

MARTIN MORLOK
HEIKE MERTEN

Parteienrecht

Mohr Siebeck



Martin Morlok und Heike Merten

Parteienrecht

Martin Morlok
Heike Merten

Parteienrecht

Mohr Siebeck

Martin Morlok, ist Professor für Öffentliches Recht, Rechtstheorie und Rechtssoziologie an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf und Direktor des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF).

Heike Merten, Studium der Rechtswissenschaft in Bonn, 1999 Promotion, Geschäftsführerin des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

ISBN 978-3-16-156460-4 / eISBN 978-3-16-156461-1
DOI 10.1628/978-3-16-156461-1

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2018 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Laupp & Göbel in Gomaringen gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Nädele in Nehren gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Das Parteienrecht hat in den beiden letzten Jahrzehnten erheblich an Bedeutung gewonnen. Einerseits ist diese Rechtsmaterie zunehmend mobilisiert worden, dies insbesondere in der Weise, dass es auch zu Gerichtsentscheidungen gekommen ist, welche auf das Parteienrecht gestützt wurden; andererseits auch dadurch, dass die Öffentlichkeit sich für die Rechtmäßigkeit des Handelns der politischen Parteien zunehmend interessiert hat. In dieser Situation stellt es einen empfindlichen Mangel dar, dass es keine (aktuelle) Gesamtdarstellung des deutschen Parteienrechtes gibt.

Als Überblick über das Parteienrecht hat dieses Buch einen Vorgänger: das „Parteienrecht“ von Tsatsos/Morlok aus dem Jahre 1982. Dieses Erscheinungsjahr allein macht deutlich, wie nötig eine aktuelle Darstellung des Parteienrechtes ist.

Diese Lücke will dieser Band füllen. Auf der Grundlage der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung der Stellung der politischen Parteien werden die einfachrechtlichen Regelungen, welche für die Parteien gelten, dargestellt. Wegen des engen Zusammenhangs der Parteitätigkeit mit den Wahlen wird eine Skizze des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag mit aufgenommen. Breiten Raum nehmen die Vorschriften über die Finanzierung der Parteien in Anspruch – damit soll ihrer tatsächlichen Bedeutung Rechnung getragen werden. Insbesondere der Aspekt der Chancengleichheit prägt die besondere Bedeutung der Finanzierung des Parteiwesens. Schließlich wird auch auf die Rechtslage der europäischen Parteien eingegangen.

Dieses Buch richtet sich an Studierende, aber auch an die Rechtspraxis und die Parteienwissenschaften. Es richtet sich zudem an Mitglieder politischer Parteien, die sich über ihre Rechte und Pflichten Klarheit verschaffen wollen, sowie an politisch interessierte Bürger, die den rechtlichen Rahmen der Parteien als wichtigste Akteure des politischen Prozesses kennenlernen möchten.

Bei der Erstellung dieses Buches haben wir vielfältige Unterstützung erfahren, für welche wir herzlich danken. Besondere Hervorhebung unter den Mitarbeitern des Institutes für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf verdienen Dr. Alexandra Bäcker, Denis Küppers, Frederik Orłowski und Jasper Prigge.

Düsseldorf, Juli 2018

Martin Morlok, Heike Merten

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Kapitel 1: Aufgaben und Funktionen der Parteien	1
§ 1 <i>Unverzichtbarkeit politischer Parteien in einer (parlamentarischen) Demokratie</i>	1
I. Ubiquität politischer Parteien	1
II. Demokratische Notwendigkeit politischer Parteien	5
III. Vermittlungsaufgabe der Parteien	6
§ 2 <i>Funktionen der Parteien</i>	9
I. Funktionenkataloge	9
II. Kernfunktionen	11
1. Interessenvermittlung	11
2. Betrieb des politischen Systems	12
3. Durchsetzung eigenen Personals	13
4. Parteien als Spezialorgane demokratischer Einflussnahme ...	13
§ 3 <i>Zur Geschichte des Parteiwesens</i>	15
I. Parteien als Begleiterscheinung zum Parlament	16
1. Abhängigkeit vom institutionellen Rahmen	16
2. Der eigene Weg der Arbeiterparteien	19
II. Geistesgeschichtliche Voraussetzungen	20
1. Pluralismus	20
2. Opposition	21
III. Gesellschaftsstrukturelle Voraussetzungen	22
§ 4 <i>Verfassungsrechtliche Anerkennung der politischen Parteien</i>	23
I. Parteien als zivilrechtliche Vereinigungen	23
II. Mühsame Anerkennung der Parteien als politische Akteure ...	25
III. Phasen der Konstitutionalisierung	26
1. Erste Konstitutionalisierungen	27
2. Demokratisierungsprozesse	28
a. Dekolonialisierung	28
b. Überwindung autoritärer Herrschaften in Südeuropa	28
c. Demokratisierung in Mittel- und Osteuropa	28

3. Aufnahme von Parteiartikeln in ältere Verfassungen	28
4. Europäische Union	29
IV. Gegenstände der Verfassungsbestimmungen über politische Parteien	29
1. Indirekte Bezugnahme auf die Parteien	29
2. Anerkennung der Rolle der Parteien	30
3. Gewährleistung von Rechten der Parteien	31
4. Gewährleistung innerparteilicher Demokratie	32
5. Parteienfinanzierung	32
6. Begrenzungen der Parteienmacht	33
7. Parteiverbote	33
8. Parteienrecht auf Verfassungsebene und im einfachen Recht	33
§ 5 <i>Zur Parteienkritik</i>	34
I. Fragwürdige Tradition der Parteienkritik	35
II. Strukturelle Unvermeidbarkeit der Kritik	36
1. Parteikritik angesichts der Überforderung des Staates	36
2. Unerreichbare demokratische Ideale	37
3. Entscheidungen in eigener Sache als Strukturelement der Demokratie	37
4. Alternativlosigkeit politischen Entscheidens	39
III. Überschätzung der Fehler der Parteipolitik	40
IV. Spezifische und nichtspezifische Parteienkritik	42
1. Korruption	42
2. Ämterpatronage politischer Parteien	43
3. Kritik am Modus des Parteihandelns	46
 Kapitel 2: Regelungsaufgaben des Parteienrechts	49
§ 6 <i>Regelungsdimensionen und verfassungsrechtlicher Status der Parteien</i>	49
I. Regelungsdimensionen	49
1. Parteien und Staat	49
2. Parteien und andere Parteien	50
3. Parteien und Mitglieder	51
4. Parteien und Öffentlichkeit	51
II. Verfassungsrechtlicher Status der Parteien	52
 Kapitel 3: Die Ausgestaltung des Parteiwesens im Recht	55
§ 7 <i>Rechtsquellen</i>	55
I. Verfassungsrechtliche Absicherung der politischen Parteien	55
II. Einfach-gesetzliche Ausformung des Parteienrechts	57

1. Parteiengesetz	58
a. Die Aufgaben der Parteien	58
b. Innere Struktur	59
c. Mitgliederrechte	60
d. Die Regelung der Parteifinanzen	62
2. Ergänzende Regelungen des öffentlichen Rechts	62
III. Regelungen auf europäischer Ebene	64
§ 8 <i>Parteibegriff</i>	65
I. Funktion	65
II. Verfassungsrechtlicher und einfach-gesetzlicher Begriff	67
1. Elemente	68
2. Hilfsorganisationen der Parteien	72
3. Verlust der Parteigeinschaft	74
III. Parteibegriff im Lichte der Politik- und Sozialwissenschaft	75
Kapitel 4: Die Freiheit der Parteien	77
§ 9 <i>Parteienfreiheit</i>	77
I. Grundlagen	77
1. Funktionalität	77
2. Modifikation der Grundrechte durch Art. 21 GG	78
II. Träger der Parteienfreiheit	79
1. Die Partei und ihre Hilfsorganisationen	79
2. Die Parteimitglieder	80
III. Sachlicher Schutzbereich	82
1. Schutzdimensionen der Parteienfreiheit	82
a. Gründungsfreiheit	82
b. Organisationsfreiheit	84
c. Schutz der Parteiaktivitäten	84
aa. Neue Formen der Parteiarbeit	85
bb. Schutz des inneren Parteilebens	85
cc. Problematische Handlungsfelder	86
d. Tendenzfreiheit	88
aa. Programmfreiheit	88
bb. Tendenzreinheit	89
cc. Mitgliederfreiheit	90
2. Rechtswirkungen der Parteienfreiheit	90
a. Staatsabwehr	90
b. Objektiv-rechtliche Verpflichtung	93
aa. Ausgestaltungspflichten	93
bb. Ausstrahlungswirkungen	94
3. Einschränkbarkeit	95

