

07219101382

Abschrift

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvC 8/21 -



IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren

über

die Nichtanerkennungsbeschwerde

der Deutschen Kommunistischen Partei (DKP),
vertreten durch den Vorstand,
dieser vertreten durch den Vorsitzenden Patrick Köbele,
Hoffnungstraße 18, 45127 Essen,

- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Hans-Eberhard Schultz,
Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin -

gegen die Entscheidung des Bundeswahlausschusses
vom 8. Juli 2021

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsidentin König,

Huber,

Hermanns,

Müller,

Kessal-Wulf,

Maidowski,

Langenfeld,

Wallrabenstein

am 22. Juli 2021 beschlossen:

07219101382

- 2 -

1. Die Entscheidung des Bundeswahlausschusses vom 8. Juli 2021 wird aufgehoben.
2. Die Beschwerdeführerin wird als wahlvorschlagsberechtigte Partei zur Wahl des 20. Deutschen Bundestages anerkannt.

Gründe:

A.

Die Beschwerdeführerin wendet sich gegen die Ablehnung ihrer Anerkennung als wahlvorschlagsberechtigte Partei für die Wahl zum 20. Deutschen Bundestag. 1

1. a) Die am 25. September 1968 gegründete Beschwerdeführerin besteht aus rund 2.850 Mitgliedern. Sie verfügt über einen Bundesverband, 13 Landesverbände sowie Kreis- und Bezirksorganisationen. Sie hat eine eigene Internetseite, ist in sozialen Netzwerken aktiv und verfügt über eine seit 1969 bestehende, wöchentlich erscheinende Parteizeitung mit vierstelliger Auflagenzahl. Seit ihrer Gründung nahm die Beschwerdeführerin an zahlreichen Wahlen zum Deutschen Bundestag und zu Landesparlamenten teil. Bei Bundestagswahlen war sie zuletzt 2017 angetreten und hatte 7.517 Erststimmen und 11.558 Zweitstimmen erhalten; bei der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland 2019 erzielte sie einen Stimmanteil von 0,1 % (20.396 Stimmen). Die Beschwerdeführerin führt regelmäßig öffentliche Versammlungen und Kundgebungen durch. Ferner existieren verschiedene Werbematerialien, die verteilt werden. 2

b) Die Beschwerdeführerin reichte den Rechenschaftsbericht für das Jahr 2014 am 26. März 2017, für das Jahr 2015 am 15. Mai 2018, für das Jahr 2016 am 19. August 2019 und für das Jahr 2017 am 21. Dezember 2020 beim Präsidenten des Deutschen Bundestages ein. Für die Rechenschaftsjahre 2018 und 2019 liegen dem Präsidenten des Deutschen Bundestages noch keine Rechenschaftsberichte der Beschwerdeführerin vor. 3

07219101382

- 3 -

2. a) Mit Schreiben vom 18. März 2020 zeigte die Beschwerdeführerin dem Bundeswahlleiter ihre Teilnahme an der Wahl zum 20. Deutschen Bundestag an. Dieser wies mit Schreiben vom 20. April 2020 unter anderem auf noch vorzulegende Nachweise zur Parteieigenschaft sowie auf die Regelung des § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG hin. Die Beschwerdeführerin ergänzte daraufhin mit Schreiben vom 27. April 2020 ihre Anzeige unter Beifügung von Informations- und Werbematerialien. Mit Schreiben vom 12. Mai 2020 teilte der Bundeswahlleiter mit, dass die Beteiligungsanzeige den formellen Anforderungen des § 18 Abs. 2 BWahlG genüge. Auf die Anfrage der Beschwerdeführerin vom 5. September 2020, ob sie die neuen Voraussetzungen zur Kandidatur mit Blick auf die Rechenschaftslegung erfülle, teilte ihr das Büro des Bundeswahlleiters am 8. September 2020 mit, dass Rechenschaftsberichte beim Präsidenten des Deutschen Bundestags einzureichen und von diesem zu prüfen seien.

b) In seiner öffentlichen Sitzung vom 8. Juli 2021, bei der trotz Ladung kein Vertreter der Beschwerdeführerin anwesend war, entschied der Bundeswahlausschuss mit einem Stimmverhältnis von zehn zu eins, dass die Beschwerdeführerin als Partei nicht anerkannt wird. Zwar seien die formellen Voraussetzungen der Beteiligungsanzeige gemäß § 18 Abs. 2 BWahlG gegeben. Hingegen seien die Kriterien der Parteieigenschaft gemäß § 2 PartG nicht erfüllt: Die Vereinigung habe nach Mitteilung des Deutschen Bundestages die Rechtsstellung als Partei verloren, weil sie sechs Jahre lang entgegen der Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung gemäß § 23 PartG keinen Rechenschaftsbericht eingereicht habe, der die gesetzlichen Mindestanforderungen erfülle (§ 2 Abs. 2 Satz 2 PartG). Die Entscheidung des Bundeswahlausschusses wurde der Beschwerdeführerin am Folgetag in Textform übermittelt.

