

Parteieigenschaft und Rechenschaftspflicht

Thorsten Koch¹

1. Parteienstatus und Parteienbegriff

Politische Parteien sind definitionsgemäß dadurch gekennzeichnet, dass sie sich an der „politischen Willensbildung des Volkes“ innerhalb und außerhalb von Parlamenten beteiligen wollen. Auch das Parteiengesetz beschreibt die politischen Parteien unter Rückgriff auf diese im Grundgesetz (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG) verankerte Zielsetzung (§ 1 Abs. 1 und 2 PartG) und ergänzt diese um objektive Elemente, mit denen sichergestellt werden soll, dass eine Organisation nach dem „Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse“ eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit des Zieles der Einflussnahme auf die politische Willensbildung bietet (§ 2 Abs. 1 Satz 1 PartG). Diese Anforderungen stehen in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts,² weshalb das Gericht die Legaldefinition der politischen Parteien durch das Parteiengesetz folgerichtig als eine verfassungsgemäße Konkretisierung des Parteienbegriffs des Grundgesetzes ansieht.³ Auch im Schrifttum werden diese Tatbestandsmerkmale der Definition politischer Parteien grundsätzlich gebilligt.⁴

¹ Prof. Dr. Thorsten Koch ist apl. Professor an der Universität Osnabrück und Gastprofessor an der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin.

² So schon BVerfG, Urt. v. 01.08.1953 – 1 BvR 281/53, Rn. 31 = BVerfGE 3, 19 (27): „Es ist daher nicht zu beanstanden, wenn der Gesetzgeber von den Parteien den Nachweis fordert, daß sie Ausdruck eines ernsthaften, in nicht zu geringem Umfang im Volke vorhandenen politischen Willens sind“.

³ BVerfG, B. v. 21.10.1993 – 2 BvC 7/91 u.a., Rn. 14 = BVerfGE 89, 266 (269 f.); B. v. 17.11.1994 – 2 BvB 1/93, Rn. 22 = BVerfGE 91, 262 (266 f.); B. v. 17.11.1994 – 2 BvB 2/93 u.a., Rn. 28 = BVerfGE 91, 276 (284); B. v. 23.07.13 – 2 BvC 3/13, Rn. 15 = BVerfGE 134, 124 (128 f.); B. v. 25.07.17 – 2 BvC 2/17, Rn. 14 = BVerfGE 146, 319 (322 f.); B. v. 22.07.21 – 2 BvC 8/21, Rn. 15; s. ferner BVerfG, B. v. 14.02.1978 – 2 BvR 523/75 u.a., Rn. 71 = BVerfGE 47, 198 (222); B. v. 25.11.1986 – 2 BvE 1/84 u.a., Rn. 15 = BVerfGE 74, 44 (50); B. v. 07.03.1989 – 2 BvQ 2/89, Rn. 20 = BVerfGE 79, 379 (384); ähnl. schon BVerfG, Urt. v. 17.10.1968 – 2 BvE 4/67, Rn. 14 ff. = BVerfGE 24, 260 (263 ff.).

⁴ Vgl. R. Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., Bd. II, 2018, Art. 21 Rn. 52 ff.; H. H. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Losebl., Art. 21 Rn. 228 ff. (2014); M. Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl., 2015, Art. 21 Rn. 35 ff.; H. D. Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl., 2020, Art. 21 Rn. 9; U. Volkmann, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), GG, Losebl., Art. 21 Rn. 32 (2001); vielfach kritisiert wird allerdings die Ausklammerung von Kommunal- und Europawahlen aus dem Kreise jener Wahlen, an denen sich politische Vereinigungen beteiligen müssen, um als Parteien zu gelten, vgl. J. Ipsen, in: ders. (Hrsg.), PartG, 2. Aufl. 2018, § 2 Rn. 6 f.; J. Ipsen/Th. Koch, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9., Aufl. 2021, Art. 21 Rn. 19 f.; M. Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl., 2015, Art. 21 Rn. 37; R. Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., Bd. II, 2018, Art. 21 Rn. 47, 59; für die europäische Ebene auch H. H. Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Losebl., Art. 21 Rn. 242 (2014); H. Wißmann, in: Kersten/Rixen, PartG, 2009, § 2 Rn. 39.