Kapitel 5: Die Chancengleichheit der Parteien	97
§ 10 <i>Verfassungsrechtliche Grundlagen</i>	97
I. Parteienwettbewerb als Bezugsrahmen	97
II. Begründung der Chancengleichheit	99
1. Verfassungsrechtliche Verortung	99
2. Bezugspunkte der Chancengleichheit	100
3. Strenge und Formalität der Chancengleichheit	103
4. Regelungs- oder Auswirkungsgleichheit	108
III. Rechtfertigungen von Ungleichbehandlungen	109
1. Gründe von Verfassungsrang	109
2. Unterscheidung interner und externer Zwecke	110
§ 11 <i>Einfachrechtliche Ausgestaltungen</i>	112
I. Ausgestaltung durch den Gesetzgeber	112
II. Gleichbehandlung bei staatlichen Leistungen	112
1. Grundregelung des § 5 Abs. 1 S. 1 PartG	112
2. Einzelprobleme des § 5 Abs. 1 S. 1 PartG	115
 Kapitel 6: Innerparteiliche Demokratie	 121
§ 12 <i>Verfassungsrechtliche Grundlagen</i>	121
I. Demokratie als Strukturprinzip politischer Parteien	121
1. Notwendigkeit innerparteilicher Demokratie als Voraussetzung für eine demokratische Politik	121
2. Innerparteiliche Demokratie und Tendenzreinheit	122
3. Innerparteiliche Demokratie als konkretisierungsbedürftiges Strukturprinzip	123
II. Gehalte des Gebotes innerparteilicher Demokratie	124
1. Objektiv-rechtliche Gehalte	126
2. Subjektiv-rechtliche Gehalte	127
III. Konsequenzen von Verstößen gegen die innerparteiliche Demokratie	134
§ 13 <i>Einfachrechtliche Ausgestaltungen</i>	134
I. Parteienrecht	135
II. Wahlrecht	140
 Kapitel 7: Öffentlichkeit	 143
§ 14 <i>Öffentlichkeitsgebot nach außen wie nach innen</i>	143
I. Öffentlichkeit als demokratisches Grundprinzip	144
II. Publizität der Parteifinzen	149

1. Zur Rechenschaft Verpflichtete	150
2. Umfang der Rechenschaftspflicht	151
3. Öffentlichkeit der Rechenschaftslegung	152
4. Kontrolle und Sanktionierung von Verstößen	153
Kapitel 8: Parteiverbot	155
§ 15 <i>Verfassungstheoretische Einordnung</i>	155
I. Grundsätzliche Bedeutung und neue Aktualität	155
II. Das Prinzip der wehrhaften Demokratie	156
§ 16 <i>Verbotsverfahren</i>	160
I. Formelle Missbrauchssicherungen	160
1. Parteienprivileg	160
2. Exklusivität der Antragsberechtigten	163
3. Weitere sichernde Verfahrensvoraussetzungen	164
II. Materielle Verbotsvoraussetzungen	165
1. Schutzgüter des Parteiverbotes	165
2. Beseitigen oder Beeinträchtigen	167
3. Darauf ausgehen	168
III. Bedeutung der Rechtsprechung des EGMR	169
IV. Verbotswirkungen	172
V. Mehrstufige Sanktionsmöglichkeit	173
VI. Zweckmäßigkeit eines Verbotsverfahrens	175
Kapitel 9: Parteien- und Politikfinanzierung	177
§ 17 <i>Die Regelungen der Parteifinanzen</i>	177
I. Grundlagen	177
II. Einnahmen und Ausgaben der Parteien	178
III. Die unmittelbare staatliche Parteienfinanzierung	179
1. Anspruchsvoraussetzungen	185
2. Anspruchsumfang	186
3. Obergrenzen	186
4. Mittelfestsetzung	187
IV. Die mittelbare staatliche Parteienfinanzierung	189
V. Nichtstaatliche Einnahmen der Parteien	190
VI. Die Rechenschaftspflicht der Partei	194
VII. Verstöße gegen die Finanzierungsvorschriften	195
1. Sanktionen im Zusammenhang mit Spenden	195
2. Sanktionen bei fehlerhaften Rechenschaftsberichten	196
3. Sanktionen bei Nichteinreichung eines Rechenschaftsberichtes	197
4. Individuelle Strafvorschriften	197

§ 18 Politikfinanzierung	198
I. Einführung	198
II. Begriffsbestimmung	199
III. Einzelbereiche der staatlichen Politikfinanzierung	200
1. Allgemeines	200
2. Parlamentsfraktionen im Deutschen Bundestag	201
a. Allgemeines	201
b. Finanzierung	202
c. Kontrolle	203
3. Abgeordnetenentschädigung	203
4. Parteinahе Stiftungen	206
a. Tätigkeitsfelder	206
b. Rechtlicher status quo	207
c. Finanzierung	208
5. Finanzierung der Jugendorganisationen der Parteien	212
V. Politikfinanzierungstransparenz	213
Kapitel 10: Parteien und Wahlen	217
§ 19 Allgemeines zum Wahlsystem bei Bundestagswahlen	217
§ 20 Kandidatenaufstellung	220
Kapitel 11: Rechtsverkehr und Rechtsschutz	225
§ 21 Politische Parteien im Prozessrecht	225
I. Allgemeines	225
II. Politische Parteien im Verfassungsprozessrecht	226
1. Verfassungsbeschwerde	226
2. Organstreitverfahren	227
3. Parteiverbotsverfahren	229
4. Finanzierungsausschlussverfahren	229
5. Nichtanerkennungsbeschwerde	231
6. Verfassungsstreitigkeiten in den Ländern	232
7. Wahlprüfungsverfahren	232
III. Politische Parteien im einfachen Prozessrecht	233
1. Zivilprozess	233
a. Parteifähigkeit	233
b. Prozessfähigkeit	234
2. Strafprozess	234
3. Verwaltungsstreitverfahren	234
4. Parteischiedsgerichtsbarkeit	235

Kapitel 12: Europäische Politische Parteien	237
§ 22 <i>Europäische Politische Parteien</i>	237
I. Hintergrund	237
II. Normative Verankerung der Europarteien	238
1. Primärrecht	239
2. Konkretisierung durch das Sekundärrecht	240
a. Allgemeines	240
b. Genese der Parteienstatute	241
III. Parteibegriff	243
1. Registerpflicht und Rechtspersönlichkeit	244
2. Sitz in einem Mitgliedstaat	246
3. „Sieben-Staaten-Klausel“	247
4. EU-Verfassungstreue	249
5. Wahlteilnahme	252
6. Keine Gewinnzwecke	253
7. Interne Organisation	254
IV. Parteienfinanzierung	256
1. Direkte öffentliche Parteienfinanzierung	256
a. Anspruchsvoraussetzungen	257
b. Obergrenzen	257
c. Modus der Mittelverteilung	258
2. Indirekte öffentliche Parteienfinanzierung	259
3. Private Parteienfinanzierung	260
a. Spenden	260
b. Beiträge	260
4. Zweckbindung der Ausgaben	261
V. Transparenz und Kontrolle	262
VI. Sanktionen	263
VII. Resümee	264
 Literaturverzeichnis	 267
 Stichwortverzeichnis	 287

Aufgaben und Funktionen der Parteien

§ 1 Unverzichtbarkeit politischer Parteien in einer (parlamentarischen) Demokratie

I. Ubiquität politischer Parteien

Politische Parteien sind in einer Demokratie notwendig.¹ Dies gilt in gesteigertem Ausmaße in einer parlamentarischen Demokratie, also einer Regierungsform, in der die Existenz der Regierung abhängig ist vom Vertrauen des Parlamentes. Das Parlament ist jedenfalls dann das Zentralorgan der Demokratie.² Aber auch demokratische Ordnungen, die um einen starken Präsidenten herum zentriert sind, kommen nicht ohne Parteien aus. Dies ist zunächst ein rein tatsächlicher Befund. Parteien finden sich in allen Demokratien, einerseits ungeachtet der Tatsache, wie diese Demokratien im Einzelnen strukturiert sind, andererseits ungeachtet der Tatsache, dass Form und Arbeitsweise politischer Parteien durchaus divergieren. Das erste Ergebnis aber ist eindeutig: Ohne Parteien keine Demokratie;³ das belegt der internationale Vergleich ebenso wie ein Blick in die Geschichte.

Die Parteientwicklung erfährt eine besondere Förderung durch starke Parlamente, d. h. solche, die eine wesentliche Rolle in der politischen Entscheidungsfindung spielen. Insbesondere trifft dies auf Parlamente zu, welche die entscheidende Rolle für die Wahl oder Abberufung einer Regierung haben, die also in einem parlamentarischen Regierungssystem fungieren. Das hat einen leicht einsehbaren

¹ U. Volkmann, Parlamentarische Demokratie und politische Parteien, in: HdB-ParlR, 2016, § 4 Rn. 3; K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, Rn. 166; D. Th. Tsatsos/M. Morlok, Parteienrecht, 1982, S. 7 ff.; D. Grimm, Parteien(mit)wirkung, in: Adolf-Arndt-Kreis (Hrsg.), Parteien ohne Volk, 2008, S. 9 ff. passim.; K.-H. Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1984, S. 45; M. Morlok, Für eine zweite Generation des Parteienrechts, in: Tsatsos (Hrsg.), 30 Jahre Parteiengesetz in Deutschland, 2002, S. 53 (54); J. Ipsen, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 21 Rn. 5 ff.; M. Morlok, in: Dreier, GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 21. Rn. 15 ff. Kritisch E. V. Towfigh, Das Parteien-Paradox, Tübingen 2015.

