



Sachstand

Der Begriff der politischen Partei

Der Begriff der politischen Partei

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 081/22
Abschluss der Arbeit: 9.6.2022
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Der Parteienbegriff in Grundgesetz und Parteiengesetz	4
3.	Die Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 Satz 1 PartG	5
3.1.	Ziel der Einflussnahme auf die politische Willensbildung	5
3.2.	Dauernd oder für längere Zeit	7
3.3.	Ernsthaftigkeit	7
4.	Beispiele aus der Praxis zur Ernsthaftigkeit	9
4.1.	Umfang und Festigkeit der Organisation	9
4.2.	Zahl der Mitglieder	11
4.3.	Hervortreten in der Öffentlichkeit	11
5.	Exkurs: Parteiverbot aufgrund Wirkens gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung	13

1. Einleitung

Politische Parteien genießen wegen der ihnen durch das Grundgesetz zugedachten Aufgabe eine herausgehobene Rechtsstellung.¹ An die Parteieigenschaft sind Privilegien, aber auch besondere Pflichten geknüpft. So profitieren Parteien etwa von der staatlichen Parteienfinanzierung, sind parteifähig im Organstreit und haben das grundgesetzlich gewährleistete Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb. Zugleich unterliegen sie aber etwa der Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung und dem Gebot zur Ausrichtung der inneren Ordnung nach demokratischen Grundsätzen.² Dafür ist von entscheidender Bedeutung, welche Voraussetzung eine Vereinigung erfüllen muss, um politische Partei im rechtlichen Sinne zu sein.

Es besteht keine Stelle oder Behörde, die exklusiv dafür zuständig ist, den Status als Partei festzustellen. Vielmehr erfolgt dies im Rahmen unterschiedlicher Prüfungen zum Beispiel durch den Bundeswahlausschuss, die jeweiligen Landeswahlausschüsse oder die Bundesinnenministerin. Lediglich die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts hätte eine Bindungswirkung für die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden.³

Zur Beantwortung dieser Frage wird im Folgenden zunächst der Parteienbegriff von Grundgesetz und Parteiengesetz dargestellt (**2.**). Anschließend werden die herausgearbeiteten Tatbestandsmerkmale unter Berücksichtigung der Rechtsprechung näher beleuchtet (**3.**). Schließlich wird anhand einiger Praxisbeispiele zur Anschauung gebracht, welche konkreten Ausprägungen aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts für oder gegen die Ernsthaftigkeit der Zielverfolgung als gewichtiges Element der Parteieigenschaft sprechen können (**4.**).

2. Der Parteienbegriff in Grundgesetz und Parteiengesetz

Der Verfassungsgeber setzt das Bestehen politischer Parteien in **Art. 21 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG)**⁴ voraus, ohne den Begriff selbst zu definieren:

„Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.“

1 Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL Juli 2021, GG Art. 21 Rn. 216.

2 Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. EL Juli 2021, GG Art. 21 Rn. 218.

3 Vgl. ausführlich: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Möglichkeiten des Verbotes von „Parteien“ nach dem Vereinsgesetz, Ausarbeitung vom 27. April 2015, [WD 3 - 3000 - 069/15, S. 9 f.](#)

4 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048).

Daran anknüpfend hat der Gesetzgeber den Begriff in **§ 2 Abs. 1 Satz 1 Parteiengesetz (PartG)**⁵ legal definiert. Das Bundesverfassungsgericht erkennt diese Legaldefinition als verfassungsmäßige Konkretisierung des grundgesetzlichen Parteienbegriffs an.⁶ Demnach sind Parteien

„[...] Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit 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.“

Das Bundesverfassungsgericht betont, dass § 2 Abs. 1 Satz 1 PartG stets im Lichte von Art. 21 Abs. 1 GG auszulegen und anzuwenden sei.⁷ Das Grundgesetz weise den Parteien als **zentrale Aufgabe die Mitwirkung an der politischen Willensbildung** – insbesondere durch die Teilnahme an Bundestags- oder Landtagswahlen – zu.⁸ Dies sei bei der Auslegung der einzelnen Tatbestandsmerkmale zu berücksichtigen. Zudem strahle auch **Art. 20 Abs. 2 GG** auf den Parteienbegriff aus. Er sehe vor, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgehe. Das Volk übe seine Staatsgewalt dabei etwa durch Wahlen aus. Eine wirklich freie Wahl setze jedoch voraus, dass der Bürger sein Urteil in einem offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen könne. Dafür müssten politische Parteien existieren und Bürger jederzeit die Möglichkeit haben, neue Parteien zu gründen.⁹