Die Teilhabe an der politischen Willensbildung manifestiert sich nicht zuletzt in dem Bemühen um eine erfolgreiche Teilnahme an Wahlen. Dem trägt das Negativmerkmal des Parteiengesetzes Rechnung, dem zufolge eine Organisation die Rechtsstellung als politische Partei verliert, wenn sie sechs Jahre lang nicht an (Bundestags- oder Landtags-) Wahlen teilgenommen hat (§ 2 Abs. 2 Satz 1 PartG); auch die Regelung dieses Zeitraums mag man als Manifestation und damit zulässige Interpretation der vom Grundgesetz vorausgesetzten Intentionen politischer Parteien ansehen.⁵ Mit der Novellierung des Parteiengesetzes kurz vor Weihnachten 2015 durch das (zweite)⁶ zehnte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes⁷ hat der Gesetzgeber indes ein weiteres Negativmerkmal eingeführt, das in eine andere Richtung zielt, indem es die politischen Parteien zur Erfüllung ihrer ebenfalls im Grundgesetz (Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG) verankerten Rechenschaftspflicht anhalten soll: Neben der Verhängung eines Zwangsgeldes (§ 38 Abs. 2 Satz 1 PartG) sieht das Parteiengesetz seitdem vor, dass eine Vereinigung die Rechtsstellung einer politischen Partei auch dann verliert, wenn sie sechs Jahre lang entgegen der Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung keinen Rechenschaftsbericht eingereicht hat (§ 2 Abs. 2 Satz 2 Hs. 1 PartG).

Mit dieser Rechtsänderung verfolgte der Gesetzgeber das im Ausgangspunkt berechnete Anliegen, namentlich jene Parteien zur Abgabe eines Rechenschaftsberichts anzuhalten, die keinen Anspruch auf Mittel aus der staatlichen Parteienfinanzierung (§§ 18 ff. PartG) haben. Während Parteien, die einen solchen Anspruch geltend machen konnten, nach den Feststellungen der Bundestagsverwaltung schon in der Vergangenheit ihrer Rechenschaftspflicht zumeist entsprechen hatten, war dies im Übrigen vielfach nicht der Fall;⁸ insgesamt haben in den Jahren 2010 und 2011 rund zwei Drittel aller Parteien keine Rechenschaftsberichte eingereicht.⁹ Hierin manifestierte sich zugleich ein Konstruktionsfehler des früheren Rechts, der darin lag, dass die Nichtabgabe eines Rechenschaftsberichts nur für Parteien mit einem Anspruch auf staatliche Mittel nachteilige Folgen in Form eines Anspruchsverlusts (§ 19a Abs. 3 Satz 3 und 4 PartG) auszulösen vermochte, während Parteien ohne einen solchen Anspruch – umgekehrt – durch die Nichtabgabe des Rechenschaftsberichts sogar mögliche Nachteile vermeiden konnten: Im erstgenannten Fall riskierte (und riskiert) eine Partei, aufgrund einer nicht rechtzeitigen Abgabe eines Rechenschaftsberichts

⁵ Vgl. BVerfG, Urt. v. 17.10.1968 – 2 BvE 4/67, Rn. 18 = BVerfGE 24, 260 (265).

⁶ Schon die Änderung des Parteiengesetzes durch Gesetz v. 23.11.2011, BGBl. I S. 1748, ist als „Zehntes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes“ bezeichnet worden, das Gesetz vom 22.12.2015 trägt die gleiche Bezeichnung.

⁷ BGBl. I S. 2563.

⁸ Vgl. die Unterrichtung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages über die Rechenschaftsberichte für 2010 und 2011, BT-Drs. 18/100, S. 6; s. ferner BT-Drs. 18/6879, S. 5.

⁹ Unterrichtung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages über die Rechenschaftsberichte für 2010 und 2011, BT-Drs. 18/100, S. 10.

zunächst den zuwendungsbezogenen Teil der staatlichen Mittel (§ 19a Abs. 3 Satz 3 PartG) und später jeglichen Anspruch (§ 19a Abs. 3 Satz 4 PartG) zu verlieren. Sofern Parteien gar keine staatlichen Mittel beanspruchen konnten, entstanden nach früherem Recht durch die Nichtbefolgung der Rechnungslegungspflicht hingegen keine rechtlichen Nachteile, denn es fehlte an jedweder Möglichkeit, die Verpflichtung zur Rechenschaftslegung zwangsweise durchzusetzen oder auf deren Nichterfüllung mit Sanktionen zu reagieren.¹⁰ Zugleich wurde durch die Nichtabgabe eines Rechenschaftsberichts das – bei kleineren Parteien tendenziell erhöhte¹¹ – Risiko vermieden, sich im Falle der Abgabe eines fehlerhaften Rechenschaftsberichts den dann drohenden Sanktionen (§§ 31b, 31c PartG) ausgesetzt zu sehen.¹² Dieser verfassungsrechtlich nicht unproblematischen¹³ Rechtslage sollte durch die Neuregelung über den Fortfall der Rechtsstellung einer Partei bei hartnäckiger Nichtabgabe von Rechenschaftsberichten abgeholfen werden.¹⁴