² M. Morlok/Ch. Hientzsch, Das Parlament als Zentralorgan der Demokratie, JuS 2011, 1 (1, 9); R. A. Lorz/M. Richterich, Regierung im Parlament, in: HdB-ParlR, 2016, § 35 Rn. 2; M. Morlok/L. Michael, Staatsorganisationsrecht, 3. Aufl. 2017, Rn. 780; H. Sodan/J. Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 7. Aufl. 2016, § 6 Rn. 37.

³ Vergleiche Fn. 1.

Grund: Parlamente entscheiden mit Mehrheit.⁴ Gesetzesbeschlüsse, die Wahl der Regierung oder deren Abberufung setzen eine Mehrheit im Parlament voraus. Mehrheiten finden sich nun in der Regel nicht zufällig zusammen, sondern müssen erst organisiert werden; das geschieht dadurch, dass Anhänger bestimmter politischer Überzeugungen sich zusammenfinden und unter Vernachlässigung kleinerer Divergenzen um der Mehrheit willen gemeinsam abstimmen. Eine wichtige Rolle beim Aufbau von Mehrheiten spielen Kompromisse, und zwar in der Weise, dass unterschiedliche Positionen, die jede für sich genommen mangels Mehrheit nicht durchsetzbar ist, durch wechselseitiges Nachgeben einen gemeinsamen Vorschlag erarbeiten, dem eine größere Zahl von Abgeordneten im Parlament zustimmen kann, sodass möglichst eine Mehrheit erreicht wird. Die Mehrheitsregel bei der Abstimmung in Parlamenten (siehe für das Grundgesetz Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG) führt also dazu, dass sich Abgeordnete ähnlicher politischer Ziele verabreden, nach Möglichkeit gemeinsam abzustimmen. Diese Notwendigkeit findet sich in gesteigertem Maße in parlamentarischen Systemen,⁵ weil dort ansonsten keine stabile Regierung möglich ist. In der Tat entwickelten sich Parteien aus innerparlamentarischer Zusammenarbeit heraus (siehe 1. Kap. § 3).

Die Zusammenarbeit von Politikern ähnlicher Auffassungen legt es nunmehr nahe, diese nicht ausschließlich im Rahmen des Parlamentes zu pflegen – die festen Gruppen derartiger parlamentarischer Zusammenarbeit werden als *Fractionen* bezeichnet (siehe § 10 Abs. 1 GOBT) –, sondern auch außerhalb des Parlamentes. Dort sind ebenfalls erhebliche Vorteile durch eine Zusammenarbeit von Abgeordneten ähnlicher politischer Grundüberzeugungen offenbar: Es lässt sich eine gemeinsame Organisation aufbauen, die mehr vermag als die isolierten Anstrengungen des Einzelnen. Das bedeutet, politisch sich nahestehende Abgeordnete und weitere politische Freunde bauen nicht nur eine gemeinsame politische Organisation auf, sondern treten auch unter einem gemeinsamen Programm dem Bürger und insbesondere dem Wähler gegenüber.⁶

Der Parteibildungsprozess kann auf zwei ganz unterschiedliche Arten begonnen werden:

Auf der einen Seite kann er vom Parlament aus initiiert werden. In diesem Fall wächst er in die Gesellschaft hinein, wie es bereits in früheren Phasen der Geschichte der Fall war (siehe hierzu insbesondere 1. Kap. § 3 I.), derzeit aber auch an der Entwicklung Europäischer Politischer Parteien aus dem Europäischen Parlament heraus zu beobachten ist (vergleiche hierzu das 12. Kap.).

Auf der anderen Seite kann dieser Parteibildungsprozess auch in der Gesellschaft beginnen, nämlich bei denjenigen Bürgern, die gemeinsame politische

⁴ H. H. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, 81. Lfg., Art. 42 Rn. 76; J. Ipsen, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 21 Rn. 27; L. Brocker, in: BeckOK, GG, 36. Ed. 2018, Art. 42 Rn. 18; J. Lang, Spiegelbildlichkeit versus Mehrheitsprinzip?, NJW 2005, 189 (189).

⁵ W. Schmidt, Politische Parteien und andere Vereinigungen, NJW 1984, 762 (764).

⁶ H. H. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, 81. Lfg., Art. 38 Rn. 237 ff.

Ziele anstreben und aufgrund dessen ihre Mittel in einer Organisation bündeln, um über Wahlerfolge Repräsentanten in die Volksvertretung entsenden zu können. Dort sollen sie nach Möglichkeit die eigenen politischen Ziele verwirklichen. Idealtypisch stehen dafür die Parteien der Arbeiterbewegung (siehe 1. Kap. § 3).

Bemerkenswerterweise kennen sogar autoritäre Regime, ja selbst ausgesprochene Diktaturen, Parteien als politische Organisationen.⁷ Hier finden sich oft diejenigen politischen Systeme, die lediglich eine Partei kennen; sei es der offiziellen Kennzeichnung nach, sei es jedenfalls in der Faktizität. Als Beispiel für eine solche politische Ordnung ist die DDR mit der SED als maßgeblicher Partei zu nennen, die bereits durch ihren Namen als „Sozialistische Einheitspartei Deutschlands“ den Anspruch zum Ausdruck brachte, die einzig relevante politische Kraft im Staat darzustellen. Dieser Führungsanspruch der SED erfuhr sogar eine rechtliche Bekräftigung.⁸ Allerdings gab es neben ihr zudem noch weitere Parteien, so die LDPD oder die CDU. Diese waren seit den frühen Jahren der DDR im sogenannten *Blocksystem* zusammengefasst. Dieser Block von Parteien trat einheitlich auf und stimmte regelmäßig einheitlich ab. Sie stellten sich dem Wähler gemeinsam mit den Massenorganisationen als sogenannte *Nationale Front* in einer Einheitsliste, die ihm gerade keine Auswahlmöglichkeit zur Verfügung stellte.

Die Existenz dieser verschiedenen Parteien, die de facto stets uneingeschränkt die Politik der SED mittrugen, erscheint in dieser frühen Phase der DDR aus der Historie heraus durchaus verständlich: Für den neu zu errichtenden Staat wollten und sollten die existierenden – und nicht zu leugnenden – unterschiedlichen Parteien gewonnen und zu einer einheitlichen politischen Kraft gebündelt werden. Dass diese im weiteren Verlauf der Geschichte der DDR am Leben blieben, lässt sich mit dem Angebot unterschiedlicher politischer Partner in Gestalt der diversen Parteien gegenüber den vorhandenen gesellschaftlichen Differenzierungen, etwa zwischen Arbeiterschaft, Bauern und altem Bürgertum, erklären. Die Blockparteien stellten sozusagen zielgruppenspezifische Angebote der herrschenden einheitlichen politischen Kräfte dar. Auch ließen sich durch kleinere Nuancierungen die unangenehmen Effekte eines Einparteiensystems mäßigen sowie ein größeres Maß an Akzeptanz der politischen Ordnung aufgrund der Existenz von „Nischen“ außerhalb der von der SED dominierten Felder erreichen.⁹

⁷ W. Schmidt, Politische Parteien und andere Vereinigungen, NJW 1984, 762 (764).

⁸ Die Führung durch die SED wurde in Art. 1 der DDR-Verfassung von 1968/74 festgeschrieben: „Die Deutsche Demokratische Republik ist ein sozialistischer Staat der Arbeiter und Bauern. Sie ist die politische Organisation der Werktätigen in Stadt und Land unter der Führung der Arbeiterklasse und ihrer marxistisch-leninistischen Partei.“

⁹ Einblick über den Entwicklungsprozess eines gesamtdeutschen Parteienrechts nach der Wiedervereinigung vermag der 1991 veröffentlichte Sammelband ‚Auf dem Weg zu einem gesamtdeutschen Parteienrecht‘, herausgegeben von D. Th. Tsatsos, auch insgesamt zu verschaffen. Lesenswert darin zur Parteiengeschichte der DDR sind insbesondere B. Möller, Soziologisch-politologische Analyse der Parteienentwicklung in der DDR, ebd., S. 29 ff. und R. Mand, Die Parteienrechtsentwicklung in der ehemaligen DDR, ebd., S. 15 ff.

