG und Recht der Kandidatenaufstellung, 2012, § 6 PartG Rn. 14; *Ipsen*, in: ders. (Hrsg.), PartG, 2. Aufl. 2018, § 6 Rn. 7.

²⁶ Eine Ausnahme gilt gem. § 7 I 2 PartG nur für Parteien, deren Tätigkeitsgebiet sich auf einen Stadtstaat beschränkt.

²⁷ Vgl. *Lenski*, PartG und Recht der Kandidatenaufstellung, 2012, § 7 PartG Rn. 9; *Ipsen*, in: ders. (Hrsg.), PartG, 2. Aufl. 2018, § 7 Rn. 8 ff.

²⁸ Vgl. auch in Bezug auf Mindestgrößen von Gebietsverbänden *Morlok*, Nomos – Erläuterungen zum Deutschen Bundesrecht, PartG, 2. Aufl. 2013, § 7 Rn. 8.

²⁹ Grundlegend BVerfGE 85, 264; diese Rechtsprechung bestätigend BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023, Az. 2 BvF 2/18.

Parteienfinanzierung erfolgt, ein Rechenschaftsbericht für das Anspruchsjahr schlicht nicht zur Verfügung. Aus diesem Grund sieht das Parteiengesetz einen gewissen Rückbezug vor: Anknüpfungspunkt der Parteienfinanzierung in Hinblick auf den Rechenschaftsbericht ist immer das dem Anspruchsjahr vorausgegangene Jahr.³⁰ Mit dieser Verzögerung korrespondiert die Bestimmung in § 19a Abs. 1 S. 2 PartG, nach der der Bundestagspräsident staatliche Mittel für die Parteien überhaupt nur auf Grund eines Rechenschaftsberichts festsetzen und auszahlen darf, der den Vorschriften des Parteiengesetzes entspricht.

Diese rechtlich eindeutige Rückanknüpfung hat in der Vergangenheit immer wieder dann für Schwierigkeiten gesorgt, wenn eine Partei noch im Gründungsjahr solche Wahlerfolge verbuchen konnte, die sie zur Inanspruchnahme der staatlichen Parteienfinanzierung berechtigten. Da die Partei in diesen Fällen in dem Jahr, das dem Anspruchsjahr vorausgeht, noch gar nicht existierte, kann sie für dieses Jahr auch keinen Rechenschaftsbericht einreichen. Schon aus diesem Grund muss nach dem Gesetzeswortlaut eine Teilnahme an der staatlichen Parteienfinanzierung ausscheiden. Darüber hinaus ist ohne Rechenschaftsbericht auch eine Ermittlung der relativen Obergrenze rein tatsächlich nicht möglich.

Die Bundestagsverwaltung hat dennoch in der Praxis eine andere Form des Gesetzesvollzugs gewählt. Sie stellt sich auf den Standpunkt, dass das Parteiengesetz den Fall nicht geregelt hat, in dem bei einer Partei Gründungsjahr und Anspruchsjahr zusammenfallen. Eine schematische Anwendung des Gesetzes würde nach ihrer Ansicht Parteineugründungen unangemessen benachteiligen, da sie nach erfolgreichen Wahlen im ungünstigsten Falle zwei Jahre warten müssten, bis sie erstmals in den Genuss staatlicher Mittel gelangen könnten. Sie hält daher eine verfassungskonforme Auslegung der Vorschriften für geboten.³¹ Dies geschah in den Jahren 2004 in Bezug auf die Freien Wähler Thüringen und die Partei „50plus“ und im Jahr 2005 in Bezug auf die WASG dergestalt, dass trotz Fehlens eines Rechenschaftsberichts für das Gründungsjahr, das gleichzeitig das Jahr des Wahlerfolgs war, Mittel der Parteienfinanzierung festgesetzt wurden. Allerdings beinhalteten diese Mittel lediglich den sogenannten wählerstimmenbezogenen Anteil. Zuwendungen in Ergänzung eigener Einnahmen konnten hingegen nicht festgesetzt werden.³²

Mit diesem Absehen vom Erfordernis eines Rechenschaftsberichts allein ließ sich jedoch rein praktisch die Gleichstellung von neu gegründeten Parteien noch nicht herbeiführen, da keinerlei Berechnungsgrundlage für die relative Obergrenze existierte. In den Jahren 2004 und 2005 setzte die Bundestagsverwaltung die Mittel daher für die betroffenen Parteien nur vorläufig fest, ließ aber dabei eine etwaige relative Obergrenze völlig unberücksichtigt. Eine endgültige Festsetzung sollte nach Einreichung des ersten Rechenschaftsberichts auf dessen Grundlage erfolgen, sodass der erste Rechenschaftsbericht für zwei Jahre zur Berechnung der relativen Obergrenze herangezogen werden sollte. Da die tatsächliche Höhe der endgültig zu gewähren-

³⁰ *Lenski*, PartG und Recht der Kandidatenaufstellung, 2012, § 18 PartG Rn. 53; *Koch*, in: Ipsen (Hrsg.), PartG, 2. Aufl. 2018, § 19a Rn. 52.

³¹ BT-Drs. 16/14140, S. 110.

³² BT-Drs. 16/14140, S. 115 f.

den Leistungen unklar war, bestimmte die Verwaltung darüber hinaus – auch dies ohne entsprechende Rechtsgrundlage –, dass eine Auszahlung nur gegen Sicherheitsleistung durch die Parteien erfolgen sollte.³³ Eine solche Sicherheitsleistung kann auf verschiedene Weise erbracht werden, neben der Hinterlegung von Geld oder Wertpapieren etwa durch eine Bankbürgschaft oder aber auch eine Grundschild.³⁴ Welches Mittel der Sicherheitsleistung dabei auch immer gewählt wird: Sie setzt bereits ein bestimmtes einzubringendes Vermögen voraus, das bei neu gegründeten Parteien in der Regel gerade nicht vorhanden ist. Nicht zuletzt deshalb nahmen jedenfalls Freie Wähler und WASG die Möglichkeit der Auszahlung tatsächlich nicht in Anspruch.³⁵ Die eigentlich für neugegründete Parteien intendierte Anschubfinanzierung wurde daher im Ergebnis gar nicht erreicht. Darüber hinaus musste die Bewilligung zugunsten der Freien Wähler Thüringen später vollständig zurückgenommen werden, weil sie einen Rechenschaftsbericht für 2004 endgültig schuldig blieben.³⁶

Nach einer leichten Modifizierung des Berechnungsverfahrens der Parteienfinanzierung im Jahr 2011 stellte der Bundestagspräsident noch im selben Jahr fest, dass diese Praxis für die Zukunft nicht mehr fortgesetzt werden könne. Die Änderung des Berechnungsvorgangs stelle sich „als eine zwingende Begründung dafür dar, in Zukunft [...] Parteien frühestens nach Vorlage eines ersten regulären und vollständigen Rechenschaftsberichts eine Festsetzung staatlicher Mittel zu gewähren“³⁷, und damit letztlich genau das zu tun, was der Wortlaut des Parteiengesetzes vorschreibt. Tatsächlich nahm die Bundestagsverwaltung jedoch bereits für das Jahr 2013 von dieser Rechtsauffassung wieder Abstand. Nach den überraschenden Wahlerfolgen der erst Anfang des Jahres gegründeten AfD nahm sie vielmehr ihre alte Praxis wieder auf, setzte die staatlichen Leistungen aber nun aufgrund von „testierten Angaben“ der Partei zu den von ihr im Jahr 2013 erzielten Einnahmen fest.³⁸ Im Gegensatz zum Rechenschaftsbericht wurden diese „testierten Angaben“ der Öffentlichkeit nicht zugänglich gemacht. Auffällig ist dabei, dass der in der Berechnung des Jahres 2013 festgesetzte Betrag der relativen Obergrenze weniger als die Hälfte derjenigen Summe beträgt, die ein Jahr später aufgrund des Rechenschaftsberichts für denselben Zeitraum festgesetzt wurde.³⁹ Auch hier zeigt sich wiederum die Problematik, die entsteht, wenn Festsetzungen ohne veröffentlichungsfähigen Rechenschaftsbericht erfolgen. Die verfassungsrechtlich durch Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG eingeforderte Transparenz der Parteienfinanzen droht empfindliche Einbußen zu nehmen.