Wenngleich Regelungen, durch die namentlich kleinere Parteien zur Erfüllung der (auch) ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Verpflichtungen angehalten werden, erforderlich und geboten waren (und sind), ist deren konkrete Ausgestaltung namentlich mit Blick auf die Verknüpfung der Erfüllung der Rechenschaftspflicht mit der Rechtsstellung als Partei unter verschiedenen Aspekten auf Kritik gestoßen. Grundsätzlichen Bedenken begegnet bereits die Rechtsfolge des Verlusts der Rechtsstellung als Partei im Falle einer mehrjährigen Nichtabgabe eines Rechenschaftsberichts, da es sich nach dem Grundgesetz bei der Rechenschaftspflicht um eine Folge der Parteieigenschaft, nicht aber eine ihrer Voraussetzungen handelt.¹⁵ Demgegenüber ist der Gesetzgeber offenbar der Ansicht, die Erfüllung der Pflicht der Parteien „zu öffentlicher Rechenschaft über Herkunft und Verwendung von Mitteln und Vermögen“ gehöre zum „Parteienbegriff des Grundgesetzes“.¹⁶ Das einfache Recht macht daher die „Rechtsstellung als Partei“ oder gar die Parteieigenschaft – umgekehrt – von der Erfüllung der Rechenschaftspflicht abhängig. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer solchen Regelung setzt daher jedenfalls voraus, dass eine kraft einfachen Rechts mit dem Vorliegen einer Partei im Sinne des Grundgesetzes verknüpfte Rechtsstellung auch durch das einfache Recht wieder entzogen werden kann,

¹⁰ Dies betont auch die Unterrichtung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages über die Rechenschaftsberichte für 2010 und 2011, BT-Drs. 18/100, S. 6.

¹¹ Vgl. *F. Saliger*, Parteiengesetz und Strafrecht, 2005, S. 586; *Th. Koch*, MIP 26 (2020), S. 1 (8).

¹² Dies betont *F. Saliger*, Parteiengesetz und Strafrecht, 2005, S. 586; folgerichtig die an Kleinstparteien gerichtete Empfehlung von *S. Rixen*, in: Kersten/Rixen, PartG, 2009, § 31b Rn. 18, zu prüfen, „ob sie überhaupt einen Rechenschaftsbericht abgeben“.

¹³ Näher *Th. Koch*, MIP 26 (2020), S. 1 (8).

¹⁴ BT-Drs. 18/6879, S. 1, 7 f.

¹⁵ Ähnl. *F. Shirvani*, NVwZ 2017, S. 1321 (1324).

¹⁶ So BT-Drs. 18/6879, S. 7.

indem zwischen dem begrifflichen Vorliegen einer Partei nach Maßgabe des Grundgesetzes (Art. 21 GG) einerseits und der durch das einfache Recht konstituierten Rechtsstellung einer Partei unterschieden wird.¹⁷ Auch dies ist aber unproblematisch allein mit Blick auf die staatliche Parteienfinanzierung, da der Staat zur Bereitstellung staatlicher Mittel zugunsten von Parteien, die ihrer Rechenschaftspflicht nicht genügen, nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „nicht nur nicht verpflichtet, sondern grundsätzlich auch nicht berechtigt“ ist.¹⁸

Aus einfachgesetzlicher Perspektive scheint die (Neu-) Regelung über den Verlust der Rechtsstellung als Partei aufgrund der Nichterfüllung der Rechenschaftspflicht hingegen keine weiteren Auslegungsprobleme zu bereiten. Der Gesetzgeber hat zunächst einen – großzügig bemessenen – Zeitraum von sechs Jahren vorgesehen, in dem die Vorlage eines Rechenschaftsberichts unterblieben sein muss, was eine gewisse Beharrlichkeit der Pflichtverletzung erforderlich macht. Auch werden inhaltliche Mindestanforderungen an einen Rechenschaftsbericht definiert, die erfüllt sein müssen, damit die Pflicht zur Einreichung eines Rechenschaftsberichts als erfüllt anzusehen ist. Die Rechtsfolge des Verlusts der Rechtsstellung einer politischen Partei tritt daher nicht erst dann ein, wenn gar kein Rechenschaftsbericht vorgelegt wurde, ist andererseits aber auch nicht an beliebige Unrichtigkeiten eines Rechenschaftsberichts geknüpft. Vielmehr ist der Rechenschaftspflicht grundsätzlich entsprochen worden, wenn der Rechenschaftsbericht die vom Parteiengesetz vorgegebene Gliederung (§ 24 PartG) aufweist und einen Prüfvermerk eines/einer Wirtschaftsprüfers/-prüferin bzw. einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft (bei Parteien ohne Anspruch auf staatliche Mittel eines/einer vereidigten Buchprüfers/-prüferin oder einer Buchprüfungsgesellschaft) über die Prüfung des Rechenschaftsberichts (§ 30 Abs. 2 i.V.m. §§ 29 Abs. 1, 23 Abs. 2 Satz 1 PartG) aufweist (§ 2 Abs. 2 Satz 2 Hs. 2 i.V.m. § 19a Abs. 3 Satz 5 PartG).