Nun stellt sich natürlich die Frage, welchen Sinn eine politische Einheitspartei hat, ist in einem solchen politischen System doch der für Parteien *konstitutive Wettbewerb* zwischen ihnen und ihrem programmatischen und personellen Angebot stillgestellt. An diesen Einparteiensystemen wird deutlich, dass die Parteien über die Konkurrenz um die Gunst der Wähler, die sie mit ihren politischen Zielen gewinnen wollen, hinaus noch andere Aufgaben haben: Sie dienen der *Vermittlung* zwischen der institutionalisierten *Politik* und den sonstigen Bereichen der *Gesellschaft*, und zwar auch ohne die üblicherweise für zentral errichtete demokratische Funktion. Die moderne Gesellschaft hat einen Herrschaftsapparat entwickelt – namentlich den Staat –, der getrennt ist von den sonstigen Einrichtungen der Gesellschaft. Die Wirtschaft, das Gesundheitswesen, der Sport, das Familienleben, die Wissenschaft – all' diese Bereiche setzen sich voneinander ab. Sie folgen eigenen Handlungsregeln und kennen andere zentrale Kriterien, nach denen sie fungieren. Zwischen dem Staatsapparat und diesen anderen gesellschaftlichen Bereichen bedarf es nunmehr der kommunikativen Brücken.

Jede moderne Gesellschaft braucht ganz offensichtlich *intermediäre Organisationen* zur Herstellung von Verbindungen zwischen den Teilbereichen der Gesellschaft auf der einen und dem Staat auf der anderen Seite. Dabei geht es einmal darum, Wünsche und Interessen, das bedeutet ganz abstrakt betrachtet Informationen der verschiedensten Art, in den Staatsapparat zur (einigermaßen) sachgerechten Erfüllung der staatlichen Regulierungsaufgaben einzubringen. Wer die Funktionen eines bestimmten Lebensbereiches nicht kennt, vermag es auch nicht, diese praktikierbaren Regeln zu unterwerfen. Insofern haben auch in autoritären politischen Ordnungen Parteien – oder eben die Einheitspartei – die Aufgabe, Probleme und Bedürfnisse an die Politik weiterzugeben.

Der Informationsbedarf eines autoritären Staatsapparates lässt sich sicher nicht ausschließlich durch die Parteien decken; vielmehr tragen sowohl die offiziellen Dienstwege als auch die Geheimdienste hierzu bei. Letztere haben in diktatorischen politischen Systemen auch die Aufgabe, Unzufriedenheiten innerhalb der Bevölkerung rechtzeitig festzustellen. Oder anders formuliert: Sie dienen dazu, rechtzeitig auf gesellschaftliche Probleme aufmerksam zu machen. Insofern nehmen sie eine ähnliche Aufgabe wahr wie die politischen Parteien, das heißt, sie lassen sich in gewisser Hinsicht durch Geheimdienste ersetzen.

Allerdings leiden Geheimdienste verglichen mit Parteien an mindestens zwei Defiziten: Zum einen bringt der Modus der Informationsgewinnung durch Geheimdienste Einschränkungen sowohl in der Art als auch der Qualität der gewonnenen Informationen mit sich. In einer Diktatur bemühen sich viele Bürger, bestimmte Dinge eben nicht dergestalt zu äußern, dass es den Geheimdiensten möglich ist, davon zu erfahren. Konsequenterweise werden also Informationsverhinderungsstrategien aufgebaut. Auch entwickeln Geheimdienste bekanntlich eine Eigendynamik in der Art, dass sie ihren Erfolg nachweisen wollen und deswegen bestimmte Informationen übertreiben, das heißt falsch gewichten. Auch ein entwickeltes Geheimdienst- und Spitzelsystem wie in der DDR konnte deren,

für die Herrschenden völlig überraschenden, Zusammenbruch nicht ansatzweise vorhersehen, geschweige denn verhindern. Offene Ausdrucksformen des Protestes wären sehr viel früher in der Lage und geeignet gewesen, massenhafte Unzufriedenheit anzuzeigen.

Parteien dienen jedoch nicht nur der Kommunikation von „unten nach oben“: Auch in umgekehrter Richtung tragen sie in autoritären Systemen in erheblichem Maße dazu bei, die politische Kommunikation von „oben nach unten“ zu betreiben, die Bevölkerung also von der Richtigkeit der ergriffenen politischen Maßnahmen zu überzeugen. In dieser Perspektive sind Parteien dann Propagandainstrumente der Herrschenden.

An dieser Stelle darf nicht verschwiegen werden, dass die politischen Parteien auch in einem demokratischen Regierungssystem nicht ausschließlich von „unten nach oben“ Kommunikationen vermitteln, sondern in gewissem Maße zugleich von „oben nach unten“, dass sich also gerade die Regierungsparteien mit dem Problem konfrontiert sehen, den Mitgliedern und Anhängern die eigene Politik plausibel darzulegen, für sie zu werben. Diese Funktion kann bei Regierungsparteien, die einen politischen Kurs einschlagen, der mit den Überzeugungen erheblicher Teile der Mitgliederschaft nicht übereinstimmt, mitunter zu großen Spannungen führen.

II. Demokratische Notwendigkeit politischer Parteien

Über die steuerungstechnische Notwendigkeit hinaus finden die Parteien ihre Bedeutung aber vor allen Dingen in der *Ermöglichung von Demokratie*. Wenn schon in größeren organisierten Verbänden die volle Selbstbestimmung der Einzelnen nicht möglich ist, so verlangt das Demokratieprinzip doch, dass die Herrschaft wesentlich von den Beherrschten beeinflusst wird. Die normative Grundlage hierfür ist die Volkssouveränität,¹⁰ denn nach Art. 20 Abs. 2 GG geht alle Staatsgewalt vom Volke aus. Das bedeutet, dass die Ausübung der Herrschaft wesentlich vom Volk beeinflusst werden soll. Wenn schon identitäre Formen der Demokratie, also die Einheit von Herrschenden und Beherrschten, in einem anspruchsvollen Sinne nicht möglich sind und ein romantisches Ideal bleiben, so soll doch der Wille der Bürger möglichst wirksam die politische Entscheidungsfindung anleiten. Oder kurz formuliert: *Demokratie heißt Beeinflussbarkeit*. Das Volk soll die wesentlichen Impulse setzen für den staatlichen Apparat, der die verbindlichen Entscheidungen trifft.

Soll das Volk nun die maßgebende politische Größe sein, so muss es handlungs- und entscheidungsfähig werden. Dazu bedarf es organisatorischer und prozeduraler Einrichtungen, auch in Gestalt von mehreren Organisationen. Das

¹⁰ M. Morlok, Demokratie und Wahlen, in: FS 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. II, 2001, S. 559 (560); M. Morlok/L. Michael, Staatsorganisationsrecht, 3. Aufl. 2017, Rn. 128 ff.; J. Ipsen, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 21 Rn. 7.

Volk als Vielzahl der Bürger ist ohne derartige *Organisationen* und *Verfahren* geregelter Entscheidungsfindung nicht zu Entscheidungen in der Lage – und damit nicht politikfähig. Damit das Volk tatsächlich die Politik beeinflussen kann, braucht es also Organisationen, braucht es Parteien. Der letzte normative Grund für politische Parteien liegt also in der Volkssouveränität.

Im Übrigen kann sich auch die sogenannte *direkte Demokratie* nicht der Notwendigkeit von Verfahren und Entscheidungsregeln entziehen.¹¹ Direkt-demokratische, das heißt nicht auf die Wahl von mit Entscheidungsmacht ausgestatteten Repräsentanten setzende Entscheidungsformen müssen festlegen, wer unter welchen Voraussetzungen an der Wahl oder Abstimmung teilnehmen oder Vorschläge zur Abstimmung stellen darf, welche Abstimmungseinheiten gebildet werden, nach welchen Kriterien ein Vorschlag oder eine Person sich durchsetzt: Ist etwa eine absolute Mehrheit erforderlich oder genügt eine relative? Bei mehreren Vorschlägen oder Kandidaten kann das Ausreichen einer relativen Mehrheit bedeuten, dass mehr Stimmen auf andere Vorschläge entfallen als auf denjenigen, der sich letztendlich durchsetzt – das bedeutet, dass eine Mehrzahl der Abstimmenden sich gegen den siegreichen Vorschlag ausgesprochen hat.¹² Ohne diese Probleme hier weiter zu verfolgen oder zu vertiefen, sei also darauf hingewiesen, dass es unter dem Gesichtspunkt des Bedarfs an organisatorischen Formen und Verfahrensregeln keinen kategorischen Unterschied zwischen *repräsentativer* und *direkter Demokratie* gibt.¹³

III. Vermittlungsaufgabe der Parteien

Im ersten Zugriff kann die Aufgabe der Parteien also beschrieben werden als eine der Vermittlung: der Vermittlung zwischen Gesellschaft und Staat, zwischen den unterschiedlichen Bereichen der Gesellschaft mit ihren je verschiedenen Problemen und den Institutionen der Herstellung rechtlich verbindlicher Entscheidungen in der Politik und darüber vermittelt in der Verwaltung. Für diese Vermittlungsaufgabe braucht es Organisationen: Man kann von *intermediären*

¹¹ E. Wachter/U. Kranenpohl, Wann ist Volksgesetzgebung erfolgreich?, in: Münch/Hornig/Kranenpohl (Hrsg.), *Direkte Demokratie*, 2014, S. 69 ff. Zur sog. *partyness* direkter Demokratie: E.-Ch. Hornig, Die Parteiendominanz direkter Demokratie in Westeuropa, 2011, S. 33 ff.; ders., Perspektiven einer funktionalen Theorie direkter Demokratie anhand der „Partyness of Direct Democracy“, in: Münch/ders./Kranenpohl (Hrsg.), *Direkte Demokratie*, 2014, S. 133 ff.; ders., Intention und Effekt direkter Demokratie im deutschen Parteienstaat, in: Niedermayer/Höhne/Jun (Hrsg.), *Abkehr von den Parteien?*, 2013, S. 125 (140).