3. Hiergegen hat die Beschwerdeführerin am 12. Juli 2021 Nichtanerkennungsbeschwerde erhoben. Zur Begründung trägt sie vor, sie sei vor der überraschenden und formelhaften Entscheidung des Bundeswahlausschusses nicht ausreichend auf eventuelle Hindernisse für ihre Wahlzulassung hingewiesen worden. Für eine basisgebundene und überwiegend auf ehrenamtliche Zuarbeit angewiesene Partei wie die Beschwerdeführerin sei der Aufwand für die Einreichung des Rechenschaftsberichts innerhalb von neun respektive zwölf Monaten nach Ablauf eines Rechenschaftsjahres kaum leistbar, erst recht nicht unter den Bedingungen der SARS-CoV-2-Pandemie. Gleichwohl habe sie regelmäßig Rechenschaftsbe-

07219101382

- 4 -

richte vorgelegt. Der Deutsche Bundestag habe ihr auf die Frage, ob die Voraussetzungen des § 23 PartG erfüllt seien, nicht geantwortet.

Eine eventuell verspätete Abgabe von Rechenschaftsberichten könne kein Grund für die Nichtanerkennung als Partei sein, sondern nach der gesetzlichen Systematik nur den Anspruch auf Zuwendung staatlicher Finanzmittel betreffen. Unabhängig davon sei § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG ohnehin schon deshalb nicht anwendbar, weil er verlange, dass sechs Jahre in Folge kein den Mindestanforderungen des § 19a Abs. 3 Satz 5 PartG entsprechender Rechenschaftsbericht abgegeben worden sei; hiervon sei die verspätete Abgabe nicht erfasst und zu unterscheiden. Ferner stoße es mit Blick auf Art. 21 Abs. 1 GG auf Bedenken, die Vorlage eines Rechenschaftsberichtes zur begrifflichen Voraussetzung der Parteieigenschaft zu machen. Die Rechenschaftspflicht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG resultiere vielmehr aus der Parteieigenschaft. Mit der Aberkennung dieser Eigenschaft gemäß § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG werde außerdem unter Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht das mildeste Mittel angewandt, da § 38 Abs. 2 PartG die Möglichkeit der Anordnung eines Zwangsgeldes vorsehe.

4. Der Bundeswahlleiter hat mit Schreiben vom 16. Juli 2021 Stellung genommen. Er führt aus, die Beschwerdeführerin sei wiederholt auf § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG hingewiesen worden. Es sei ihr möglich gewesen, noch bis kurz vor der Sitzung des Bundeswahlausschusses 2021 den gesetzlichen Mindestanforderungen entsprechende Rechenschaftsberichte für das jeweils vorangegangene Jahr einzureichen. Es sei Sache der Parteien, bei Zweifeln durch Nachfrage beim Deutschen Bundestag vorab zu klären, ob sie ihrer Pflicht zur Rechnungslegung genügten. Der Bundeswahlleiter habe beim Deutschen Bundestag kurz vor der Sitzung erfragt, ob die Beschwerdeführerin für die Jahre 2014 bis 2020 jeweils einen Rechenschaftsbericht gemäß § 23 in Verbindung mit § 19a Abs. 3 Satz 5 PartG eingereicht habe. Dies habe der Deutsche Bundestag mit Blick auf die jeweils verfehltete Frist verneint. Gemäß § 33 BWahlO, der sich bloß auf formelle Mängel beziehe, habe keine Pflicht bestanden, die Beschwerdeführerin hiervon in Kenntnis zu setzen. Angesichts dessen habe der Bundeswahlausschuss zu Recht angenommen, dass § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG erfüllt sei. Die Norm schließe über § 23 Abs. 2 Satz 3 PartG auch das Erfordernis der fristgerechten Einreichung nach § 19a Abs. 3 Satz 1 PartG ein. Dies entspreche dem im Gesetzgebungsverfahren geäußerten Willen des Gesetzgebers. § 39 Abs. 5 Satz 1 und 2 PartG bestimme, dass § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG auf Rechenschaftsberichte ab dem Re-

07219101382

- 5 -

chenschaftsjahr 2016 Anwendung finde. Damit werde eingedenk der Gesetzesbegründung der frühestmögliche Eintritt der Rechtsfolge (spätestens Ende 2017) und nicht die erstmalige Anwendbarkeit ab dem Rechenschaftsjahr 2016 geregelt. An jene gesetzlichen Vorgaben sei der Bundeswahlausschuss gebunden.