2. Parteienstatus und Frist zur Rechenschaftslegung

a) Das Problem

Gleichwohl führt die gesetzliche Regelung bei näherem Hinsehen zu einigen Auslegungsschwierigkeiten, die zum einen den Lauf der Sechs-Jahres-Frist sowie zum anderen die Folgen der Nichtbeachtung von Fristen betreffen und auch Fragen einer verfassungskonformen Interpretation des Gesetzes aufwerfen, wie sich aus Anlass der Zulassung von Parteien zur Bundestagswahl des Jahres 2021

¹⁷ Insoweit unklar die Gesetzesbegründung, vgl. BT-Drs. 18/6879, S. 8.

¹⁸ BVerfG, Beschl. v. 17.06.2004 – 2 BvR 383/03, Rn. 213 = BVerfGE 111, 54 (98).

gezeigt hat. Der Bundeswahlausschuss hatte insgesamt 43 politische Organisationen, die eine Beteiligungsanzeige (§ 18 Abs. 2 Satz 1 BWahlG) abgegeben hatten, nicht zur Wahl zugelassen. Dies geschah regelmäßig, weil die betreffenden Organisationen die Anforderungen an die Parteieigenschaft mit Blick auf die Gewähr für die Ernsthaftigkeit der Verfolgung politischer Ziele nach Maßgabe des Gesamtbildes der tatsächlichen Verhältnisse nicht erfüllten. Nur in einem Falle betreffend die „Deutsche Kommunistische Partei“ (DKP) wurde auf die Nichterfüllung der Rechenschaftspflicht verwiesen, die aus einer verspäteten Abgabe von Rechenschaftsberichten resultiere. Von den insgesamt 20 Nichtanerkennungsbeschwerden (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4c GG, §§ 13 Nr. 3a, 96a ff. BVerfGG), die daraufhin von betroffenen politischen Vereinigungen erhoben wurden, hatte allein die der DKP Erfolg.

Der Bundeswahlausschuss hatte die Zulassung der DKP mit einer (erstaunlichen) Mehrheit von 10 zu 1 Stimmen abgelehnt, weil die Partei sechs Jahre lang entgegen der Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung keinen Rechenschaftsbericht eingereicht habe, der die gesetzlichen Mindestanforderungen erfülle.¹⁹ Allerdings hatte die Partei für die Jahre ab 2014 lediglich für zwei Jahre (2018 und 2019) noch gar keine Rechenschaftsberichte eingereicht, für vorangegangene Jahre war hingegen die Einreichung jeweils mit mehrjähriger Verspätung erfolgt,²⁰ woraufhin die Bundestagsverwaltung dem Wahlausschuss mitgeteilt hatte, die Partei habe ihrer Pflicht zur fristgerechten Vorlage eines Rechenschaftsberichts nicht entsprochen. Anknüpfungspunkt für die Entscheidung des Wahlausschusses war daher nicht allein die Nichtabgabe, sondern auch die nicht fristgerechte Einreichung von Rechenschaftsberichten, die einer Nichtabgabe gleichgestellt wurde. Dieses Ergebnis wollte der Bundeswahlausschuss darauf stützen, dass § 2 Abs. 2 Satz 2 Hs. 2 PartG auf die Regelung in § 19a Abs. 3 Satz 5 PartG verweist, derzufolge die Fristen für die Abgabe von Rechenschaftsberichten unabhängig von deren inhaltlicher Richtigkeit gewahrt werden, wenn der Rechenschaftsbericht bestimmten Mindestanforderungen genügt; die entsprechende Anwendung dieser Vorschrift gem. § 2 Abs. 2 Satz 2 Hs. 2 PartG soll demnach auch auf das Erfordernis der Fristwahrung zu beziehen sein.

b) Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Dieser – im Grunde fernliegenden – Auslegung hat sich das Bundesverfassungsgericht indes nicht angeschlossen. Vielmehr würden bei (verfassungskonformer) Auslegung „im Lichte des Art. 21 Abs. 1 GG“ die tatbestandlichen Voraussetzungen für einen Verlust der Parteieigenschaft nicht bereits deshalb erfüllt, weil den gesetzlichen Mindestanforderungen genügende Rechenschaftsberichte

¹⁹ Vgl. BVerfG, B. v. 22.07.21 – 2 BvC 8/21, Rn. 5.