³³ BT-Drs. 16/14140, S. 110. Die Idee der Sicherheitsleistung ist dabei wohl den – andere Fälle betreffenden – Vorschriften der §§ 19a Abs. 1 S. 3, 20 Abs. 1 S. 3 PartG entlehnt.

³⁴ Vgl. *Lenski*, PartG und Recht der Kandidatenaufstellung, 2012, § 20 PartG Rn. 9.

³⁵ BT-Drs. 16/14140, S. 110.

³⁶ BT-Drs. 16/14140, S. 110.

³⁷ BT-Drs. 17/8200, S. 103.

³⁸ Deutscher Bundestag, Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2013, S. 2, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/blob/195536/cbe31f83de48d58d9973662c534ca7fe/finanz_13-data.pdf>. Eine ausführliche Begründung dieser Praxis findet sich in der Unterrichtung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages v. 18.12.2013, BT-Drs. 18/100, S. 114 f.

³⁹ Relative Obergrenze 2013 aufgrund der testierten Angaben für das Jahr 2013: 2.133.617,30 €, Relative Obergrenze 2014 aufgrund des Rechenschaftsberichts für das Jahr 2014: 5.861.559,89 €.

Die Bundestagsverwaltung begründet diese relativ freihändige Rechtsanwendung mit einer verfassungskonformen Auslegung der Vorschrift. Dabei erscheint es allerdings schon überaus zweifelhaft, ob die Gründungsfreiheit und die Chancengleichheit der Parteien aus Art. 21 GG es tatsächlich erfordern, dass Parteien bereits für das Jahr ihrer Gründung an der staatlichen Parteienfinanzierung teilnehmen. Eine gleichmäßige Anwendung des Gesetzes, die eine Teilnahme an der Parteienfinanzierung erst dann ermöglicht, wenn die Partei bereits über ein abgeschlossenes Rechenschaftsjahr verfügt, über das sie tatsächlich auch gemäß den verfassungsrechtlichen Pflichten Rechenschaft ablegt, erscheint vielmehr verfassungsrechtlich durchaus gangbar. Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte oder des Bundesverfassungsgerichts existiert dazu bisher nicht. In jedem Fall aber verlässt die bisherige Praxis deutlich die Möglichkeiten verfassungskonformer Auslegung des Gesetzes, weil sie mit dem Textbefund des Parteiengesetzes bei methodengeleiteter Auslegung nicht mehr in Übereinstimmung zu bringen ist.

IV. Gründung „von oben nach unten“ – das BSW als autoritäres Projekt

In dieser juristischen Gemengelage zeichnet sich das BSW als neu gegründete Partei dadurch aus, dass es – anders als die meisten Parteineugründungen, die in den letzten Jahren zu beobachten waren – seinen Gründungsprozess in überaus straff von oben herab strukturierter Weise vorangetrieben hat. Anders als die unausgesprochene Vorstellung des Parteienrechts, das eher von einem urwüchsigen basisdemokratischen Entstehungsprozess ausgeht, bei dem sich die innerparteiliche demokratische Ordnung von unten nach oben entwickelt, ist hier ein hochprofessioneller Prozess zu beobachten, der von einer vergleichsweise kleinen Führungsriege aus von oben nach unten vorangetrieben wurde. Dieser Prozess wirft erhebliche zusätzliche rechtliche Fragen auf.

1. Restriktive Mitgliederaufnahme

Die augenfälligste Besonderheit ist dabei die überaus restriktive Mitgliederaufnahme, welche die Parteiführung unter das Stichwort „kontrolliertes Wachstum“ fasst. Die Partei wirbt zwar aktiv um „Unterstützer“, verfolgt aber eine Politik äußerst restriktiver Mitgliederaufnahme. Kurz nach der Gründung wurde berichtet, die Partei wolle bis Ende 2024 lediglich auf 1000 Mitglieder wachsen, bis zur Bundestagswahl 2025 sollten maximal 1000 weitere Personen aufgenommen werden. Die Zahlen verstünden sich dabei nicht als Obergrenze, sondern als Orientierungsgröße.⁴⁰ Schon kurz nach der Gründung lagen allerdings bereits 8.000 Mitgliedsanträge vor.⁴¹ Seitdem dürfte sich die Zahl noch einmal deutlich erhöht haben. Anfang September

⁴⁰ Buchsteiner, „So bremst Sahra Wagenknecht das Wachstum ihrer Partei“, Spiegel online v. 3.2.2024, <<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/buendnis-sahra-wagenknecht-bsw-so-bremst-wagenknecht-das-wachstum-ihrer-partei-a-5ce20683-08bd-4cc5-85d9-ab0a2e926095>>.

⁴¹ Völkner, „Das Bündnis Sahra Wagenknecht: Die „Mission“ der Partei“, Frankfurter Rundschau online v. 26.4.2024, <<https://www.fr.de/politik/buendnis-sahra-wagenknecht-partei-programm-umfrage-mitglieder-gruendung-93035399.html>>.

2024 wird allein für Bayern von 2000 Mitgliedsanträgen (bei einer Mitgliederanzahl von 100) berichtet.⁴²

Der rechtliche Rahmen für die Aufnahme neuer Mitglieder ist dabei durch das Parteiengesetz nur sehr lose gesteckt. Parteien sind grundsätzlich frei, selbst über die Aufnahme von Mitgliedern zu entscheiden. Dies ist in § 10 Abs. 1 PartG ausdrücklich einfachgesetzlich bestätigt. Die Ablehnung eines Aufnahmeantrages muss daher auch nicht begründet werden. In der Literatur sind allerdings immer wieder Stimmen laut geworden, die die Verfassungskonformität dieser Regelung in Zweifel gezogen und einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Aufnahme in eine Partei seiner Wahl postuliert haben. Die Herleitung eines solchen Anspruchs wird dogmatisch unterschiedlich begründet. Zum Teil wird auf den Gedanken der grundrechtlichen Schutzpflichten verwiesen,⁴³ zum Teil wird auf das in Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG verankerte Gebot der innerparteilichen Demokratie verwiesen,⁴⁴ zum Teil wird ein Aufnahmeanspruch auch ganz ohne nähere dogmatische Verankerung angenommen.⁴⁵