5. Die Beschwerdeführerin hat Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten und ergänzend vorgetragen, es bleibe dabei, dass sie vom Bundeswahlausschuss und vom Deutschen Bundestag nicht ausreichend zu § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG angehört worden und ihr dessen Rechtsfolge auch nicht angedroht worden sei; sie habe teils widersprüchliche, teils unzureichende Informationen erhalten. Werde § 39 Abs. 5 Satz 1 PartG wie vom Bundeswahlleiter ausgelegt, führe dies zu einer unzulässigen echten Rückwirkung im Hinblick auf den nachträglich geänderten Parteienbegriff. Die Pflicht zur fristgerechten Vorlage des Rechenschaftsberichts sei kein Teil des verfassungsrechtlichen Parteienbegriffs und könne daher auch nicht zum Teil des einfachrechtlichen Parteienbegriffs erklärt werden; zudem sei das Verbotsmonopol des Bundesverfassungsgerichts gemäß Art. 21 Abs. 2 GG zu beachten. Der Bundeswahlausschuss habe den bei den einschlägigen Normen bestehenden Auslegungsspielraum mit Blick auf die Gesetzssystematik und den Wortlaut verkannt. Verspätete Rechenschaftsberichte gefährdeten – anders als gänzlich ausbleibende – die verfassungsrechtlich gebotene Transparenz hinsichtlich der Finanzen der Parteien nicht in gleichem Maße. 9

B.

Die Nichtanerkennungsbeschwerde ist zulässig (1.) und begründet (2.). 10

1. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen des § 96a Abs. 1 und 2 BVerfGG sind erfüllt. Die Beschwerdeführerin ist insbesondere ordnungsgemäß vertreten. 11

Im Verfahren der Nichtanerkennungsbeschwerde richten sich die an die ordnungsgemäße Vertretung einer Partei anzulegenden Anforderungen grundsätzlich nach der allgemeinen Vorschrift des § 11 Abs. 3 Satz 2 PartG in Verbindung mit § 26 Abs. 1 Satz 2 und 3 BGB (vgl. Detterbeck, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 93 Rn. 104b; Lechner/Zuck, BVerfGG, 8. Aufl. 2019, § 96a Rn. 12). Soweit zugunsten der jeweiligen Partei eine entsprechende Anwendung von § 18 Abs. 2 Satz 3 BWahlG in Fällen erwogen wird, in denen es wegen der in der jeweiligen Satzung vorgesehenen Vertretungsregelung angesichts der Antragsfrist des § 96a Abs. 2 BVerfGG schwierig sein soll, den Nachweis ordnungsgemäßer Vertretung 12

07219101382

- 6 -

zweifelsfrei zu erbringen (vgl. Bechler/Neidhardt, NVwZ 2013, S. 1438 <1440>; Bechler, in: Barczak, BVerfGG, 2018, § 96a Rn. 5; Müller-Terpitz, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 96a Rn. 4 <Jan. 2020>; B. Grünewald, in: Walter/ders., BeckOK BVerfGG, § 96a Rn. 8 <Juli 2021>; weitergehend Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 11. Aufl. 2018, Rn. 345c; Hummel, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2015, § 96a Rn. 14), liegt ein solcher Fall hier jedenfalls nicht vor.

Angesichts der nach § 11 Abs. 3 Satz 2 PartG maßgeblichen Satzung wird die 13
Beschwerdeführerin durch ihren allein für den Vorstand auftretenden Vorsitzen-
den, der auch die Verfahrensvollmacht erteilt hat, ordnungsgemäß vertreten. Ge-
mäß Art. 8 I ihres Statuts wählt der Parteitag „die/den Vorsitzende/n, mindestens
eine/n stellvertretende/n Vorsitzende/n, oder mindestens zwei gleichberechtigte
Sprecher/innen, die die Partei gemeinsam und einzeln nach außen vertreten“. Demgemäß ist für jene Funktionsträger eine rechtsgeschäftliche Einzelvertre-
tungsberechtigung vorgesehen.