¹² Zur Problematik der Bürgermeisterwahl mit nur relativer Mehrheit siehe J. Krüper, Kommunale Stichwahlen als demokratisches Wettbewerbsgebot, DÖV 2009, 758 ff. passim.; zum „Meiststimmenverfahren“ und ähnlichen Problemen siehe M. Morlok/M. Kalb, Die Wahl des Ministerpräsidenten nach Art. 70 Abs. 3 ThürVerf, ThürVBl. 2015, 153 ff. passim.

¹³ Vgl. M. Morlok, Demokratie und Wahlen, in: FS 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Bd. II, 2001, S. 559 (586 ff.); siehe auch M. Morlok/L. Michael, *Staatsorganisationsrecht*, 3. Aufl. 2017, Rn. 191 ff.

Organisationen zwischen den gesellschaftlichen Bereichen und dem Staat sprechen. Die politischen Parteien zählen zu den Wichtigsten dieser Zwischenorganisationen.

An dieser Stelle sei noch ein Hinweis auf die Theoriegeschichte angebracht. Das politische Denken („politische Philosophie“, „Staatsdenken“ o. ä.) hat eine lange Tradition. Aber es scheint über die Jahrhunderte hinweg mit einem Defizit behaftet zu sein: der Vernachlässigung der intermediären Organisationen. Man fokussierte sich sehr stark auf das Verhältnis des Einzelnen zur Gemeinschaft, „the man versus the state“, man entwarf verschiedene Typen von Vergemeinschaftung,¹⁴ man hob verschiedene Regierungsformen voneinander ab.¹⁵ Vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit galt aber der Notwendigkeit von Organisationen der Bürger als Zwischenformen zur Vergesellschaftung sowie den unterschiedlichen Formen und Aufgaben dieser intermediären Organisationen.¹⁶

Der große Aufbruch der Volkssouveränität durch die französische Revolution hat sogar mit einem speziellen Gesetz solche Zwischenorganisationen verboten, die „Loi Le Chapelier“ von 1791.¹⁷ Auch wenn es nach der Aufspaltung der feudalen Einbindung der Bürger verständlich war, dass man keine neuen Mediatisierungen der Bürger wünschte, so ist doch zu sehen, dass der Einzelne in einer größeren Gesellschaft weitgehend machtlos ist, Einfluss und demokratisches Gewicht erst gewinnt durch das – organisierte – Zusammengehen mit anderen. Die verschiedenen Organisationen sind also in einer Gesellschaft, in der die Ansprüche der Bürger grundsätzlich als legitim angesehen werden, unvermeidlich.

¹⁴ Etwa „Gemeinschaft“ versus „Gesellschaft“, siehe *F. Tönnies*, *Gemeinschaft und Gesellschaft*, 8. Aufl. 1935, passim.

¹⁵ Siehe etwa *Aristoteles*, *Nikomachische Ethik*, in: Grumach (Hrsg.), *Aristoteles Werke in deutscher Übersetzung*, Bd. VI, 1967, Buch VII passim.; *Aristoteles*, *Politik*, 3. Aufl. 1922, S. 87 ff., 121 ff.

¹⁶ Erst im Verlauf des 19. und 20. Jahrhunderts, mit der Parlamentarisierung demokratischer Systeme sowie der Herausbildung von Parteien als Interessenorganisationen, gerieten Parteien als Forschungsobjekt in den Fokus. Seitdem entwickelte die Parteienwissenschaft ihren eigenen systematischen Ansatz und eine noch junge Tradition. Der Schwerpunkt lag dabei zunächst auf der Begriffsbestimmung sowie der internen Organisation, dem Funktionieren von Parteien, vgl. *M. Weber*, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1922, S. 211 ff.; *R. Michels*, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*, 4. Aufl. 1989. Später kam die Rolle der Partei in der Gesellschaft durch die Funktionsbeschreibung hinzu, *E. Wiesendahl*, *Parteien und Demokratie*, 1980; *W. Stefani*, *Parteien als soziale Organisationen*, *ZParl* 1988, 549; siehe auch: *Ph. Erbenraut*, *Theorie und Soziologie der politischen Parteien im deutschen Vormärz 1815–1848*, 2016, S. 27 ff., die Identifizierung einzelner Parteitypen, beispielhaft: *O. Kirchheimer*, *Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems*, *PVS* 6 (1965), 20; *R. Katz/P. Mair*, *Changing Models of Party Organisation and Party Democracy*, *Party Politics* 1995, 5 ff., sowie der zumeist empirische Ansatz vergleichender Parteiensysteme und Parteioorganisation, z. B.: *Th. Poguntke/S. E. Scarrow/P. D. Webb*, *Party rules, party resources and the politics of parliamentary democracies*, in: *Party Politics* 2016, 661 ff.

¹⁷ Siehe ausführlich *S. Simitis*, *Die Loi le Chapelier*, *KritJ* 22 (1989), 157 ff. passim.

In einer groben Kategorisierung können politische Parteien unter einem entscheidenden Gesichtspunkt abgehoben werden von den anderen intermediären Organisationen, den Wirtschaftsverbänden, den Gewerkschaften, dem ADAC und sonstigen Lobby-Gruppen: Die Parteien sind durch das Recht in bestimmter Weise verfasst, sie unterliegen Öffentlichkeitsgeboten (siehe 7. Kap. § 14) und insbesondere sind sie auf die politische *Chancengleichheit* (siehe 5. Kap. § 10) verpflichtet. Weil die Tätigkeit der Parteien unter der Herrschaft des Gleichheitssatzes steht, werden durchsetzungsschwache Interessen und deren Trägergruppen nicht von vornherein mit denselben Nachteilen belastet wie im ungezügelten Rangeln der Interessengruppen.

Die Vermittlungsaufgabe bedeutet, Kommunikation zwischen den gesellschaftlichen Gruppierungen und dem staatlichen Entscheidungssystem herzustellen, und zwar in beiden Richtungen. Unter demokratischen Bedingungen geht es dabei insbesondere darum, dass die Kommunikation vom Volk zu den Entscheidungsorganen hin folgenreich ist, also die Politik inhaltlich beeinflussen kann. Damit dies der Fall sein kann, ist es notwendig, dass die Parteien ihre Ziele und Forderungen und letztlich die Wünsche, Bedürfnisse und Wertüberzeugungen der Bürger frei an den Staat vermitteln können und nicht in ihrer Bildung und ihrem Ausdruck gehindert werden. Die Freiheit des parteipolitischen Geschehens ist von daher Voraussetzung für die Funktionserfüllung der Parteien (siehe 1. Kap. § 4 I. und 4. Kap. § 9).

Die Parteien haben mithin eine *Zwischenstellung* zwischen Staat und Gesellschaft.¹⁸ Sie sollen vorrangig gesellschaftliche Einflüsse auf den Staat ausüben, haben aber, wie oben gezeigt, ggf. rein tatsächlich auch die Aufgabe, die Politik der von ihr getragenen Regierung zu verteidigen und als akzeptabel darzustellen. In einer Zwischenstellung bekommt man Druck von beiden Seiten. Man kann formulieren, die Parteien haben die Stellung eines „Puffers“ zwischen Staat und Gesellschaft, und ein Puffer bekommt bekanntlich Puffe ab, und zwar aus entgegengesetzten Richtungen.

Parteien werden also unter Leistungserwartungen gesetzt von Seiten der Bürger. Sie mögen deren Interessen in der Politik durchsetzen, wie auch umgekehrt diejenigen der Regierungspolitik; jedenfalls die Regierungsparteien mögen die Regierung deutlich stützen und für sie werbend tätig sein. Diese Ansprüche widersprechen sich offenbar, Parteien haben eine schwierige, nie ideal zu erfüllende Aufgabe und stehen von daher immer in der Kritik (zur Parteienkritik siehe 1. Kap. § 5).