Zu Recht hat der Bundesgerichtshof⁴⁶ diese Ansicht jedoch – mit Teilen der Literatur⁴⁷ – zurückgewiesen.⁴⁸ Aus den Grundrechten kann keine Pflicht des Staates hergeleitet werden, dem Bürger die Möglichkeit der politischen Beteiligung in einer politischen Partei zu verschaffen. Eine solche Pflicht widerspräche zum einen der Stellung der Parteien als Vereinigung von Bürgern, die im gesellschaftlichen Bereich wurzeln und daher gerade nicht der staatlichen Sphäre zugeordnet werden können,⁴⁹ zum anderen würde durch sie auch verkannt, dass den Parteien im Rahmen der demokratischen Willensbildung des Volkes keineswegs eine Monopolstellung zukommt, sondern sie an dieser lediglich gem. Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG mitwirken. Auch aus der Parteigründungsfreiheit aus Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG kann kein Parteibeitrittsrecht hergeleitet werden: Vielmehr ist es gerade die Parteigründungsfreiheit, die die umfassende Möglichkeit zur politischen Mitwirkung der Bürger auch über die Beteiligung in Parteien absichert. Aus ihr eine Parteibeitrittsfreiheit ableiten zu wollen, würde die Annahme einer unantastbaren Monopolstellung bestehender Parteien erfordern, die weder mit der politischen Realität der vergan-

⁴² „BSW in Bayern liegen 2.000 neue Mitgliedsanträge vor“, t-online v. 6.9.2024, <https://muenchen.t-online.de/region/muenchen/id_100484270/bsw-in-bayern-2000-neue-mitgliedsantraege-nach-wahlerfolg-im-osten.html>.

⁴³ Vgl. *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 133, 135; *ders.*, Der Anspruch auf Zugang zu den politischen Parteien, in: Merten (Hrsg.), Der Verwaltungsstaat im Wandel. Festschrift für Franz Knöpfler zum 70. Geburtstag, 1996, S. 231 (247).

⁴⁴ So wohl *Grimm*, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 1994, S. 342.

⁴⁵ Vgl. *Gusy*, in: AK-GG, 3. Aufl., Lose-Blatt, Stand: 08/2002, Art. 21 Rn. 75. Allerdings erkennen alle Autoren an, dass die Parteien einem Bewerber die Aufnahme versagen dürfen, wenn dies zur Erhaltung der Tendenzreinheit der Parteien oder zum Schutz ihrer organisatorischen Integrität oder Wettbewerbsfähigkeit erforderlich ist.

⁴⁶ BGH, NJW 1987, 2503 (2504 f); bestätigend OLG Köln, NJW 1998, 3721 (3722).

⁴⁷ Vgl. *Klafki*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 7. Aufl. 2021, Art. 21 Rn. 54; *Ipsen/Koch*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Aufl. 2021, Art. 21 Rn. 84; *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, Werkstand 104. EL April 2024, Art. 21 Rn. 373; *Roellecke*, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), GG, 2002, Art. 21 Rn. 69; *Wißmann*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 2009, § 10 Rn. 8; *Ipsen*, in: *ders.* (Hrsg.), PartG, 2. Aufl. 2018, § 10 Rn. 5.

⁴⁸ S. hierzu und zum Folgenden *Lenski*, PartG und Recht der Kandidatenaufstellung, 2012 § 10 Rn. 11.

⁴⁹ BVerfGE 20, 56 (101); 85, 264 (287); 91, 262 (268); 91, 276 (285 f); vgl. auch *Schönberger*, JZ 2017, 701 ff.

genen Jahrzehnte übereinstimmt noch mit dem verfassungsrechtlichen Gebot der Parteigründungsfreiheit und damit letztlich dem Gebot der Offenheit des parteipolitischen Prozesses zu vereinbaren ist. Genau umgekehrt ist es vielmehr die Parteigründungsfreiheit, die das Fehlen eines Aufnahmeanspruchs kompensiert, was im Sinne einer Pluralitätssicherung tatsächlich auch verfassungsrechtlich gewollt ist. Schließlich kann auch das Gebot der innerparteilichen Demokratie einen Aufnahmeanspruch nicht begründen. Das Demokratiegebote des Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG betrifft grundsätzlich nur die Innenbeziehungen der Partei, also das Verhältnis der Partei zu ihren Mitgliedern sowie der Mitglieder untereinander, nicht jedoch die Beziehungen der Partei nach außen.⁵⁰

Allerdings kennt das Parteiengesetz auch eine Ausnahme dieser Aufnahmefreiheit. Gem. § 10 Abs. 1 S. 3 PartG sind allgemeine, auch befristete Aufnahmesperren unzulässig. Diese Regelung hat bisher in der parteirechtlichen Literatur und Rechtsprechung relativ wenig Aufmerksamkeit erlangt – schlicht und ergreifend aufgrund der bisher fehlenden praktischen Relevanz. Insofern hat der Gesetzgeber zwar abstrakt die Möglichkeit in Rechnung gestellt, dass eine Partei sich der Aufnahme neuer Mitglieder erwehrt, wie es historisch etwa bei der NSDAP durch ihren im Mai 1933 verhängten vollständigen Aufnahmestopp der Fall war. In der bisherigen Geschichte der Bundesrepublik war vielmehr (anders als in vielen anderen Ländern) das Leitbild der Mitgliederpartei prägend. Parteien haben also bisher meist sogar eher große Anstrengungen unternommen, um auf diese Weise Unterstützer dauerhaft an sich zu binden, ihre Verankerung in der Gesellschaft abzusichern sowie vor allen Dingen auch personelle und (über die Mitgliedsbeiträge) finanzielle Ressourcen zu erschließen. Verfassungsrechtlich gewendet wird durch das Leitbild der Mitgliederpartei also in besonderer Weise die Funktion der Parteien abgesichert, an der Willensbildung des Volkes mitzuwirken – einer Willensbildung, die sich in der liberalen Demokratie in besonderer Weise als offener Prozess versteht.⁵¹

Mit diesem Leitbild bricht das BSW nun in bisher einzigartiger Weise. Die Aufnahme neuer Mitglieder wird nicht forciert, sondern bewusst gebremst und zahlenmäßig gesteuert. Die von Sahra Wagenknecht im Gründungsprozess gezogene Parallele zu „Bewegungen“ wie etwa La France insoumise zeigt hier in besonderer Weise ihre Wirkkraft. Die französische Partei von Jean-Luc Mélonchon, die ausdrücklich betont, keine Partei sein zu wollen, kann zwar auf ein relativ großes Netzwerk von Unterstützern zurückgreifen. Die eigentliche Organisation selbst verfügt allerdings nur über drei Mitglieder, die zugleich den Vorstand bilden.⁵² Dies ist in Frankreich deshalb möglich, weil keine dem Art. 21 GG und dem Parteiengesetz entsprechenden rechtlichen Vorgaben für politische Parteien existieren.⁵³

⁵⁰ BGH, NJW 1987, 2503 (2505).

⁵¹ Vgl. zu dieser Dimension auch *Lenski*, PartG und Recht der Kandidatenaufstellung, 2012, § 10 Rn. 12; *Wißmann*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 2009, § 10 Rn. 9.