2. Die Nichtanerkennungsbeschwerde ist begründet. Dass die formellen Vo- 14
oraussetzungen des § 18 Abs. 2 BWahlG erfüllt sind, unterliegt vorliegend keinen
Zweifeln. Entgegen der Ansicht des Bundeswahlausschusses ist die Beschwerde-
führerin gemäß § 18 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BWahlG aber auch als wahlvorschlagsbe-
rechtigte Partei für die Wahl zum 20. Deutschen Bundestag anzuerkennen.

a) Parteien sind Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit 15
für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung
Einfluss nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder
einem Landtag mitwirken wollen, wenn sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen
Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach
der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine
ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten (§ 2 Abs. 1
Satz 1 PartG). Das Bundesverfassungsgericht geht in ständiger Rechtsprechung
davon aus, dass der Gesetzgeber den Parteienbegriff des Art. 21 Abs. 1 GG durch
diese Legaldefinition in verfassungsmäßiger Weise konkretisiert hat (vgl. BVerfGE
89, 266 <269 f.> m.w.N.). Sie ist danach auch für die im vorliegenden Verfahren
zu entscheidende Frage maßgeblich, ob die Beschwerdeführerin eine Partei ist.
§ 2 PartG muss allerdings im Lichte des Art. 21 Abs. 1 GG ausgelegt und ange-

07219101382

- 7 -

wendet werden (vgl. BVerfGE 89, 266 <270>; 134, 124 <128 f. Rn. 15>; 146, 319 <323 Rn. 14>).

Allein der Wille, „Partei“ zu sein, ist nicht ausreichend. Mit Blick auf die bei der Zulassung zur Wahl zu stellenden Anforderungen hat der Senat festgestellt, diese sollten gewährleisten, dass sich nur ernsthafte politische Vereinigungen und keine Zufallsbildungen von kurzer Lebensdauer um Wähler bewerben (vgl. BVerfGE 89, 266 <270>). Daraus folgt im vorliegenden Zusammenhang, dass es gewisser objektiver, im Verlauf der Zeit an Gewicht gewinnender Voraussetzungen bedarf, um einer politischen Vereinigung den Status einer Partei zuerkennen zu können (vgl. BVerfGE 134, 124 <129 Rn. 16>; 134, 131 <133 Rn. 8>; 146, 319 <323 Rn. 15>). Während es in der Phase des Beginns mehr auf den sich in der Gründung als Partei artikulierenden Willen zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung ankommen mag, muss sich mit fortschreitender Dauer des Bestehens der politischen Vereinigung die Ernsthaftigkeit ihrer politischen Zielsetzung vor allem auch anhand objektiver Kriterien bestätigen, die ihre Fähigkeit zur Erfüllung der Aufgaben einer Partei erkennen lassen (vgl. BVerfGE 146, 319 <323 Rn. 16>). 16

Entscheidend ist das „Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse“. Die in § 2 Abs. 1 Satz 1 PartG angesprochenen, nicht trennscharf voneinander abzugrenzenden objektiven Merkmale – deren Aufzählung nicht erschöpfend ist (vgl. BVerfGE 89, 266 <270>), denen regelmäßig aber ein großes Gewicht zukommt (vgl. BVerfGE 89, 291 <306>) – sind Indizien für die Ernsthaftigkeit der politischen Zielsetzung. Keines ist für sich genommen ausschlaggebend, und nicht alle müssen von der Partei stets im gleichen Umfang erfüllt werden. Vielmehr bleibt es der Partei grundsätzlich überlassen, wie sie die Ernsthaftigkeit ihrer Zielsetzung unter Beweis stellt. Ihr ist es unbenommen, in ihrer politischen Arbeit Schwerpunkte zu setzen, sei es etwa im Bereich der Mitgliederwerbung und -aktivierung, der Öffentlichkeitsarbeit zwischen den Wahlen oder der Wahlteilnahme. Zurückhaltung in einem Bereich kann durch verstärkte Bemühungen auf anderen Gebieten in gewissen Grenzen ausgeglichen werden (vgl. BVerfGE 91, 262 <271>; 134, 124 <129 f. Rn. 17>; 134, 131 <133 f. Rn. 9>; 146, 319 <324 Rn. 17>). 17

Insgesamt kommt es darauf an, ob die Gesamtwürdigung der tatsächlichen Verhältnisse einer Partei – unter Einschluss der Dauer ihres Bestehens – den Schluss zulässt, dass sie ihre erklärte Absicht, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, ernsthaft verfolgt. Daraus ergibt sich, dass Vereinigun- 18

07219101382

- 8 -

gen, die nach ihrem Organisationsgrad und ihren Aktivitäten offensichtlich nicht instande sind, auf die politische Willensbildung des Volkes Einfluss zu nehmen, bei denen die Verfolgung dieser Zielsetzung erkennbar unrealistisch und aussichtslos ist und damit nicht (mehr) als ernsthaft eingestuft werden kann, nicht als Parteien anzusehen sind (vgl. BVerfGE 91, 262 <271 f.>; 134, 124 <130 Rn. 18>; 134, 131 <134 Rn. 10>; 146, 319 <324 Rn. 18>).