Wenn wir die Grundfunktion der Parteien beschreiben als Vermittlung zwischen gesellschaftlicher Sphäre und Staat, so gilt dies auch in einem juristischen Sinne. Die „Gesellschaft“ ist der Bereich des freien Kontrahierens und Assozi-

¹⁸ M. Morlok, in: Dreier, GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 22 m. w. N.; diese These untersucht eingehend: S. Schönberger, Vom Suchen und Finden der Macht im Verfassungsrecht, JZ 2017, 701 ff.

ierens der Bürger, der sich grundsätzlich nach Zivilrecht richtet. Der Staat hingegen wird durch das öffentliche Recht verfasst. Entsprechend ihrer Zwischenstellung haben die Parteien an beiden Rechtsordnungen teil, sie folgen teils dem Zivil-, teils dem öffentlichen Recht (siehe hierzu 1. Kap. § 4). In der Folge ist die rechtssystematische Einordnung der Parteien nicht einfach: Man kann sogar sagen, wegen der Vermittlungsaufgabe von der Gesellschaft hin zum Staat ist die Einordnung der Parteien systematisch unscharf.¹⁹ Wenn man in einem Bilde die Parteien als Bäume vergleicht, so wurzeln sie in der gesellschaftlichen Erde und ragen mit ihren Kronen in den staatlichen Bereich hinein: Die Fraktionen, die man als die Parteien im Parlament bezeichnen kann, sind Teil des Staatsorganes Parlament und die Inhaber der politischen Spitzenämter, also insbesondere Kanzler, Ministerpräsidenten und Minister, sind in aller Regel eben Parteipräsentanten, handeln aber verbindlich als Staatsorgane. Das Parteienrecht ist wegen dieser Zwischenstellung also einerseits vor die Aufgabe gestellt, den gleitenden tatsächlichen Übergang von der Gesellschaftssphäre in den Staat auf die strikte rechtliche Dualität von Staat oder Gesellschaft, von Privat- oder öffentlichem Recht zu projizieren, was nicht immer reibungslos geht. Eine solche Zwischenstellung ist andererseits aber auch besonders fruchtbar und hat ihren eigenen Reiz in der wissenschaftlichen oder rechtspraktischen Bearbeitung.

§ 2 Funktionen der Parteien

Die Aufgabe der Partei haben wir bisher beschrieben als „Vermittlung“ zwischen Gesellschaft und Staat; eine Vermittlung, die jedenfalls in demokratischen Systemen wesentlich von der Gesellschaft hin zum Staat verläuft. Der Vermittlungsbegriff ist freilich unscharf. Deswegen wollen wir die verschiedenen Aspekte der Parteitätigkeit auseinanderhalten und mit einer getrennten Bezeichnung versehen. Man spricht insofern von Funktionen der Parteien.

I. Funktionenkataloge

Die augenscheinlich unverzichtbare Aufgabe der politischen Parteien hat diese zu einem Gegenstand lebhaften Interesses der Wissenschaft gemacht. Ihre Formen, ihre Handlungslogiken und eben auch ihre Funktionen wurden von der Parteienforschung intensiv untersucht. Eine hervorgehobene Rolle spielen dabei *Funktionenkataloge*, mit denen die verschiedenen Aspekte der Parteitätigkeit benannt und zusammengefasst werden. Dabei gehen die tatsächlich wahrgenommenen mit normativ wünschbaren Aufgaben der Parteien manchmal eine schwer entwirrbare Mischung ein. Diese Funktionenkataloge sind mehr oder weniger

¹⁹ M. Morlok, in: Dreier, GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 22 ff.

umfangreich: Wir finden vier,²⁰ sieben²¹ oder gar 18²² Funktionen, die den Parteien zugeschrieben werden.²³ Auch das Parteiengesetz selbst enthält eine Aufzählung von verschiedenen Funktionen, welche die Parteien erfüllen – oder erfüllen sollen –, siehe § 1 Abs. 2 PartG. Die Auseinandersetzung mit diesen Funktionskatalogen ist weniger um ihrer selbst willen interessant als vielmehr deswegen, weil diese Funktionen jeweils ein Schlaglicht auf eine besondere Leistung der Parteien werfen. Die Auseinandersetzung mit diesen Funktionsbeschreibungen (oder Funktionszuschreibungen) kann deswegen gelesen werden als Beschreibung dessen, was Parteien leisten und was man von ihnen in normativer Hinsicht erwartet.

Diese Funktionskataloge treffen insgesamt durchaus die Realität. Ihre Verschiedenartigkeit und die unterschiedliche Zahl der aufgeführten Funktionen lässt sich erklären aus dem unterschiedlichen Blickwinkel, den die jeweiligen Theoretiker auf die Parteitätigkeit werfen. Zum einen macht es einen erheblichen Unterschied, wie abstrakt die gewählte Betrachtung angesetzt wird. Je konkreter man sich mit den Aktivitäten der Parteien und dem Geschehen in den Parteien auseinandersetzt, desto mehr unterschiedliche Facetten werden sichtbar und desto mehr Parteifunktionen werden aufgelistet. Einfach formuliert: Je genauer man hinsieht, desto mehr sieht man. Zum anderen hat eine detailreichere Betrachtung den Nachteil, unübersichtlich zu werden. Eine abstrahierende und raffende Beschreibung erleichtert es, Wesentliches zu erkennen. Deswegen werden wir im Folgenden (II.) eine Beschreibung der Parteifunktionen wählen, die mit drei Funktionen auskommt und sogar zu einer Charakterisierung der Parteien gebündelt werden kann. Die Betrachtung der Parteien führt auch insofern zu unterschiedlichen Funktionsaussagen, je nachdem, welchen Bezugspunkt man wählt. Man kann die Funktion der Parteien für die Gesamtgesellschaft in einer Demokratie beschreiben oder für die Durchsetzung der Interessen der unterschiedlichen Gruppen; man kann auf die Wähler oder die Parteimitglieder abheben (in dieser Perspektive wird dann eine Parteifunktion „Mittel zur Beförderung der eigenen politischen Karriere“ plausibel).

Angesichts dessen, dass die Parteien eben eine Vermittlungsaufgabe in Bezug auf den Staatsapparat haben, hängen Erscheinungsbild und Funktion der Parteien auch vom Regierungssystem ab. Parteien leisten in parlamentarischen Demokratien Anderes als in Präsidentschaftsdemokratien (noch mal Anderes in autoritären Systemen, siehe 1. Kap. § 1 III.). Parteien sind also Instrumente, die in einem ganz bestimmten institutionellen Zusammenhang wirken und von dorthin ihre Aufgaben empfangen

²⁰ So *W. Steffani*, Parteien als soziale Organisationen, ZParl 1988, 549 (550).

²¹ So *U. v. Alemann* unter Mitarbeit von *Ph. Erbentraut/J. Walther*, Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl. 2010, S. 216, im Einzelnen werden dort unterschieden Partizipation, Transmission, Selektion, Integration, Sozialisation, Selbstregulation und Legitimation.

²² *E. Wiesendahl*, Parteien und Demokratie, 1980, S. 188.

²³ Einen Überblick über die Funktionsdebatte in der Parteiensoziologie gibt *U. v. Alemann* unter Mitarbeit von *Ph. Erbentraut/J. Walther*, Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl. 2010, S. 211 ff.