⁵² *Maurer*, „LFI, le parti aux trois adhérents : plongée au cœur du fonctionnement de ce mouvement“, Le Parisien online v. 27.2.2023, <<https://www.leparisien.fr/politique/lfi-le-parti-aux-trois-adherents-plongee-au-coeur-du-fonctionnement-de-ce-mouvement-20-02-2023-QLTFS3BFUJCEZAH46FVITBETIQ.php>>.

⁵³ Art. 4 der französischen Verfassung stellt zwar rudimentäre Anforderungen an politische Parteien. Diese erschöpfen sich allerdings darin, dass die Parteien die Grundsätze der nationalen Souveränität und der Demokratie

Das BSW selbst scheint bemüht darum, den Eindruck zu vermeiden, seine Aufnahmepolitik stelle tatsächlich eine Aufnahmesperre dar, wenn es betont, die angestrebten Mitgliederzahlen stellen Richtwerte, keine Obergrenzen dar. Und legte man den Begriff der Aufnahmesperre so eng aus, dass davon tatsächlich nur die Situation erfasst ist, in der überhaupt keine Mitglieder aufgenommen werden,⁵⁴ müsste man die Praxis für parteirechtlich zulässig halten. Eine solche restriktive Aufnahmepraxis würde die Vorschrift aber tatsächlich so weitgehend leerlaufen lassen, dass sie auch ihren rudimentären Zweck, die Offenheit des innerparteilichen Prozesses zu gewährleisten, nicht mehr erfüllen könnte. Denn schon mit der Aufnahme eines einzigen Mitglieds würde auf diese Weise das Merkmal der Aufnahmesperre entfallen. Dem Sinn und Zweck der Vorschrift entspricht daher eine Auslegung, die darauf abstellt, ob Mitgliedsanträge individuell geprüft und über ihre Behandlung nach individuellen Kriterien entschieden wird, und nicht umgekehrt allgemeine Kriterien im Hinblick auf die Mitgliederzahl als solche ausschlaggebend sind.⁵⁵

Diesen Anforderungen wird die Aufnahmepraxis des BSW nicht gerecht. Zwar gibt die Partei an, die Aufnahmepraxis sei gerade aufgrund der intensiven Einzelprüfung jedes Aufnahmeantrags so langwierig. Dass sie aber Richtgrößen für die absolute Anzahl von Mitgliedern angibt, zeigt deutlich, dass es hier eben gerade nicht nur um eine Prüfung anhand individueller Merkmale, sondern eben um eine allgemeine Begrenzung der Mitgliederzahl geht. Dass das BSW die Mitgliedsanträge dabei nicht formal ablehnt, sondern wohl nur unbearbeitet lässt, ändert nichts Grundsätzliches an dieser Bewertung, da nicht die formale Ablehnung, sondern eben die fehlende Aufnahme Anknüpfungspunkt für das rechtliche Verbot ist. Damit verstößt die derzeitige Aufnahmepraxis des BSW gegen § 10 Abs. 1 S. 3 PartG.

2. Notwendige gebietliche Gliederung

Eng verbunden mit der Frage der Mitgliederaufnahme, -mitwirkung und -zahl ist der Aspekt der notwendigen gebietlichen Gliederung. Denn Zweck der in § 7 PartG enthaltenen Verpflichtung, die grundsätzlich eine mindestens dreigliedrige föderale Struktur erfordert, ist es, eine innerparteiliche demokratische Willensbildung von unten nach oben unter angemessener Beteiligung aller Mitglieder sicherzustellen.⁵⁶ Bei der Neugründung einer Partei sind diese Anforderungen aus dem Stand praktisch nicht zu erfüllen. Bei verfassungskonformer Auslegung wird man daher die entsprechenden Anforderungen in der Gründungsphase abstufen und ins Verhältnis zur Mitgliederzahl setzen müssen. Dies betrifft allerdings nur die tatsächliche Seite der Gliederung, nicht die abstrakte Seite der entsprechenden Regelung in der Satzung. § 6 Abs. 2 Nr. 6 PartG schreibt insofern verbindlich vor, dass die allgemeine Gliederung der Partei, d.h.

respektieren müssen. Anforderungen an die innere Ordnung ergeben sich daraus nicht, vgl. auch *Le Divelec*, in: von Alemann/Morlok/Roßner (Hrsg.), *Politische Parteien in Frankreich und Deutschland*, 2015, S. 13 ff.

⁵⁴ So noch *Lenski*, *PartG und Recht der Kandidatenaufstellung*, 2012, § 10 Rn. 12; *Morlok*, *Nomos – Erläuterungen zum Deutschen Bundesrecht, PartG*, 2. Aufl. 2013, § 10 Rn 5.

⁵⁵ Darauf abstellend auch *Morlok*, *Nomos – Erläuterungen zum Deutschen Bundesrecht, PartG*, 2. Aufl. 2013, § 10 Rn 5; *Lenski*, *PartG und Recht der Kandidatenaufstellung*, 2012, § 10 Rn. 12; LG Berlin, NVwZ 1983, 438.

⁵⁶ *Lenski*, *PartG und Recht der Kandidatenaufstellung*, 2012, § 7 Rn. 1.

die Untergliederung in Gebietsverbände,⁵⁷ zwingend in der Satzung festzuhalten ist. Das bedeutet, dass Gebietsverbände grundsätzlich durch die Satzung der Gesamtpartei gebildet werden. Auf der untersten Ebene der Gliederung ist zwar eine gewisse Flexibilität hinsichtlich Anzahl und Zuschnitt der Gebietsverbände erforderlich, gerade um das Gebot der angemessenen Mitwirkung aller Mitglieder zu erfüllen. Auf dieser Ebene muss es also dem übergeordneten Gebietsverband möglich sein, neue Gebietsverbände der untersten Stufe zu gründen. Das dafür erforderliche Verfahren ist jedoch zwingend in der Satzung festzuschreiben.⁵⁸

Schon an diesen Anforderungen an die Satzung scheitert das BSW. § 8 der Satzung bestimmt insofern alleine, dass die Partei sich in den Bundesverband und Gliederungen (Landesverbände und ihnen nachgeordnete Gebietsverbände) gliedert. Landesverbände und nachgeordnete Gebietsverbände können mit Zustimmung des Parteivorstands gebildet werden. Jede Gliederung muss aus mindestens sieben Mitgliedern bestehen. Gliederungen regeln ihre Angelegenheiten durch eigene Satzungen. Die grundlegende Gliederung wird daher nicht durch die Satzung selbst vorgenommen. Vielmehr ist die Gründung von Landesverbänden und nachgeordneten Gebietsverbänden fakultativ. Das genaue Verfahren ist nicht geregelt, nur das Zustimmungserfordernis durch den Bundesvorstand normiert. Auch die Art der Untergliederung unterhalb der Landesverbände, ob es sich also etwa um Orts-, Kreis- und/oder Bezirksverbände handeln soll, bestimmt die Satzung nicht. Die interne Struktur einer unzulässigen innerparteilichen Willensbildung von oben nach unten wird daher auch an diesem Punkt schon im Satzungstext deutlich erkennbar.