b) Gemessen an diesen Maßstäben handelt es sich bei der Beschwerdeführerin um eine für die Wahl zum 20. Deutschen Bundestag wahlvorschlagsberechtigte Partei. Soweit der Bundeswahlausschuss von einer Gesamtwürdigung unter Heranziehung von § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG abgesehen hat, ist jene Norm schon tatbestandlich nicht einschlägig (aa). Die entsprechend gebotene Betrachtung des Gesamtbildes der tatsächlichen Verhältnisse lässt allein den Schluss zu, dass die Beschwerdeführerin ihre erklärte Absicht, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, ernsthaft verfolgt (bb).

aa) Die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG sind bei der erforderlichen Auslegung im Lichte des Art. 21 Abs. 1 GG in Bezug auf die Beschwerdeführerin nicht erfüllt. Der Verlust der Parteieigenschaft tritt nicht bereits ein, wenn eine Partei – wie die Beschwerdeführerin – in einem Zeitraum von sechs Jahren mehrere, wenn auch nicht fristgerechte Rechenschaftsberichte unter Einhaltung der Mindestanforderungen des § 19a Abs. 3 Satz 5 PartG eingereicht hat (vgl. Koch, in: Ipsen, PartG, 2. Aufl. 2018, § 19a Rn. 49). Auf die im Schrifttum zu § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG erhobenen verfassungsrechtlichen Bedenken im Hinblick auf Art. 21 Abs. 1 GG (vgl. Shirvani, NVwZ 2017, S. 1321 <1324 ff.>; ders., Stellungnahme zum Gesetzentwurf, BT <Innenausschuss>, Ausschuss-Drucks 18<4>462 E, S. 3 ff.; Morlok, Stellungnahme zum Gesetzentwurf, BT <Innenausschuss>, Ausschuss-Drucks 18<4>462 A, S. 2; Hahlen, in: Schreiber, 10. Aufl. 2017, § 18 Rn. 8; Koch, in: Ipsen, PartG, 2. Aufl. 2018, § 19a Rn. 49 ff.; zweifelnd auch Grzeszick, Stellungnahme zum Gesetzentwurf, BT <Innenausschuss>, Ausschuss-Drucks 18<4>462 B, S. 4 ff.; für die Verfassungsmäßigkeit dagegen Ipsen, in: ders., PartG, 2. Aufl. 2018, § 2 Rn. 11; Lehmann, Der Rechenschaftsbericht der politischen Parteien, 2018, S. 53 f.) sowie hinsichtlich Art. 20 Abs. 3 GG (vgl. Koch, in: Ipsen, PartG, 2. Aufl. 2018, § 39 Rn. 28) kommt es daher hier nicht an.

(1) Dem Wortlaut der Norm lässt sich kein eindeutiger Regelungsgehalt entnehmen. Nach § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG verliert eine Vereinigung ihre Rechtsstel-

07219101382

- 9 -

lung als Partei, wenn sie sechs Jahre lang entgegen der Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung gemäß § 23 PartG keinen Rechenschaftsbericht eingereicht hat; § 19a Abs. 3 Satz 5 PartG gilt entsprechend.

Aus dieser Formulierung lässt sich zwar ableiten, dass dem gänzlich fehlenden Rechenschaftsbericht eine die Frist des § 23 Abs. 2 Satz 3, § 19a Abs. 3 Satz 1 PartG nicht wahrende Einreichung dieses Berichts gleichzustellen ist. Diese Auslegung erscheint jedoch nicht zwingend. Vielmehr kann sich aus der Verweisung von § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG auf die Anforderungen des § 19a Abs. 3 Satz 5 PartG auch ergeben, dass die Rechtsfolge des Verlusts der Parteieigenschaft nur eintreten soll, wenn der eingereichte Rechenschaftsbericht nicht entsprechend den Vorgaben in § 24 PartG gegliedert ist oder keinen Prüfungsvermerk nach § 30 Abs. 2 PartG trägt. Nach diesem Verständnis meint die entsprechende Anwendung des § 19a Abs. 3 Satz 5 PartG allein die dort geregelten inhaltlichen (Mindest-)Anforderungen an den innerhalb des Sechsjahreszeitraums einzureichenden Rechenschaftsbericht, nicht hingegen die dort angesprochene Frist. 22

(2) Dass allein verspätet eingereichte Rechenschaftsberichte nicht genügen, um die Rechtsfolge des § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG auszulösen, ergibt sich aus dem Zweck der Norm, deren Rechtsfolge lediglich ultima ratio sein soll (vgl. Lehmann, Der Rechenschaftsbericht der politischen Parteien, 2018, S. 53). 23