Stichwortverzeichnis

- Abgeordnete
- Abgeordnetenentschädigung 203 ff.
 - Indemnität 173
 - Offenlegungspflichten 213 ff.
 - Verlust des Mandats durch Parteiverbot 172 ff.
 - Wahl (→ Wahlen/Wahl der Abgeordneten)
 - Zusammenarbeit (→ Fraktionen)
- Ämterpatronage 13, **43** ff.
- Anti-Parteien-Haltung 25 f.
- Arbeiterbewegung **19** f., 57
- Aristokratie 18
- Autoritarismus 23
- Bismarck, Otto von* 25
- Bundespräsident 91, 102, 200, 228
- Bundestagspräsident 151, 152, 188, 197, 204
- Chancengleichheit (→ Gleichheit der Parteien)
- Delegierte
- Delegiertensystem 123
 - Delegiertenversammlung 125, 131, 148
 - Kraft Amtes (ex officio) 137 ff.
 - Imperatives Mandat 131
 - Wahl 137 f., 139, 221
- Demokratie
- Demokratisierung von Gesellschaften **28** ff., 65
 - Demokratie als Prinzip 99 f., 112, 123, **134** ff., 167, 174, 191, 213 f., 237 f.
 - Demokratieiebegriff 122
 - Direkte Demokratie 6, 123, 156
 - Herrschaft auf Zeit 125
 - Innerparteiliche (→ Innerparteiliche Demokratie)
 - Konkurrenzdemokratie 4, 30, 34, 40 ff., **69**, 88, **100**, 104 f. (s. auch → Wettbewerbsdemokratie)
 - Legitimation 125, 217, 226, 237
 - Repräsentative Demokratie 6, 38, 65 f., 77
- Deutsche Demokratische Republik (DDR) 3 f., 28
- Diktatur 3 f., 28
- Entscheidungen
- In eigener Sache **37** ff., 254
 - Mit strukturellem Kontrolldefizit **37** ff., 254
- Europäische Parteien
- Begriff 240, **243** f., 256, 259
 - Finanzierung 237 ff., **256** ff.
 - Mitglieder 247 ff., 254 ff., 257
 - Rechtsform 244 ff.
 - Sieben-Staaten-Klausel 247 ff.
 - Transparenz 254 f., 260, **262** f.
 - Verfassungstreue 249
 - Wahlteilnahme 237 ff., 248, 252 f.
- Europäisches Parlament 237 ff.
- Formalität
- Formale Chancengleichheit 99 f., **103** ff.
 - Des Parteibegriffs 66 f., 70
 - Zuordnung von Hilfsorganisationen 73
- Fraktionen
- Begriff 75 f., 201 f.
 - Finanzierung 103, 200 f., **202** f.
 - Fraktionsklausel 119
 - Funktion 202
 - Geschichte 17 f., 25, 28
 - Kontrolle 203
 - Stellung 9, 79, 202
- Freiheit der Parteien 31, 50, 66, 74, 77 ff., 101, 104, 116, 123, 132, 176 f., 258
- Freiheitliche demokratische Grundordnung 91 ff., **165** ff., 230
- Gebietsverband
- Ordnungsmaßnahmen 135 f., 139

- Pflichten 125 f., 137
- Parteifähigkeit 234
- Gemeinwohl
 - Begriff 35 f.
 - Durch Wettbewerb 97 f.
 - Kritik 46
 - Verpflichtung der Abgeordneten 79
 - Verpflichtung der Parteien 38, 69 f., 88
- Gewerkschaften 8, 19 f., 22, 27, 57
- Gleichheit der Parteien 8, 14 f., 31, 34, 50 f., 52, 68, 91, 97 ff., 135 (s. auch → Parteienfinanzierung/Chancengleichheit; → Parteiverbot/Chancengleichheit; → Wahlen/Chancengleichheit)
- Grundrechte
 - Modifikation durch Art. 21 GG 78 f., 95
 - Grundrechtsverpflichtete 95, 113
 - Grundrechtsberechtigte 56, 77 f., 85, 112, 113, 226 f.
 - Parteien als Grundrechtsträger 77 ff., 85, 95, 226 f.
- Hauptversammlung (→ Partei/Parteitag)
- Innerparteiliche Demokratie 32, 52, 59 ff., 93, 121 ff., 144, 150
- Integrative Kraft
 - Monarchen 18
 - Wahl 220
- Intermediäre Organisationen 4, 6 ff.
- Kandidatenaufstellung 61 f., 140 f., 146, 220 ff.
- Kirchen
 - Als sozialkulturelle Konfliktlinie 22 f.
 - Katholiken 20
 - Religionsmündigkeit 80
 - Selbstbestimmungsrecht 73
 - Staatliche Neutralität 113
 - Überzeugungskonflikte 11 f.
- Kompromiss (→ Mehrheit/Kompromissbildung)
- Konservatismus 17 ff., 20
- Konstitutionalisierung 26 ff.
- Leibholz, Gerhard* 172
- Liberalismus 17 f.
- Libertarismus 23
- Mandat
 - Aberkennung 172 f.
 - Erwerb 15 (s. insb. auch → Kandidatenaufstellung)
 - Imperatives Mandat 131, 140
 - Mandatsträgerabgaben 178 ff., 190 ff., 261
- Massenmedien 33
- Mehrheit
 - Mehrheitsprinzip 69, 97, 125
 - Kompromissbildung 2, 11 ff., 36 ff., 69, 88, 97 f.
- Mehrheitswahlrecht (→ Wahlen/Mehrheitswahl)
- Minderheitenrechte 126 (s. auch → Mitgliederrechte; → Opposition/Innerparteiliche)
- Minderheitenschutz 125 (s. auch → Opposition/Innerparteiliche)
- Mitgliederbefragung 132 f.
- Mitgliederrechte 60 f., 127
- Mitgliedsbeiträge 63, 105, 139, 178 ff., 189, 190 ff., 257 ff., 260 ff.
- Monarchie 14, 17 f., 25, 35, 50 f.
- Namensrecht 67, 83 f., 135, 145 f., 193, 233, 254
- Neutralität
 - Auswirkungsneutralität 108
 - Neutralität von Amtsträgern 28, 101 ff., 162
 - Regelungsneutralität 105, 108 f.
 - Parteibegriff 66 f., 70
 - Typusneutralität 105
 - Inhaltsneutralität (→ Formalität/Parteibegriff)
- Öffentliche Einrichtungen
 - Begriff 114 ff.
 - Einwirkungsanspruch 113
 - Leistungen (→ Öffentliche Leistungen)
 - Zugang 112 ff., 115 ff.
- Öffentliche Leistungen 50, 114 ff.
- Öffentlichkeit der Parteien 51 ff., 55 f., 86, 143 ff. (→ Parteienfinanzierung, hier insb. Publizität)
- Opposition
 - Funktion 21 f., 40
 - Innerparlamentarische Opposition 21 f., 30

- Innerparteiliche Opposition 61, 90, 129, **133**
- Konstitutionalisierung/„Oppositionsklausel“ 30
- Oppositionszuschlag 202 f.
- Ordnungsmaßnahmen
- Gegen Mitglieder 61, 93, 129 f., 135, 139
- Gegen Gebietsverbände 135 f., 139
- Parteiausschluss (→ Partei/Ausschluss)
- Parlamentsschutznormen 158
- Partei
- Anerkennung als europäische Partei **243 ff.**
- Anerkennung der Parteien (Verfassungsrechtliche) 23 f.
- Anerkennungsverfahren 67
- Aufbau/Binnenstruktur 32, 57, 134 ff., 162
- Aufgaben **1 ff.**, 49 f., 51, **58 f.**, 62 ff., 101, 121, 187 ff., 221, 243 f.
- Aufnahme 80 ff., 90, **127 ff.**, 135, 138, 233, 247 ff.
- Ausschluss 61, **89, 93, 127 ff.**, 135, 138 f.
- Austritt 83, 93, **130, 135**
- Begriff (europäisch) 240, **243 ff.**, 256, 259
- Begriff (national) 58 f., **65 ff.**, 112 f., 150, 169, 233 f.
- Beitritt (→ Partei/Aufnahme)
- Catch-all party 47
- Ermöglichungsfunktion 5
- Ernsthaftigkeit der Zielsetzung 68, 71 f., 111, 161
- Führerprinzip 125
- Funktionenkataloge 9 ff.
- Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse 68, **72, 212**
- Gründungsfreiheit 52, 77, **82 ff.**, 98
- Hilfsorganisation (→ Parteihilfsorganisationen)
- Honoratiorenpartei 19 f.
- Interessenvermittlung (→ Aufgaben)
- Kartellpartei 47 f.
- Leitbild (→ Partei/Parteienkritik)
- Mitgliederversammlung 60, 83, 123 ff., 126, 132 ff., **137 f.**, 145 ff., 222, 255 f.
- Mitgliedschaft(-srecht) 90, 93, **127 ff.**, 135, 139, 255 (→ Mitgliederrechte)
- Organisationsfreiheit 73, 82, **84, 123 f.**, 134 f.
- Parteibasis 51, 75 f., 123 ff., 135
- Parteibildungsprozesse (historisch) 2 f.
- Parteieigenschaft (→ Partei/Begriff)
- Parteienfreiheit (→ Freiheit der Parteien)
- Parteigleichheit (→ Gleichheit der Parteien)
- Parteienöffentlichkeit (→ Öffentlichkeit der Parteien)
- Parteienkritik 8, **34 ff.**, **42 ff.**, 143
- Parteienprivileg 66 f., 117, **160 ff.**, 172, 174, 229 f., 245
- Parteienstaatsdoktrin (→ *Leibholz, Gerhard*)
- Parteienwettbewerb 34, 67, **97 ff.**, 158, 174, 238 (s. auch → Chancengleichheit)
- Parteienwettbewerbsrecht 34, 50, **98**
- Parteimündigkeit 80 f.
- Parteiname (→ Namensrecht)
- Parteiordnungsmaßnahmen (→ Ordnungsmaßnahmen)
- Parteitag (→ Partei/Mitgliederversammlung)
- Parteitagsvorbehalt 138
- Personal **13**, 43 ff., 51 f., 97, 124, 143, 262
- Probemitgliedschaft 147
- Rathauspartei 67 f.
- Rechenschaftspflicht (→ Parteienfinanzierung/Rechenschaftspflicht)
- Registrierung (→ Partei/Anerkennungsverfahren; → Partei/Anerkennung als europäische Partei)
- Rolle der Parteien (→ Partei/Aufgaben)
- Schiedsgerichte (→ Parteischiedsgerichte)
- Selbstsubstitutive Erscheinung 15
- Status der Parteien 29, **49 ff.**, 55 f., 65 ff., 74, 82, 86, 94, 161, 221, 244, 264 (s. auch → Freiheit der Parteien; → Gleichheit der Parteien; → Öffentlichkeit der Parteien; → Innerparteiliche Demokratie)
- Typus(-Neutralität) 15, 26, 47, 56, 59, **105, 109**
- Umfeldorganisation (→ Parteihilfsorganisationen)
- Verbot (→ Parteiverbot)
- Verfassungsfeindlichkeit (→ Verfassungsfeindliche Parteien)