Darüber hinaus entspricht auch die tatsächliche Gliederung der Partei, die im Herbst 2024 nur über zehn Landesverbände und wohl keinerlei nachgeordnete Gebietsverbände verfügt, nicht den Anforderungen des Parteiengesetzes. Zwar muss man bei einer derart jungen Partei, wie erläutert, die Anforderungen des § 7 PartG dem Gründungsprozess anpassen. Bei einer Partei, die viele tausend Beitrittswillige hat und über finanzielle Ressourcen von jedenfalls mehr als sechs Millionen Euro verfügt,⁵⁹ muss man allerdings davon ausgehen, dass sie trotz ihres geringen Alters durchaus die Möglichkeit hätte, die Anforderungen des Parteiengesetzes einzuhalten – dies aber offensichtlich nicht will.

Doch selbst, wenn man einmal davon absieht, dass die satzungsrechtlich ermöglichten Untergliederungen der Partei zu weiten Teilen noch gar nicht existieren, stellt sich zusätzlich noch die Frage, ob es sich bei diesen Untergliederungen, selbst wenn sie eingerichtet sind oder werden, überhaupt um Gebietsverbände im Sinne des § 7 PartG handelt. Denn mit der Qualifikation als eigenständiger Gebietsverband und nicht lediglich als unselbständige Organisationseinheit ist schon begrifflich ein gewisses Maß an selbstständiger Willensbildung und Selbstverwaltung verbunden, die insbesondere Aspekte von Satzungs-, Personal-, Finanz- und Organisationshoheit betreffen.⁶⁰ Auch darin zeigt sich wiederum das Ziel des Parteiengesetzes, die demokratische Willensbildung innerhalb der Parteien von unten nach oben abzusichern.

⁵⁷ *Lenski*, PartG und Recht der Kandidatenaufstellung, 2012, § 6 Rn. 22.

⁵⁸ *Lenski*, PartG und Recht der Kandidatenaufstellung, 2012, § 7 Rn. 11.

⁵⁹ Im Januar 2024 erhielt die Partei eine private Spende von knapp 1 Mio. Euro, im März desselben Jahres eine private Spende von über 4 Mio. Euro, BT-Drs. 20/10781; 20/11513. Hinzu kommen die bereits erwähnten Spenden des Vereins.

⁶⁰ *Morlok*, Nomos – Erläuterungen zum Deutschen Bundesrecht, PartG, 2. Aufl. 2013, § 7 Rn. 4.

In der Satzung des BSW ist jedoch allein die Satzungshoheit der „Gebietsverbände“ verankert, die freilich unter dem Vorbehalt der Übereinstimmung mit der Bundessatzung steht. Darüber hinaus gewährt die Finanzordnung den nachgeordneten Verbänden auch eine gewisse Beitrags-hoheit. Zum einen fehlt es jedoch in der Satzung an jeder Kompetenzzuweisung oder -abgren-zung zugunsten nachgeordneter Verbände. Zum anderen liegt die Mitgliederhoheit alleine beim Bundesverband. Gem. § 4 Abs. 4 der Parteisatzung liegt die Zuständigkeit für die Ent-scheidung über Aufnahmeanträge allein beim Bundesvorstand. Dieser kann den Landesverbän-den lediglich eine jederzeit widerrufbare und die eigene Zuständigkeit nicht begrenzende „Voll-macht“ erteilen. Andere Gremien als der Bundesvorstand besitzen demnach noch nicht einmal ein Vetorecht gegenüber der Aufnahmeentscheidung, geschweige denn eine eigenständige Ent-scheidungsbefugnis – und das, obwohl die Mitgliedschaft als gestufte Mitgliedschaft immer zugleich in den jeweiligen Verbänden aller Gliederungsebenen besteht.

Damit sind die eigenständigen Kompetenzen und Befugnisse der BSW-Untergliederungen aber derart gering, dass sehr vieles dafürspricht, sie schon strukturell gar nicht als Gebietsverbände im rechtlichen Sinne zu qualifizieren. Schon ihrer ganzen Veranlagung in der Satzung nach verstößt die Binnenorganisation des BSW damit gegen die Regeln des Parteienrechts.

3. Gründungsverein und Parteifinzen

Eine weitere organisatorische Besonderheit des BSW, die das Agieren an den Grenzen des Par-teienrechts oder weit jenseits davon zeigt, ist die Gründung des Vereins, der die Parteigrün-dung vorbereiten sollte. Unabhängig von der Tatsache, dass dieser Verein rein praktisch die Organisation „von oben nach unten“ absichern sollte, sind es vor allen Dingen zwei finanzielle Aspekte, die seine Existenz begründen, aber auch rechtlich problematisch machen: die zeitliche Rückanknüpfung bei der staatlichen Parteienfinanzierung und die verfassungsrechtlich gebo-tene Transparenz der Parteifinzen.

a) Zeitliche Rückanknüpfung bei der staatlichen Parteienfinanzierung

Wie oben erläutert sieht das Parteiengesetz den Fall, dass eine Partei bereits für das Jahr ihrer Gründung an der staatlichen Parteienfinanzierung partizipiert, nicht vor, weil in diesem Fall die relative Obergrenze, die nach den Einnahmen des Vorjahres bemessen wird, mangels solcher Einnahmen im Vorjahr bei null liegt. Die Bundestagsverwaltung hat in der Vergangenheit diese Folge dadurch umgangen, dass sie in den wenigen dementsprechenden Fällen für das Jahr vor der Gründung fiktive Einnahmen zur Berechnung der relativen Obergrenze herangezogen hat. Genau auf diese Praxis scheint das BSW spekuliert zu haben, als es die Parteigründung bewusst über den Jahreswechsel 2023/24 hinausshob und dafür unter anderem angab, dass es finan-zielle Vorteile habe, eine Partei am Anfang eines Jahres zu gründen. Dem liegt vermutlich die Überlegung zugrunde, dass es für den Anspruch auf staatliche Parteienfinanzierung wahr-scheinlich deutlich günstiger ist, für die Berechnung der relativen Obergrenze geschützte Werte der Einnahmen im (fast) gesamten Kalenderjahr 2024 zugrunde zu legen als die tatsäch-lichen Einnahmen im Zeitraum zwischen der ursprünglichen Gründung im Oktober 2023 und dem Ende desselben Jahres.

Diese bewusste Instrumentalisierung der Praxis der Bundestagsverwaltung, die ohnehin keine Stütze im Gesetz findet, scheint neu zu sein. Sie zeigt die Schwierigkeiten an, die entstehen, wenn solche Praktiken am Gesetz vorbei und in einem weitgehend intransparenten Verfahren erfolgen. Zudem ist in diesem Fall das von der Bundestagsverwaltung vorgebrachte Argument, es handele sich um eine verfassungskonforme Auslegung der Vorschrift, um die Neugründung von Parteien nicht zu erschweren, ohnehin hinfällig, weil die formale Gründung hier gezielt hinausgezögert wurde. Möglicherweise wird diese neue Situation daher dazu führen, dass die Bundestagsverwaltung ihre Praxis erneut anpasst und/oder der Gesetzgeber hier klarstellend tätig wird.