Durch die Ergänzung von § 2 Abs. 2 PartG um Satz 2 sollte die verfassungsrechtlich verankerte Rechenschaftspflicht nach Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG stärker als bisher durchgesetzt und dem Missstand abgeholfen werden, dass Parteien, die keinen Anspruch auf staatliche Zuwendungen haben (§ 18 Abs. 4 PartG), vielfach keinerlei Rechenschaftsberichte eingereicht hatten (vgl. Ipsen, in: ders., PartG, 2. Aufl. 2018, § 2 Rn. 11; s.a. Morlok, Stellungnahme zum Gesetzentwurf, BT <Innenausschuss>, Ausschuss-Drucks 18<4>462 A, S. 2; Hahlen, in: Schreiber, 10. Aufl. 2017, § 18 Rn. 8). Mit der Nichteinreichung ist jedoch das Verhalten einer Partei, die – wenn auch verspätet – den inhaltlichen (Mindest-)Vorgaben entsprechende Rechenschaftsberichte vorgelegt und damit grundsätzlich im Sinne des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG „über Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft“ gegeben hat, nicht vergleichbar. Den verfassungsrechtlichen Transparenzanforderungen dürfte in einem solchen Fall regelmäßig noch Rechnung getragen sein. 24

07219101382

- 10 -

Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG liegt nämlich die Erwägung zugrunde, dass die politische Willensbildung innerhalb einer Partei von Personen oder Organisationen erheblich beeinflusst werden kann, die den Parteien in größerem Umfang finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Eine derartige Verflechtung von politischen und wirtschaftlichen Interessen soll offen gelegt werden (vgl. BVerfGE 111, 54 <83>). Die Wählerinnen und Wähler sollen sich über die Kräfte unterrichten können, die die Politik der Parteien bestimmen, und die Möglichkeit haben, die Übereinstimmung zwischen den politischen Programmen und dem Verhalten derer zu prüfen, die mit Hilfe finanzieller Mittel auf die Parteien Einfluss zu nehmen suchen (BVerfGE 24, 300 <356>; siehe auch BVerfGE 20, 56 <106>; 52, 63 <86 f.>; 85, 264 <319>; 111, 54 <83>). Zugleich soll die innere Ordnung der Parteien durch die Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung gegen undemokratische Einflüsse gesichert werden (vgl. BVerfGE 85, 264 <319>; 111, 54 <83>). Darüber hinaus soll die Veröffentlichungspflicht zur Chancengleichheit der Parteien im politischen Wettbewerb beitragen (BVerfGE 20, 56 <106>; 85, 264 <320>; 111, 54 <83>). Dem Schutzgedanken des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG ist Genüge getan, wenn die Wählerinnen und Wähler vom Vermögen und von der wirklichen Herkunft der Mittel einer Partei Kenntnis erhalten. Dafür hat der Gesetzgeber Sorge zu tragen (vgl. BVerfGE 85, 264 <323>; 111, 54 <83>).

Diese Zielrichtungen sind im Falle bloß verspätet, jedoch regelmäßig unter Wahrung der Mindestanforderungen eingereichter Rechenschaftsberichte im Wesentlichen erfüllt. Dass die Aktualität der Informationen durch die verspätete Einreichung nicht vollumfänglich gewährleistet ist, ist bereits deshalb nicht entscheidend, weil auch nach dem Konzept des Gesetzgebers der Rechenschaftsbericht bis zum 30. September des dem Rechenschaftsjahr folgenden Jahres einzureichen ist. Entscheidend ist, dass durch die Einreichung der Rechenschaftsberichte ein Gesamtüberblick über die Finanzströme der Partei gewährleistet wird. Ließe man hingegen bloß verspätet eingereichte Rechenschaftsberichte nicht ausreichen, so bliebe im Dunkeln, weshalb eine Partei, die in fünf von sechs Jahren ordnungsgemäße, wenn auch verfristete Rechenschaftsberichte eingereicht hat, gegenüber einer solchen schlechter gestellt werden soll, die erstmals im sechsten Jahr einen ordnungsgemäßen Rechenschaftsbericht vorlegt und damit die Rechtsfolge des § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG erfolgreich vermeidet (vgl. Shirvani, NVwZ 2017, S. 1321 <1325>; Lehmann, Der Rechenschaftsbericht der politischen Parteien, 2018, S. 54 Fn. 113).

07219101382

- 11 -

(3) Die systematische Betrachtung von § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG bestätigt dieses Ergebnis. 27