²⁰ Vgl. BVerfG, B. v. 22.07.21 – 2 BvC 8/21, Rn. 3.

nicht fristgerecht eingereicht worden seien.²¹ Ob grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Regelung über den Verlust des Parteienstatus (§ 2 Abs. 2 Satz 2 PartG) bestehen, konnte auf dieser Grundlage offenbleiben. Vielmehr widmet sich das Gericht einer detaillierten Analyse von Wortlaut, Systematik und Entstehungsgeschichte der Norm, die zu dem Ergebnis führt, dass die Regelung nach ihrem Sinn und Zweck den Verlust des Parteienstatus nicht auch an eine nicht rechtzeitige Abgabe von Rechenschaftsberichten koppeln wollte.²² Allerdings führt die Wortlautauslegung nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht zu einem eindeutigen Ergebnis, weil die Verweisung auf § 19a Abs. 3 Satz 5 PartG auch allein auf die inhaltlichen (Mindest-) Anforderungen an einen Rechenschaftsbericht bezogen werden könne. Entscheidende Bedeutung wird daher dem Umstand beigemessen, dass die (Neu-) Regelung darauf ziele, kleinere Parteien ohne Anspruch auf Beteiligung an der staatlichen Parteienfinanzierung zur Abgabe von Rechenschaftsberichten anzuhalten, da die Nichteinreichung eines Rechenschaftsberichtes etwas anderes als eine verspätete Einreichung sei; im letztgenannten Falle werde vielmehr den „verfassungsrechtlichen Transparenzanforderungen“ grundsätzlich Rechnung getragen.²³

Aus verfassungsrechtlicher Perspektive problematisiert das Bundesverfassungsgericht vor diesem Hintergrund ferner Aspekte der Gleichbehandlung: Bezweifelt wird, dass es richtig sein könne, wenn die mehrfache verspätete Abgabe des Rechenschaftsberichts den Verlust der Rechtsstellung einer politischen Partei nach sich ziehe, während dies nicht der Fall sei, wenn eine Partei nur in einem von sechs Jahren einen Rechenschaftsbericht abgebe.²⁴ Weiter verglichen wird die Versäumung der Abgabefrist mit einer lückenhaften und nur gelegentlichen Wahlteilnahme, die mit Blick auf den Parteienstatus grundsätzlich unschädlich ist (§ 2 Abs. 2 Satz 1 PartG). Warum dann für „jede lückenhafte, nicht ordnungsgemäße oder nicht fristgerechte Vorlage des Rechenschaftsberichts“ insoweit strengere Maßstäbe gelten sollten, erschließe sich nicht.²⁵

Abschließend widmet sich das Bundesverfassungsgericht einer Passage in den Gesetzesmaterialien, in der es heißt, dass eine politische Vereinigung automatisch die Rechtsstellung als Partei verliere, wenn sie „im sechsten Jahr in Folge bis zum Ablauf der Frist des § 19a Absatz 3 Satz 1 ... keinen Rechenschaftsbericht eingereicht hat“.²⁶ Diese Wendung wird dahin interpretiert, dass es sich um die Kennzeichnung einer „letzten Frist“ und den „Endpunkt des Sechsjahres-

²¹ BVerfG, B. v. 22.07.21 – 2 BvC 8/21, Rn. 20.

²² Vgl. BVerfG, B. v. 22.07.21 – 2 BvC 8/21, Rn. 21 ff.

²³ BVerfG, B. v. 22.07.21 – 2 BvC 8/21, Rn. 24.

²⁴ BVerfG, B. v. 22.07.21 – 2 BvC 8/21, Rn. 26.

²⁵ BVerfG, B. v. 22.07.21 – 2 BvC 8/21, Rn. 28.

²⁶ BT-Drs. 18/6879, S. 7.

zeitraums“ handele, bis zu dem der Verlust der Parteieigenschaft durch die Einreichung eines Rechenschaftsberichts abgewendet werden könne.²⁷

c) Verfassungskonforme Interpretation und Rückgewinnung des Parteienstatus

Die letztgenannte Erwägung vermag indes nicht völlig zu überzeugen. Auch wenn eine Exegese von Gesetzesmaterialien letztlich nicht von entscheidender Bedeutung für die Auslegung einer Vorschrift sein kann, ist doch anzumerken, dass sich der Hinweis auf die Frist zur Einreichung des Rechenschaftsberichts nicht auf das letzte Jahr des Sechs-Jahreszeitraums, sondern im Grunde jedes einzelne Jahr bezieht, da nach Maßgabe der Gesetzesbegründung daran angeknüpft werden soll, dass der Rechenschaftsbericht „im sechsten Jahr in Folge“ nicht vor Fristablauf eingereicht wurde.