3. Die Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 Satz 1 PartG

Nach der Definition des Gesetzgebers weist eine Partei die folgenden Merkmale auf: Sie ist eine körperschaftlich organisierte **Vereinigung natürlicher Personen**. Subjektiv verfolgen diese natürlichen Personen das **Ziel**, mindestens **für längere Zeit auf die politische Willensbildung auf Bundes- oder Landesebene** durch gewählte Volksvertreter **Einfluss zu nehmen**. Dabei lässt das Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse (objektiv) darauf schließen, dass sie dieses Ziel **ernsthaft** verfolgen.

3.1. Ziel der Einflussnahme auf die politische Willensbildung

Kern der Mitwirkung an der politischen Willensbildung ist die regelmäßige **Teilnahme an Wahlen** mit eigenen Wahlvorschlägen.¹⁰ Entsprechend muss eine Partei die Wahlteilnahme beabsichtigen. Dies ergibt sich nicht zuletzt aus § 2 Abs. 2 Satz 1 PartG, nach dem eine Vereinigung ihre Rechtsstellung als Partei verliert, wenn sie sechs Jahre lang weder an einer Bundes- noch Landtagswahl

5 Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz – PartG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3436).

6 BVerfGE 89, 266 (269 f.); 91, 276 (284); BVerfG, Beschluss vom 22. Juli 2021– 2 BvC 8/21, NVwZ 2021, 1291.

7 BVerfGE 89, 266 (270); BVerfG, Beschluss vom 22. Juli 2021– 2 BvC 8/21, NVwZ 2021, 1291.

8 BVerfGE 91, 276 (284).

9 BVerfGE 91, 276 (284 f.) unter Verweis auf BVerfGE 44, 125 (145); 73, 40 (85); vgl. auch Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG.

10 Kluth, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 50. Edition Stand 15. Februar 2022, GG Art. 21 Rn. 22 ff.; Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 95. EL Juli 2021, GG Art. 21 Rn. 223.

teilgenommen hat. In der Literatur wird zwar zum Teil vertreten, dass insoweit auch die Teilnahme an Kommunal- oder Europawahlen genügen müsse.¹¹ Das Bundesverfassungsgericht hält die Beschränkung auf Bundes- und Landtagswahlen jedoch ausdrücklich für verfassungsgemäß.¹²

Aber auch **außerhalb der Wahlen** haben Parteien nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts in einer modernen Demokratie eine wesentliche Funktion. Sie seien wichtige Träger der ständigen Auseinandersetzung um die Festlegung der politischen Gesamtrichtung. Durch sie könne der Bürgerwille auch zwischen den Wahlen wirksam werden.¹³ Ihre Einflussnahme bestehe darin, **politische Ziele zu formulieren**, sie den Bürgern zu vermitteln und daran mitzuwirken, dass Probleme erkannt und angemessenen Lösungen zugeführt würden.¹⁴

Ob eine Vereinigung subjektiv anstrebt, in der beschriebenen Weise tätig zu werden, ermittelt das Bundesverfassungsgericht anhand der Umstände des Einzelfalls. Es berücksichtigt dabei sowohl **verbale Äußerungen** als auch etwa den Inhalt von **Satzung** und **Parteiprogramm**.¹⁵

Für die Frage der Parteieigenschaft kommt es dabei auf den **Inhalt** der politischen Forderungen nicht an.¹⁶ Andernfalls liefe das in Art. 21 Abs. 2, Abs. 4 GG, §§ 13 Nr. 2, 43 ff. Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG)¹⁷ geregelte Parteiverbotsverfahren¹⁸ leer.¹⁹ Zu einem möglichen Parteiverbot aufgrund des Wirkens der Partei gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung siehe unten Punkt 5.