§ 2 Abs. 2 Satz 2 PartG ist § 2 Abs. 2 Satz 1 PartG gegenüberzustellen, den der Gesetzgeber als „Parallelnorm“ (vgl. BTDrucks 18/6879, S. 7) erachtet hat. § 2 Abs. 2 Satz 1 PartG setzt eine durchgehende sechsjährige Nichtkandidatur einer Vereinigung für den automatischen Verlust der Parteieigenschaft voraus. Dagegen ist die über mehrere Jahre nur lückenhaft oder teils nicht erfolgte Teilnahme an Parlamentswahlen (nur) zusammen mit anderen Anhaltspunkten geeignet, die Parteieigenschaft in Frage zu stellen (vgl. BVerfGE 89, 266 <271>; s.a. Böth, in: Schreiber, 11. Aufl. 2021, § 18 Rn. 11). Warum hinsichtlich der Pflicht zur Rechenschaftslegung, die unabhängig vom Zusammenhang mit dem verfassungsrechtlichen Parteienbegriff jedenfalls nicht die Mitwirkung an der politischen Willensbildung durch Beteiligung an Wahlen und damit das zentrale verfassungsrechtliche Wesensmerkmal der Parteien (vgl. BVerfGE 20, 56 <100>; 24, 260 <264>; 44, 125 <145 f.>; 52, 63 <82 ff.>; 73, 40 <85>; 91, 262 <267>) betrifft, strengere Maßstäbe anzulegen sein sollen und jede lückenhafte, nicht ordnungsgemäße oder nicht fristgerechte Vorlage des Rechenschaftsberichts über einen Sechsjahreszeitraum hinweg für den Verlust der Parteieigenschaft genügen soll, erschließt sich nicht. 28

Soweit der Bundeswahlleiter auf § 39 Abs. 5 Satz 1 PartG verweist, ergibt sich hieraus ebenfalls nicht, dass die nicht fristgerechte Einreichung des Prüfberichts der Nichteinreichung im Rahmen von § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG gleichgestellt ist. § 39 Abs. 5 Satz 1 PartG regelt lediglich die zeitliche Anwendbarkeit des zum 1. Januar 2016 neu eingeführten § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG (vgl. Zehntes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015, BGBl I S. 2563), nicht hingegen dessen inhaltliche Voraussetzungen. Würde das Erfordernis der jährlich fristgerechten Einreichung bereits von § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG umfasst, so wäre vielmehr unklar, weshalb in § 39 Abs. 5 Satz 1 PartG erneut die Einreichung „in der Frist des § 19a Abs. 3 Satz 1 und 2“ genannt werden müsste. Vielmehr bringt § 39 Abs. 5 Satz 1 PartG – jedenfalls gemessen an der Auslegung des Bundeswahlleiters, die der Gesetzesbegründung entsprechen dürfte (vgl. BTDrucks 18/6879, S. 9, 16; a.A. Koch, in: Ipsen, PartG, 2. Aufl. 2018, § 39 Rn. 28) – zum Ausdruck, wann frühestens die neu statuierte Sechsjahresfrist abläuft und erstmals die Rechtsfolge des § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG eintritt. 29

07219101382

- 12 -

(4) Die Erwägungen des Gesetzgebers widersprechen nicht der Annahme, dass die Rechtsfolge des § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG erst ausgelöst wird, wenn innerhalb des Sechsjahreszeitraums kein den Mindestanforderungen des § 19a Abs. 3 Satz 5 PartG genügender Rechenschaftsbericht vorgelegt wird. 30

Nach dem Willen des Gesetzgebers soll nur die andauernde „Nichterfüllung“ der nach Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG allen Parteien obliegenden Pflicht zur öffentlichen Rechenschaft zum Verlust der Rechtsstellung als Partei führen, nicht jedoch bloße „Fehler bei der Rechenschaftslegung“ (vgl. BTDrucks 18/6879, S. 7). Die Begründung des Gesetzesentwurfs trägt entsprechend die Überschrift „Verlust der Parteieigenschaft bei Nichteinreichung von Rechenschaftsberichten während 6 Jahren in Folge“. Auch einer der im damaligen Gesetzgebungsverfahren angehörten Sachverständigen hatte darauf verwiesen, dass die Sanktion nur greife, wenn sechs Jahre in Folge kein Rechenschaftsbericht abgeliefert worden sei, so dass die Rechtsfolge leicht zu umgehen sei (vgl. Morlok, Stellungnahme zum Gesetzesentwurf, BT <Innenausschuss>, Ausschuss-Drucks 18<4>462 A, S. 2). Gleichwohl wurde die Norm wie vorgeschlagen verabschiedet. 31