- Vermittlerfunktion 4, 6 ff.
- Vertreterversammlung 60 f., 125, 136, 137 f.
- Vorstand 125, 222
- Vorstand als Kollegialorgan 125, 139
- Zielelement 68, 69, 71
- Parteienfinanzierung
 - Absolute Obergrenze 179 ff., 203, 258
 - Anspruch 185, 256 f.
 - Ausschluss 229 ff.
 - Bagatellbetrag 150
 - Beiträge der Mitglieder (→ Mitgliedsbeiträge)
 - Chancengleichheit 177, 185 ff., 198, 212 f.
 - Individuelle Strafvorschriften 197 f.
 - Mandatsträgerabgaben (→ Mandat/Mandatsträgerabgaben)
 - Mittelbare staatliche 178, 189 ff.
 - Mittelfestsetzung 187 ff.
 - Nichtstaatliche Einnahmen 177 ff., 190 ff.
 - Offenlegungspflichten 24, 191 ff., 214, 261
 - Sperrklausel 185
 - Publizität 149 ff., 195 f.
 - Rechenschaftsbericht 71 f., 74, 145, 149 ff., 185 ff., 194 ff.
 - Rechenschaftspflicht 33 f., 58, 62, 71, 74, 127, 136, 144 f., 149 ff., 185 ff., 194 ff., 214 f., 242, 254
 - Relative Obergrenze 106, 184 ff., 257 f.
 - Schwarze Kassen/Konten 153, 191, 197 f.
 - Spenden (→ Parteispenden)
 - Staatliche 32 ff., 48, 62, 67, 71, 74, 101, 106, 111, 150, 173 ff., 177 ff., 194 ff., 198 ff., 260 f.
 - Steuerprivilegierung 174, 192, 189 f., 259 f.
 - Steuervergünstigungen 189 f., 259 f.
 - Umfang 186
- Parteihilfsorganisationen 72 ff., 79, 83, 150 f., 199 f. (s. auch → Stiftungen (par-teinahe))
- Parteischiedsgerichte 61, 126 f., 129 f., 134, 138 f., 141, 146 ff., 235 f.
- Parteispenden
 - Annahmeverbote 191 ff., 260
 - Anonyme 150
 - Erlangen 193 f., 196
 - Großspenden 153
 - Legaldefinition 190 ff.
 - Plakatspenden 193 f.
- Parteiverbot
 - Anknüpfungsverbot 162 (→ s. auch Partei/Parteienprivileg)
 - Antragsberechtigung 163 f.
 - Chancengleichheit 162 f., 166, 174 f.
 - Ersatzorganisationen 172 ff., 230
 - Gefahrenpotential 71
 - Lex NPĐ 67
 - Mandatsverlust (→ Mandat/Aberken-nung)
 - Politisches Ermessen 163 f.
 - Mehrstufige Sanktionen 173 ff.
 - Potentialität 168 f., 173, 229 ff.
 - Schutzgut (→ s. Freiheitlich demokra-tische Grundordnung)
 - V-Leute 159, 163 ff., 231
 - Verfassungsfeindlichkeit (→ Verfas-sungsfeindliche Parteien)
 - Voraussetzungen 160 ff., 229
 - Qualifizierte Verfahrensorderungen 164 f.
- Pluralismus 16, 20 f., 35
- Politikverdrossenheit 15
- Politische Beamte 45 f., 200
- Postmaterialismus 23
- Rechtsschutz
 - Finanzierungsausschlussverfahren 67, 175, 229 ff.
 - Individualbeschwerde (EGMR) 169 f.
 - Konkurrentenklage 44 f.
 - Nichtanerkennungsbeschwerde 71, 231 f.
 - Organstreit 63, 185, 227 ff.
 - Parteiintern (→ Parteischiedsgerichte)
 - Parteiverbotsverfahren (→ Parteiver-bot)
 - Verfassungsbeschwerde 78 f., 118, 226 f., 228 f., 236
 - Verfassungsstreit in den Ländern 226, 232
 - Wahlprüfung 208, 231, 232 f.
- Rederecht (→ Mitgliederrechte)
- Regelungsdimensionen des Parteienrechts 49 ff.
- Repräsentation 91, 104, 205, 217

Revolution

- Französische 7, 159
- Vormärz 17 f.

Rundfunk 63 f., 87 f., 101, 105, 109, 112, 116 ff., 162, 174, 234 f.

Satzungsvorbehalt 53, 60, 123 ff., 126 ff., 132 f., 135 ff., 146

Sozialistengesetze 25

Sperrklausel

- Europaparlament 111, 248
- Bundestag 110 f., 218
- Grundmandatsklausel 217 f.
- Nationale Minderheiten 226
- Teilhabe an Parteienfinanzierung (→ Parteienfinanzierung/Sperrklausel)

Spezialzweckorganisationen 14, 26, 30, 49, 59, 77 f., 84 f., 97, 156

Staatsfreiheit 49 f., 165, 191 f.

Stiftungen (parteinahe) 76, 79, 111, 200, 206 ff., 238 ff., 259 ff.

Strukturelles Homogenitätsgebot 122

Tendenzorganisation

- Tendenzcharakter 61, 123, 134
- Tendenzreinheit 88, 89, 93 f., 122 f., 127 f.

Territorialprinzip 137

Triepel, Heinrich 25

Unvereinbarkeitsbeschluss 89, 129

Urabstimmung 83, 132 f., 136

Vereinigungsfreiheit 27, 55, 80 f., 156, 170, 254

Vereinsautonomie 24, 235

Verfassungsfeindliche Parteien 66 f., 69, 155 ff., 229 f.

Verfassungsschutz 86, 91 f., 157, 162 f., 175 f.

Versammlungsfreiheit 156

Volkspartei 47, 101

Volkssouveränität 5 f., 13 f., 68, 80 f., 121 f., 144, 156, 166, 177, 214

Wahlen

- Blockwahl 132
 - Chancengleichheit 102 f., 104
 - Listenwahl 221
 - Mehrheitswahl 17, 217 ff.
 - Sendezeit für Wahlwerbung 116 f. (s. auch → Rundfunk)
 - Sondernutzungserlaubnis 94, 118
 - Teilnahme an redaktionell gestalteten Rundfunksendungen 117 f. (s. auch → Rundfunk)
 - Unterschriftenquorum 131 f.
 - Verhältniswahl 17, 25 f., 62 f., 217 ff.
 - Wahlbewerber 61 f., 128, 140 f., 220 ff.
 - Wählergemeinschaften (→ Wahlen/Wählervereinigungen)
 - Wählervereinigungen 15, 66, 112 f., 221 f.
 - Wahlfehler 140 f.
 - Wahlgrundsätze 62, 99, 131 f., 140 f., 172, 214, 217 ff.
 - Wahlkampf 100 ff., 112 ff., 145, 162, 192, 207, 212, 246, 261 f.
 - Wahlkreise 106 f., 172, 205, 217 ff., 220 ff., 232
 - Wahlleiter 60, 67, 126, 141, 145
 - Wahlplakate 94, 118 f.
 - Wahlrechtsgleichheit (→ Wahlen/Wahlrechtsgrundsätze)
 - Wahlsystem 17, 62, 64, 217 ff.
 - Wahlverstoß 132, 217 ff.
 - Wahlvorbereitungshandlungen (→ Kandidatenaufstellung)
 - Wahlvorschlagsrecht (→ Kandidatenaufstellung)
 - Wahlwerbung 115 ff., 146
 - Wiederholung der Wahl 172
- Wehrhafte Demokratie 56, 157
- Weimarer Republik 22 f., 25 f., 157 f., 217
- Weizsäcker, Richard von* 46
- Wettbewerbsdemokratie 70, 98, 104 (s. auch → Demokratie/Konkurrenzdemokratie)

Zwei-Parteien-System 17, 32