Wenig überzeugend erschiene es dabei allerdings, für die Berechnung der relativen Obergrenze nun die tatsächlichen Einnahmen des Vereins zugrunde zu legen. Auch diese Praxis hätte keinerlei Stütze im Gesetz und würde die rechtliche Selbständigkeit der beiden juristischen Personen ignorieren. Darüber hinaus müsste eine solche Übertragung auch daran scheitern, dass der Verein eben nicht den entsprechenden Rechenschaftspflichten des Parteiengesetzes unterliegt, so dass die Einnahmen auch nicht in vergleichbar zuverlässiger Weise überhaupt festgestellt und transparent gemacht werden können. Dass der Verein selbst in der Vergangenheit angab, sich trotzdem an die Regeln des Parteiengesetzes halten zu wollen,⁶¹ ändert daran nichts, da eine entsprechende Gesetzesbindung nicht durch den Willen des Betroffenen hergestellt werden kann.

b) Spenden von Verein an Partei

Doch auch wenn die Bundestagsverwaltung ihre bisherige Praxis wiederum ändern sollte und der angestrebte finanzielle Vorteil der Umgehungslösung über den Verein entfielen, bleibt die Frage, wie die erheblichen Spendengelder, die nun beim Verein lagern, der Partei zugutekommen können und wie dies rechtlich zu bewerten ist. Immerhin sind die Gelder gezielt mit der Maßgabe eingeworben worden, der Partei zugute zu kommen.

Bisher sind, soweit bekannt, gut knapp 1,3 Millionen Euro vom Verein an die Partei gespendet worden – das entspricht fast dem gesamten bis zur Parteigründung erreichten Spendenaufkommens von etwa 1,4 Millionen Euro. Wer hinter diesem Betrag steht, d.h. woher der Verein das Geld, das ja von vornherein für die Partei bestimmt war, erhalten hat, ist bisher in keiner Weise transparent, da als Spender allein der Verein ausgewiesen ist. Eine ähnliche Praxis, Spenden über einen Unterstützerverein zugunsten einer Partei zu sammeln, lässt sich neuerdings auch etwa bei der Werteunion beobachten, deren Förderverein zwischen März und August 2024 mindestens 200.000 Euro an die Partei überwies.

Die verfassungsrechtliche Problematik, ob auf diese Weise dem Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG genüge getan ist, wird einfachgesetzlich kanalisiert durch die Frage, ob eine solche Form der Spende über einen Verein als Mittelsmann möglicherweise nach § 25 Abs. 2 PartG unzulässig sein könnte.⁶² Tatsächlich kennt die Vorschrift in Nr. 6 das Verbot

⁶¹ S. die Angaben des Vereins bei der Sammlung von Spenden aus dem Dezember 2023: <<https://web.archive.org/web/20231204081450/https://buendnis-sahra-wagenknecht.de/faq/>>.

⁶² Zu diesem Zusammenhang ausdrücklich auch BVerfGE 85, 264 (323).

sogenannter Strohmanspenden. Parteien sind daher nicht befugt, jenseits einer Bagatellgrenze von 500 Euro, Spenden anzunehmen, bei denen es sich erkennbar um die Weiterleitung der Spende eines nicht genannten Dritten handelt. Eine Spende darf von einer Partei daher nur dann entgegengenommen werden, wenn ihr der „wirkliche Spender“ bekannt ist.⁶³ Das bedeutet, dass schon bei der Annahme der Spende Klarheit über die Person dieses „wirklichen“ Spenders bestehen muss. Auf diese Weise wird gewährleistet, dass die Partei, soweit sie der Öffentlichkeit gegenüber rechenschaftspflichtig ist, in ihrem Rechenschaftsbericht die Personen, die sie mit einer Spende unterstützt haben, zutreffend benennt.⁶⁴ Insbesondere bedeutet dies, dass bei der Weiterleitung einer Spende gerade nicht der Strohmann, sondern der „wirkliche“ Spender in der Rechenschaftslegung der Partei auftauchen muss.

Die entscheidende Frage, die sich vor diesem Hintergrund nun stellt, ist die, wann eine Spende tatsächlich weitergeleitet wird, wann also jemand, der zuvor Geld an den Mittelsmann als „formalen“ Parteispender geleistet hat, als „wirklicher“ Spender einzuordnen ist. Allein die vorherige Zuwendung von Geld oder geldwerten Vorteilen an den Spender durch einen unbenannten Dritten genügt somit nicht, hinzu muss ein finales Element dergestalt treten, dass das Geld dem „formalen“ Spender gerade zu dem Zweck zugeleitet wird, es der Partei zukommen zu lassen.⁶⁵ Da der BSW-Verein gezielt um Spenden geworben hat, um sie der neu zu gründenden Partei zukommen lassen zu können, wird man bei Spenden des Vereins, die nun genau aus diesem Vermögensstock erfolgen, die ursprünglichen Spender, die ihr Geld dem Verein überwiesen haben, als „wirkliche“ Spender einordnen müssen. Die Partei darf das Geld des Vereins daher überhaupt nur annehmen, wenn sie entweder plausibel davon ausgehen darf, dass das Geld gerade aus anderen Einnahmequellen des Vereins und nicht aus den für die Partei eingeworbenen Spenden stammt, oder aber die „wirklichen“ Spender gegenüber der Partei offengelegt und auch als Spender verbucht werden, so dass der Verein selbst in der Rechenschaftslegung gar nicht mehr auftaucht. Im Hinblick auf die „wirklichen“ Spender greifen dann im Übrigen wiederum auch die anderen gesetzlich geregelten Spendenannahmeverbote, etwa das Verbot von Auslandsspenden nach § 25 Abs. 2 Nr. 3 PartG.

Da der mittlerweile vom Verein an die Partei überwiesene Betrag weitestgehend den eingenommenen Spenden entspricht, erscheint es also äußerst unwahrscheinlich, dass die entsprechenden Mittel aus anderen Quellen als ebendiesen Spenden stammen. Dies bedeutet, dass die Partei entweder die Identität aller Spender kennen und im Rechenschaftsbericht ggf. ausweisen muss, oder aber verpflichtet wäre, die Spende gem. § 25 Abs. 4 PartG an die Bundestagspräsidentin weiterzuleiten. Vor diesem Hintergrund ist es jedenfalls überraschend, dass beide der genannten Spenden von der Bundestagsverwaltung gem. § 25 Abs. 3 S. 3 PartG als Spenden gerade des Vereins veröffentlicht wurden. Hier liegt jedenfalls der Verdacht nahe, dass die Zahlungen nicht ordnungsgemäß als Zuwendungen der „wirklichen Spender“ verbucht wurden. Wenn im Einzelnen Zuwendungen an den Verein von mehr als 35.000 Euro pro Spender

⁶³ BVerwG, NVwZ 2007, 210 (213); unter Verweis auf BVerfGE 85, 264 (323f.).

⁶⁴ VG Berlin, Urteil vom 15.8.2019, Az. 2 K 213.18, juris-Rn. 36.

⁶⁵ Vgl. *Lenski*, PartG und Recht der Kandidatenaufstellung, 2012, § 25 Rn. 67; *Kersten*, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), PartG, 2009, § 25 Rn 102.

geflossen sind, würde zudem ein Verstoß gegen die Meldepflicht aus § 25 Abs. 3 S. 2 PartG bestehen (der allerdings selbst nicht sanktionsbewehrt ist).