Die Ansicht des Bundeswahlleiters, der Gesetzgeber habe im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens eindeutig zum Ausdruck gebracht, dass er die nicht im Sinne des § 19a Abs. 3 Satz 1 PartG fristgerechte Einreichung des Rechenschaftsberichts der Nichteinreichung gleichzustellen beabsichtigte, geht fehl. In der Gesetzesbegründung wird lediglich ausgeführt, dass die Parteieigenschaft (nur) verloren geht, wenn die Vereinigung „im sechsten Jahr in Folge bis zum Ablauf der Frist des § 19a Abs. 3 Satz 1 PartG“ keinen Rechenschaftsbericht eingereicht hat (vgl. BTDrucks 18/6879, S. 7). Mit dieser Formulierung ging der Gesetzgeber erkennbar davon aus, dass bis zum Ablauf jener letzten Frist als Endpunkt des Sechsjahreszeitraums der Verlust der Parteieigenschaft durch die Einreichung eines Rechenschaftsberichts abgewendet werden kann, der „unabhängig von der inhaltlichen Richtigkeit“ der in § 24 PartG vorgegebenen Gliederung entspricht und den Prüfungsvermerk gemäß § 30 Abs. 2 PartG aufweist (vgl. BTDrucks 18/6879, S. 7, 9). Dafür spricht auch, dass der Gesetzgeber von einer großzügig bemessenen Zeit bis zum Eintritt der Rechtsfolge des § 2 Abs. 2 Satz 2 PartG ausgeht, um auf die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung hinwirken zu können (vgl. BTDrucks 18/6879, S. 8). 32

07219101382

- 13 -

bb) Die nach alledem gebotene Gesamtwürdigung der tatsächlichen Verhältnisse der Beschwerdeführerin, insbesondere des Umfangs ihrer Organisation (1), der Zahl ihrer Mitglieder (2) und ihres Hervortretens in der Öffentlichkeit (3), lassen darauf schließen, dass sie in der Lage ist, ernsthaft an der politischen Willensbildung des Volkes für den Bereich des Bundes oder eines Landes mitzuwirken. Dass die Beschwerdeführerin in der Vergangenheit Rechenschaftsberichte nicht fristgerecht vorgelegt hat, steht dem im Ergebnis nicht entgegen (4). 33

(1) Die Beschwerdeführerin verfügt neben ihrem Bundesverband über 13 Landesverbände sowie weitere zahlreiche Kreis- und Bezirksorganisationen und damit über Organisationsstrukturen, die nötig sind, um an der politischen Willensbildung auf Landes- und Bundesebene mitzuwirken. Entsprechend hat sie in der Vergangenheit und bis zuletzt regelmäßig an Wahlen zum Deutschen Bundestag, zu den Landesparlamenten und zum Europäischen Parlament teilgenommen, wobei sie zumindest nicht ganz zu vernachlässigende Wahlergebnisse erzielen konnte. 34

(2) Im Zusammenhang mit dem zu beurteilenden Umfang und der Festigkeit ihrer Organisation fällt neben dem über fünfzigjährigen Bestehen der Beschwerdeführerin zudem die vierstellige Zahl ihrer Mitglieder ins Gewicht, auch wenn die Mitgliederzahl nur als ein – wenngleich mit erheblichem Gewicht versehener – Faktor (vgl. BVerfGE 89, 291 <306>) in die erforderliche Gesamtbeurteilung der Ernsthaftigkeit der politischen Zielsetzung einfließt (vgl. BVerfGE 134, 124 <130 f. Rn. 20>; 146, 319 <326 Rn. 23>). 35

(3) Die Beschwerdeführerin tritt nicht nur bei den genannten Wahlteilnahmen in der Öffentlichkeit hervor. Abgesehen von der von ihr wöchentlich herausgegebenen Parteizeitung sowie den verteilten Werbematerialien führt sie immer wieder Demonstrationen und Kundgebungen durch, so etwa am 19. Juni 2021 in ihrem Landesverband in Berlin zum Jahrestag des deutschen Überfalles auf die ehemalige Sowjetunion. Auch ihr Auftritt in den digitalen Medien sowie sozialen Netzwerken unter anderem mit einer Homepage und einem Twitter-Account, dessen Kurzmeldungen rund 3.800 Personen folgen, lässt auf einen nicht zu vernachlässigenden Einfluss auf die politische Willensbildung schließen. 36

(4) Das Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse lässt daher darauf schließen, dass die Beschwerdeführerin ihre erklärte Absicht, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, ernsthaft verfolgt. Allein die verspätete Ein- 37

07219101382

- 14 -

reichung der Rechenschaftsberichte steht dem bei der gebotenen Gesamtbetrachtung nicht entgegen, auch wenn eine mangelhafte Rechenschaftslegung im Einzelfall Zweifel an der Ernsthaftigkeit aufkommen lassen könnte (vgl. Grzeszick, Stellungnahme zum Gesetzentwurf, BT <Innenausschuss>, Ausschuss-Drucks 18<4>462 B, S. 6 f.). Trotz der verspäteten Einreichung von Rechenschaftsberichten hat die Beschwerdeführerin in der Vergangenheit aktiv an Wahlen teilgenommen und auch ansonsten die Ernsthaftigkeit ihrer Teilnahme am Prozess der politischen Willensbildung nachgewiesen.

König

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

Maidowski

Langenfeld

Wallrabenstein