Dessen ungeachtet ist dem Bundesverfassungsgericht im Ergebnis unbeschadet eines mit Blick auf Wortlaut, Systematik und Genese der Vorschrift letztlich diffusen und uneinheitlichen Bildes zuzustimmen. Das Bundesverfassungsgericht hebt zu Recht hervor, dass es das Anliegen des Gesetzgebers war, die Einhaltung des verfassungsrechtlichen Transparenzgebots, nicht aber die Wahrung einfachgesetzlich vorgesehener Fristen zu bewirken.²⁸ Aus verfassungsrechtlicher Perspektive spielt in diesem Zusammenhang aber auch die Frage nach den weiteren Folgen des Verlusts der Rechtsstellung einer politischen Partei gerade mit Blick auf Möglichkeiten der Wiedererlangung dieses Status eine Rolle, weil zum einen die fristgerechte Abgabe eines Rechenschaftsberichts anders als dessen schlichte Nichteinreichung nicht nachholbar ist und zum anderen das Fehlen jeglicher Möglichkeit der Rückgewinnung der Rechtsstellung einer Partei mit Blick auf die Parteienfreiheit (Art. 21 GG) zu problematisieren sein könnte. Damit zunächst angesprochen ist die (Vor-) Frage, ob eine Organisation die Möglichkeit besitzt, den verlorenen Parteienstatus auch wieder zurückzugewinnen.

aa) Zur Rückgewinnung des Parteienstatus

In der Gesetzesbegründung wird mit Blick auf die Folgen eines Verlusts der Rechtsstellung einer politischen Partei ausgeführt, dass sich eine Organisation unmittelbar nach dem Eintritt dieser Rechtsfolge „unter gleichem oder neuem Namen als Partei neu gründen“ könne.²⁹ Dass diese Annahme zutrifft, erscheint indes als zweifelhaft, denn der Sinn der gesetzlichen Regelung über den Verlust der Rechtsstellung als Partei kann nicht sein, im Falle der unterbliebenen Erfül-

²⁷ BVerfG, B. v. 22.07.21 – 2 BvC 8/21, Rn. 32.

²⁸ BVerfG, B. v. 22.07.21 – 2 BvC 8/21, Rn. 24 ff.

²⁹ BT-Drs. 18/6879, S. 10, dazu *M. Morlok* in der Stellungnahme gegenüber dem BT-Innen-ausschuss, Ausschuss-Drs. 18(4)462-a, S. 2 f.

lung der Rechenschaftspflicht eine Neugründung zu erzwingen. Könnten identische Personen sogleich eine Partei mit identischer Zielsetzung und womöglich auch identischem Namen neu gründen, würde damit der gesetzlich vorgesehene Verlust der Rechtsstellung der Partei letztlich unterlaufen. Nichts anderes kann aber auch dann gelten, wenn sich die Organisation einen neuen Namen geben könnte, was – nebenbei bemerkt – auch den Interessen der politischen Organisation zuwiderlaufen wird, da es zu einem Verlust eines seit Jahren wenn nicht Jahrzehnten eingeführten Namens und damit einer „Marke“ käme, mit der die Bevölkerung bestimmte inhaltliche Vorstellungen einer Partei verbindet; dies lässt sich auch am Beispiel der DKP illustrieren, mit deren Namen typischerweise orthodox-kommunistische Inhalte verknüpft werden. Auch dürfte es sich bei einem „Zwang zur Umetikettierung“ kaum um eine geeignete Reaktion auf die Verletzung der Rechenschaftspflicht handeln.

Gleichwohl könnte man den gesetzgeberischen Erwägungen entnehmen wollen, dass der Verlust des Parteienstatus endgültig sein soll, zumal auch das Gesetz keine gegenteilige Regelung enthält. Dies allerdings entspricht auch der Regelung des Verlusts der Parteienstellung aufgrund der Nichtteilnahme an Wahlen. Für diesen Fall ist indes nicht zweifelhaft, dass eine Organisation wieder zur Partei erstarkt, wenn sie sich (erneut) an Wahlen beteiligt. Man könnte daher erwägen, einer Organisation unter entsprechender Anwendung dieses Gedankens die Rechtsstellung einer Partei dann wieder zuzubilligen, wenn sie die Rechenschaftspflicht wieder erfüllt.³⁰ Allerdings entsteht an dieser Stelle sogleich ein neues Problem, denn es ist fraglich, ob eine Organisation, bei der es sich nicht mehr um eine Partei handelt, überhaupt einen Rechenschaftsbericht abgeben darf und dieser von der Bundestagsverwaltung entgegengenommen werden muss.³¹ Dieses Problem dürfte sich aber (jedenfalls) dadurch lösen lassen, dass – wie oben (sub 1.) angedeutet – zwischen dem begrifflichen Vorliegen einer Partei im Sinne des Grundgesetzes einerseits und deren parteiengesetzlicher Rechtsstellung andererseits unterschieden wird, denn wenn es sich bei einer Organisation aus der Perspektive des Grundgesetzes (Art. 21 GG) weiterhin um eine Partei handelt, so bleibt diese auch weiterhin und unabhängig von der einfachgesetzlichen Ausgestaltung ihrer Rechtsstellung rechenschaftspflichtig.