Insgesamt zeigt das Beispiel, dass es sich gerade auch im Lichte der Transparenzanforderungen des Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG empfehlen würde, die Regeln über die Strohmannspenden gesetzlich noch klarer zu fassen und genauer zwischen „Vermittler“ und „wirklichem Spender“ zu unterscheiden. Dabei könnte auch darüber nachgedacht werden, den „Vermittler“ selbst in die Transparenzanforderungen einzubeziehen.

4. Schwäche des Parteiengesetzes: Verankerung in der Gesellschaft und relative Obergrenze

Schließlich legt das neugegründete BSW aber auch noch eine andere, auch unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten problematische Schwachstelle des Parteiengesetzes offen: die Berechnung der relativen Obergrenze nicht in zeitlicher, sondern in inhaltlicher Sicht. Die relative Obergrenze wurde vom Bundesverfassungsgericht unmittelbar aus dem Grundgesetz hergeleitet. Ausgangspunkt dieser Rechtsprechung war der aus Art. 21 Abs. 1 GG abgeleitete Grundsatz der Freiheit der Parteien vom Staat. Er enthält, so das Bundesverfassungsgericht, das Gebot der fortdauernden Verankerung der Parteien in der Gesellschaft und ihrer darauf beruhenden Staatsferne.⁶⁶ Daher gestattet er die Zuführung staatlicher Mittel nur bis zur Höhe einer relativen Obergrenze, die für jede Partei nach dem Verhältnis der von ihr selbst erwirtschafteten zu den ihr unmittelbar aus staatlichen Quellen zufließenden Einnahmen zu bestimmen ist. Das Gesamtvolumen solcher staatlicher Zuwendungen an eine Partei darf die Summe ihrer selbst erwirtschafteten Einnahmen nicht überschreiten.⁶⁷ Der Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien wird durch die Gewährung finanzieller Zuwendungen mithin dann verletzt, wenn durch sie die Parteien der Notwendigkeit enthoben werden, sich um die finanzielle Unterstützung ihrer Aktivitäten durch ihre Mitglieder und ihnen nahestehende Bürger zu bemühen. Wird dies außer Acht gelassen, laufen die Parteien Gefahr, sich aus ihrer gesellschaftlichen Verwurzelung zu lösen.⁶⁸

In die Berechnung der relativen Obergrenze fallen gem. § 18 Abs. 5 S. 1 PartG Mitgliedsbeiträge, Mandatsträgerbeiträge und ähnliche regelmäßige Beiträge, Spenden, Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit, Einnahmen aus Beteiligungen, Einnahmen aus sonstigem Vermögen sowie schließlich Einnahmen aus Veranstaltungen u.ä. Ohne Zweifel handelt es sich bei diesen Einnahmearten um selbst erwirtschaftete Gelder der Parteien, d.h. Einnahmen, die nicht aus staatlichen Quellen stammen. Allerdings stellt sich schon auf abstrakter Ebene die Frage, inwiefern wirklich alle diese Einnahmen ein Anzeichen für eine gesellschaftliche Verankerung sind.⁶⁹ Insofern ist der genaue Abgrenzungsmaßstab, den das Bundesverfassungsgericht seinerzeit aufgestellt hat, hier letztlich nicht besonders klar: Geht es bei der relativen Obergrenze

⁶⁶ BVerfGE 85, 264 (283).

⁶⁷ BVerfGE 85, 264 (289).

⁶⁸ BVerfGE 85, 264 (287), unter Verweis auf BVerfGE 73, 40 (88).

⁶⁹ Vgl. auch Schönberger, Merkur 829 (2018), 47 ff.

tatsächlich einzig und allein darum, eine maximale „Staatsquote“ bei den Parteifinzen festzuschreiben, oder zumindest auch darum, durch eine Mindestquote „privaten“ Geldes eine Verankerung in der Gesellschaft auch in finanzieller Hinsicht zu garantieren.

In der Vergangenheit schien der faktische Unterschied zwischen beiden Varianten zu vernachlässigen. Schaut man sich etwa exemplarisch die Rechenschaftsberichte der im Bundestag vertretenen Parteien für das Jahr 2022 an, so generierten sie zwischen 35,29⁷⁰ und 26,7%⁷¹ ihrer Gesamteinnahmen (d.h. der Einnahmen inklusive der staatlichen Zuwendungen) aus Mitgliedsbeiträgen, lediglich bei der AfD lag dieser Satz nur bei 16,55 %.⁷² Hinzu kamen Mandatsträgerbeiträge sowie meist sehr ausdifferenzierte Spenden. Diese Nivellierung der Unterscheidung wird nun allerdings durch das BSW deutlich in Frage gestellt. Zwar hat die Partei bisher noch keinen Rechenschaftsbericht abgeben müssen, so dass nicht öffentlich bekannt ist, über welche finanziellen Mittel die Partei insgesamt verfügt. Als sehr grober Orientierungspunkt mag vielleicht die AfD dienen, die 2014, im Jahr nach ihrer Gründung, über Einnahmen im Sinne der relativen Obergrenze von gut 7 Mio. Euro, im Jahr darauf von rund 9,5 Mio. Euro verfügte. Dabei verfügte die AfD Ende des Jahres 2014 über 20.728 Mitglieder, Ende des Jahres 2015 über 17.703 Mitglieder.⁷³ Stellt man nun in Rechnung, dass das BSW bis Ende 2024 über maximal 1.000 Mitglieder verfügen will und dementsprechend geringere Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen verzeichnen wird, steht der Verdacht im Raum, dass die über 5 Mio. Euro, welche die Partei im Jahr 2024 von einem einzelnen Spender erhielt, einen Großteil der Einnahmen der Partei darstellen. Ob dies dann tatsächlich eine hinreichende Verankerung in der Gesellschaft auch im Sinne der relativen Obergrenze garantiert, erscheint zumindest diskussionswürdig.

V. Durchsetzung

Angesichts der erheblichen Konflikte, die nicht nur die Finanzen des BSW, sondern auch seine innere Organisation mit den Regeln des Parteiengesetzes aufweisen, drängt sich die Frage auf, welche Möglichkeiten der Durchsetzung das Parteiengesetz als zentrale rechtliche Infrastruktur der Demokratie bereithält. Der Befund dazu ist mehr als ernüchternd. Denn öffentlich-rechtliche Durchsetzungsmechanismen der Vorschriften über die innere Ordnung kennt das Parteiengesetz nicht. Lediglich Verstöße gegen die Rechenschaftspflicht oder die Spendenannahmeverbote können mit Strafzahlungen (oder mit dem Ausbleiben der staatlichen Parteienfinanzierung) sanktioniert werden. Auch im Rahmen der Zulassung von Parteien zu staatlichen Wahlen erfolgt eine entsprechende Prüfung nicht. Die Prüfung durch die Landeswahlausschüsse und den Bundeswahlausschuss erfasst die innere Ordnung der Partei nur überaus rudimentär. Zwar ist auf Ebene des Bundes und in der Hälfte der Länder die Parteieigenschaft für die Zulassung zur Wahl erforderlich, so dass dieses Merkmal auch von den zuständigen Gremien vollumfänglich geprüft wird. Auf Bundesebene wurde im Jahr 2009 sogar ein eigenes Verfahren vor dem

⁷⁰ Die Linke, BT-Drs. 20/10430, S. 333.