Zu bezweifeln ist indes, dass es für die Rückgewinnung des Parteienstatus ausreichend sein könnte, wenn der Rechenschaftspflicht nach Ablauf von sechs Jahren ohne Einreichung eines ordnungsgemäßen Rechenschaftsberichts allein für laufende und künftige Jahre entsprochen würde, denn der Verlust der Rechtsstellung als Partei bliebe weitgehend wirkungslos, wenn diese Rechtsfol-

³⁰ Vgl. hierzu auch *F. Shirvani*, NVwZ 2017, S. 1321 (1324).

³¹ Vgl. *M. Morlok* in der Stellungnahme gegenüber dem BT-Innenausschuss, Ausschuss-Drs. 18(4)462-a, S. 2 f.

ge durch Abgabe eines aktuellen Rechenschaftsberichts sogleich wieder beseitigt werden könnte. Auch ist die Erfüllung der Rechenschaftspflicht anders als die Teilnahme an Wahlen für die Vergangenheit nachholbar. Richtigerweise ist daher zu verlangen, dass nachträglich die Erfüllung der Rechenschaftspflicht auch für die Vergangenheit erfolgt. Soweit die Vorlage von Rechenschaftsberichten unterblieben ist, sind diese mithin nachträglich vorzulegen, unzulängliche – den Mindestanforderungen nicht genügende – Rechenschaftsberichte bedürfen jedenfalls der entsprechenden Ergänzung.

bb) Konsequenzen für die Versäumung der Einreichungsfrist

Eine Auslegung des Gesetzes, die eine Rückgewinnung des Parteienstatus bei Nacherfüllung der Rechenschaftspflicht ermöglicht, wird man auch verfassungsrechtlich für geboten halten müssen. Ein Entzug der Eigenschaft einer politischen Partei oder (jedenfalls) der damit einfachgesetzlich verknüpften Rechte (und Pflichten) namentlich mit Blick auf die Beteiligung an der politischen Willensbildung ist an der Parteienfreiheit (Art. 21 GG) zu messen. Es handelt sich auch um eine gravierende Maßnahme und damit eine sehr schwere Beeinträchtigung der Funktionsbedingungen und des verfassungsrechtlichen Status einer politischen Organisation, weil deren einfachgesetzlichen Betätigungs- und Beteiligungsmöglichkeiten nicht nur eingeschränkt, sondern vollständig beseitigt werden.³² Vor diesem Hintergrund erscheint es als unangemessen, an der Vorenthaltung dieser Rechtsstellung auch dann festzuhalten, wenn die Rechenschaftspflicht vollständig „nacherfüllt“ wird. Dabei wird außer Betracht bleiben müssen, dass es sich bei der rückwirkenden Erfüllung der Rechenschaftspflicht für sechs Jahre um einen doch sehr langen Zeitraum handelt. Zwar ist anzunehmen, dass die Pflicht zur Information der Öffentlichkeit über die Herkunft der Mittel einer politischen Partei entsprechend den einfachgesetzlichen Regelungen des Parteiengesetzes zeitnah und nicht erst nach vielen Jahren zu erfüllen ist, widrigenfalls dem Zweck des Transparenzgebots, Aufschluss über die Finanzierung der politischen Parteien zu geben und damit den Wählerinnen und Wählern die Unterrichtung über potentiell den Kurs einer Partei (mit-) bestimmende Kräfte zu ermöglichen,³³ nicht entsprochen würde. Die derzeit vorgesehene Frist von sechs Jahren bis zum Verlust des Parteienstatus beruht indes auf einer Entscheidung des (einfachen) Gesetzgebers, dem unbenommen wäre, auch einen kürzeren Zeitraum vorzusehen.

Folgt man den bisherigen Überlegungen, so ergibt sich daraus aber zwangsläufig, dass eine Verknüpfung des Verlusts der Rechtsstellung als Partei mit der verspäteten Abgabe von Rechenschaftsberichten schon deshalb nicht in Betracht

³² Vgl. BT-Drs. 18/6789, S. 8.

³³ BVerfG, B. v. 22.07.21 – 2 BvC 8/21, Rn. 25.

kommt, weil eine Verspätung irreversibel ist und durch eine nachträgliche Rechenschaftslegung nicht wieder ausgeglichen werden kann. Der Verlust der Eigenschaft oder Rechtsstellung einer politischen Partei könnte daher ebenfalls nicht mehr nachträglich korrigiert werden. Soweit eine solche Korrekturmöglichkeit verfassungsrechtlich geboten ist, wäre dieses Ergebnis jedoch verfassungswidrig. Eine verfassungskonforme Interpretation im Lichte der Parteienfreiheit führt daher zu dem Ergebnis, dass in Übereinstimmung mit der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts und entgegen der nahezu einhelligen Auffassung des Bundeswahlausschusses die Überschreitung der Abgabefrist mit Blick auf den Parteienstatus grundsätzlich unbeachtlich ist. Insoweit bleibt nur die Möglichkeit, die Parteien durch Zwangsgelder zur Abgabe der Rechenschaftsberichte anzuhalten.

3. Konsequenzen für die Übergangsregelung

Ein weiterer Aspekt, der in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts am Rande behandelt wird, betrifft die Frage, ab wann die zum 1. Januar 2016 in Kraft getretene Regelung über den Verlust der Rechtsstellung als Partei erstmals angewendet werden kann, wann also der in Rede stehende Zeitraum von sechs Jahren erstmals beginnt. Der Gesetzgeber hat hierzu eine Übergangsvorschrift getroffen, der zufolge § 2 Absatz 2 Satz 2 PartG „auf in der Frist des § 19a Absatz 3 Satz 1 und 2 einzureichende Rechenschaftsberichte ab dem Rechenschaftsjahr 2016“ anzuwenden ist (§ 39 Abs. 5 Satz 1 PartG); der danach maßgebliche Termin wäre – vorbehaltlich der Gewährung einer Fristverlängerung – der 30. September 2017.

Diese Regelung lässt sich nach den Gesetzesmaterialien dahingehend interpretieren, dass erstmals mit dem Berichtsjahr 2016 der Sechs-Jahres-Zeitraum enden könne, an den der Verlust der Rechtsstellung geknüpft ist, denn dort wird ausgeführt, die Übergangsregelung ermögliche es jenen Parteien, die in der Vergangenheit keine (hinreichenden) Rechenschaftsberichte abgegeben haben, durch fristgerechte Einreichung eines Rechenschaftsberichts für das Jahr 2016 im Jahr 2017 „die negative Rechtsfolge aus § 2 Absatz 2 Satz 2 durch rechtstreu Verhalten abzuwenden“.³⁴ Dieser Auffassung ist im Schrifttum der Einwand einer unzulässigen Rückwirkung entgegengehalten worden;³⁵ danach soll der Zeitraum von sechs Jahren erstmals mit dem Termin für die Abgabe des Rechenschaftsberichts für 2021 im Jahre 2022 ablaufen können. Das Bundesverfassungsgericht referiert beide Ansichten, lässt eine gewisse Tendenz zu der erstgenannten Auffassung erkennen, muss aber auch diese Frage letztlich nicht

³⁴ BT-Drs. 18/6879, S. 9.

³⁵ Th. Koch, in: Ipsen (Hrsg.), PartG, 2. Aufl. 2018, § 39 Rn. 28.

entscheiden.³⁶ Jedenfalls unter Zugrundelegung der oben gemachten Ausführungen zur Möglichkeit der Rückgewinnung des Parteienstatus durch eine Nacherfüllung der Rechenschaftspflicht werden sich indes Einwendungen gegen die Anwendung der Regelung in § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG schon auf das erste Berichtsjahr nach Inkrafttreten der Regelung nicht aufrechterhalten lassen, da etwaige Einwendungen gegen diese Rechtsfolge aufgrund des im Rechtsstaatsprinzip wurzelnden Rückwirkungsverbots deutlich zu relativieren sind, wenn die Erfüllung der Rechenschaftspflicht als nachholbar angesehen wird.

4. Zusammenfassung

Die Regelung über den Verlust der Rechtsstellung als politische Partei (§ 2 Abs. 2 Satz 2 PartG) erfasst allein Fälle, in denen kein oder einer den gesetzlichen Mindestanforderungen nicht genügender Rechenschaftsbericht abgegeben wird; die Versäumung der Abgabefrist ist dem nicht gleichzustellen. Die Erfüllung der Rechenschaftspflicht ist daher nachholbar und hat zur Folge, dass eine politische Organisation den Status einer Partei wiedererlangen kann. Hierfür Voraussetzung ist die vollständige Nachholung der unterbliebenen Rechenschaftslegung.

Der Verlust der Rechtsstellung als politische Partei kann nicht erst mit der Nichtabgabe eines Rechenschaftsberichts für das sechste Jahr nach dem Inkrafttreten der Regelung und damit im Jahre 2022 eintreten.³⁷ Vielmehr ist der Eintritt dieser Rechtsfolge für jeden Sechs-Jahres-Zeitraum möglich, der mit oder nach dem Endtermin für die Abgabe des Rechenschaftsberichts für das Jahr 2016 im Jahre 2017 endete.

³⁶ BVerfG, B. v. 22.07.21 – 2 BvC 8/21, Rn. 29.

³⁷ So noch *Th. Koch*, in: Ipsen (Hrsg.), PartG, 2. Aufl. 2018, § 39 Rn. 28, an dieser Auffassung wird nicht festgehalten.