⁷¹ CDU, BT-Drs. 20/10430, S. 3.

⁷² AfD, BT-Drs. 20/10430, S. 237.

⁷³ BT-Drs. 18/13030, S. 16.

Bundesverfassungsgericht etabliert, um die Nichtanerkennung als Partei bereits vor der Wahl und nicht erst nachträglich im Rahmen der Wahlprüfungsbeschwerde rügen zu können.⁷⁴ Die innere demokratische Ordnung gehört allerdings nicht zum Prüfprogramm der Wahlausschüsse. Lediglich die Frage, ob die Kandidatenaufstellung für die staatlichen Wahlen demokratischen Grundsätzen entsprach, kann theoretisch von den Wahlausschüssen überprüft werden, wobei sich diese Prüfung in der Vergangenheit eher als eratisch erwies.⁷⁵

Diese ganz erhebliche Zurückhaltung ist der besonderen politischen Natur der Materie geschuldet. Würde man starke staatliche Kontrollmechanismen für den innerparteilichen Bereich zulassen, bestünde die Gefahr, dass über die politischen Entscheidungsträger, die der entsprechenden Verwaltung vorstehen, gezielt die politische Konkurrenz behindert oder sogar unterdrückt würde.⁷⁶ Mit großer Achtung für die Parteienfreiheit und die Chancengleichheit der Parteien hat der Gesetzgeber die Durchsetzung des Parteiengesetzes und damit letztlich auch der verfassungsrechtlichen Anforderungen in die Hände der Parteien selbst und vor allen Dingen der Parteimitglieder gelegt, die dabei durch die nach § 14 PartG obligatorischen Parteischiedsgerichte unterstützt werden.⁷⁷ Die Grundidee ist dabei, dass durch die Diversität der Parteimitglieder, ihre unterschiedlichen Interessenlagen und auch die unterschiedlichen Machtinteressen ein so großes Interesse an interner Kontrolle besteht, dass die Mitglieder selbst effektiv intern für die Durchsetzung der rechtlichen Standards sorgen. Diese Annahme ist keinesfalls über jeden Zweifel erhaben. Denn innerparteilich gibt es auch zahlreiche Gründe für die Mitglieder, nicht für die Durchsetzung staatlicher Regeln zu sorgen – etwa, weil sie den eigenen Interessen zuwiderlaufen oder aber, weil das Anrufen von Parteischiedsgerichten innerparteilich dazu führt, als „Streithansel“ oder „Nestbeschmutzer“ zu gelten und so die eigenen innerparteilichen Karrierechancen empfindlich stören kann. Trotz dieser Defizite haben diese Mechanismen über lange Jahrzehnte leidlich funktioniert – hinreichend genug jedenfalls, um gegenüber einer wie auch immer gearteten staatlichen Durchsetzung und den damit verbundenen Risiken für die Parteienfreiheit als vorzugswürdig zu erscheinen.

⁷⁴ Art. 93 I Nr. 4c GG, § 18 IVa BWahlG; § 14 IVa EuWahlG.

⁷⁵ Vgl. Schönberger/Schönberger, „Der falsche Kandidat“ Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 22. Juni 2017, S. 7. Bei der letzten Bundestagswahl bestätigte, entgegen dem vorherigen Trend, der Bundeswahlausschuss die Entscheidung des Landeswahlausschusses Saarland, die dortige Liste der Grünen nicht zur Wahl zuzulassen, weil demokratische Grundsätze missachtet worden seien. Hintergrund ist ein Streit um die Delegiertenwahl, der vom Bundesschiedsgericht der Partei entschieden wurde. Die Partei verfuhr sodann wie vom Bundesschiedsgericht gefordert.

⁷⁶ Ein anschauliches Beispiel dafür bildet etwa das Parteienrecht des (halb-)autoritären Tansanias, das einen „Registrar“ für die Parteien als zentrale staatliche Kontrollinstanz kennt, s. dazu Raphael/Schönberger, in: Merten/Schönberger (Hrsg.), Strengthening legal frameworks for political parties, 2023, S. 46 ff.

⁷⁷ Vgl. Lenski, PartG und Recht der Kandidatenaufstellung, 2012, § 1 Rn. 4. Den staatlichen Gerichten wird daher auch nur eine eingeschränkte Prüfung von Parteischiedsgerichten zugestanden. Bei Ordnungsmaßnahmen gegen Mitglieder bedeutet dies, dass die staatlichen Gerichte nur prüfen, ob die durch ein Parteischiedsgericht verhängte Maßnahme eine Stütze im Gesetz oder in der Parteisatzung findet, das satzungsgemäß vorgeschriebene Verfahren beachtet, sonst kein Gesetzes- oder Satzungsverstoß vorgekommen und die Maßnahme nicht grob unbillig oder willkürlich ist sowie ob die der Entscheidung zugrundeliegenden Tatsachen ordnungsgemäß festgestellt worden sind, BVerfG, Beschluss vom 27.5.2020, Az. 2 BvR 121/14, Rn. 41.

Dieses Modell bricht aber in sich zusammen, wenn sich eine Partei gerade in Widerspruch zum Parteiengesetz weitgehend gegen neue Mitglieder abschottet und die Gliederungsstruktur nicht hinreichend ausbaut und so gerade verhindert, dass eine hinreichend kritische Masse in der Parteimitgliedschaft entsteht. Das Beispiel des BSW zeigt daher sehr deutlich, wo unter sehr deutlich veränderten politischen Rahmenbedingungen die offenen Flanken des Parteienrechts, das der Durchsetzung der Gewährleistungen und Bindungen des Art. 21 GG dient, liegen.

VI. Ausblick

Nachdem die Parteienlandschaft der Bundesrepublik in den letzten Jahren deutlich in Bewegung geraten ist, läuten Gründung und bahnbrechender Erfolg des BSW nun noch einmal eine neue Ära ein. Der Versuch, eine Partei als „Bewegung“ nach Vorbildern aus dem europäischen Ausland auf dem Reißbrett mit starken autoritären Elementen zu konstruieren und dabei die Vorgaben von Grundgesetz und Parteiengesetz teilweise zu dehnen, teilweise klar zu überschreiten, ist in dieser Form neuartig – zumal bei einem derartig rasanten Erfolg bei den Wählerinnen und Wählern. Dies sollte Anlass sein, die bisherigen einfachgesetzlichen Regeln und die Vorschriften über ihre Durchsetzbarkeit auf den kritischen Prüfstand zu stellen. Ausgewogene Lösungen mit Augenmaß zu finden, die gleichermaßen Missbrauch verhindern und die demokratisch zwingende Freiheit der Parteien respektieren, ist dabei alles andere als einfach. Aber zum Schutz der kritischen Infrastruktur der liberalen Demokratie ist ein solcher Prozess dringend nötig.

Zur Autorin

Prof. Dr. Sophie Schönberger ist Professorin für Öffentliches Recht, Kunst- und Kulturrecht an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf und Co-Direktorin des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRUF).

Impressum

Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRUF)
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf | Universitätsstraße 1 | 40225 Düsseldorf

Verantwortlich: Dr. Alexandra Bäcker

Tel.: 0211/81-15722 | E-Mail: pruf@hhu.de | www.pruf.de