-
- 11 Von Coelln, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Werkstand: 61. EL Juli 2021, BVerfGG § 43 Rn. 23; Kluth, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 50. Edition Stand 15. Februar 2022, GG Art. 21 Rn. 28 ff.; Ipsen/Koch, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, GG Art. 21 Rn. 19 f.; Streinz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, GG Art. 21 Rn. 59; nur bezüglich Europawahlen: Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 95. EL Juli 2021, GG Art. 21 Rn. 242.
 - 12 Vgl. etwa BVerfGE 6, 367 (372 f.); 69, 92 (110 f.); 99, 69 (78); mit Blick auf Kommunalwahlen zustimmend: Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 95. EL Juli 2021, GG Art. 21 Rn. 239.
 - 13 BVerfGE 91, 262 (267 f.); 91, 276 (284 ff.).
 - 14 BVerfGE 91, 262 (268).
 - 15 Vgl. etwa BVerfGE 146, 319 (325); ausführlich zur Ermittlung der Zielsetzung einer Partei im Rahmen des Parteiverbotsverfahrens: Streinz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, GG Art. 21 Rn. 234 f.
 - 16 Klafki, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, GG Art. 21 Rn. 29; Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 95. EL Juli 2021, GG Art. 21 Rn. 231; Streinz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, GG Art. 21 Rn. 68.
 - 17 Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BVerfGG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1724).
 - 18 Im Einzelnen zu Ablauf und Voraussetzungen eines Parteiverbotsverfahrens: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Gang des Parteiverbotsverfahrens – Von der Vorbereitung des Antrags bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, Ausarbeitung vom 3. März 2015, [WD 3 - 3000 - 049/15](#).
 - 19 Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 95. EL Juli 2021, GG Art. 21 Rn. 231.

3.2. Dauernd oder für längere Zeit

Ob eine Vereinigung dauerhaft oder für längere Zeit an der politischen Willensbildung mitwirken möchte, ist anhand ihres **subjektiv erklärten Willens** zu bemessen. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts sollten sich nur ernsthafte politische Vereinigungen und „keine Zufallsbildungen von kurzer Lebensdauer“²⁰ zur Wahl stellen. Dazu sei es nötig, dass Parteien bestimmte objektive Voraussetzungen erfüllten, die mit fortschreitendem Zeitablauf an Gewicht gewannen.²¹ Dass eine Vereinigung sich erst neu gegründet hat, schließt also das Merkmal der Dauerhaftigkeit nicht aus. Vielmehr wirkt sich die Dauer des Bestehens ausschließlich auf die Beurteilung der Ernsthaftigkeit ihrer Absichten aus.

3.3. Ernsthaftigkeit

Im Zentrum der Prüfung der Parteieigenschaft steht regelmäßig die Frage nach der Ernsthaftigkeit der Absicht einer Vereinigung, an der politischen Willensbildung mitzuwirken. Zur Beantwortung dieser Frage orientiert sich das Bundesverfassungsgericht im Wesentlichen an dem gesetzlich vorgegebenen Dreiklang in § 2 Abs. 1 Satz 1 PartG: In einer Gesamtschau beurteilt es **Umfang und Festigkeit der Organisation, Zahl der Mitglieder und Hervortreten der Organisation in der Öffentlichkeit**. Dabei erhöhen sich seine Anforderungen an die einzelnen Faktoren, je länger die Vereinigung besteht.²²

Mit ihrer Gründung müsse eine Partei zunächst die ständige Mitwirkung an der Willensbildung des Volkes **ernstlich beabsichtigen**. Diese Absicht müsse – gewissermaßen als Bestätigung der Ernsthaftigkeit – mit der Zeit in die **tatsächliche Befähigung zur Erfüllung dieser Aufgabe** überführt werden.²³

Dabei berücksichtigt das Bundesverfassungsgericht durchaus die potentiellen Hürden in der Gründungsphase: Um ihrer grundgesetzlich zugewiesenen Rolle im Prozess der politischen Willensbildung gerecht zu werden, müsse eine Partei **nach außen tätig werden** und im Wettbewerb mit anderen Akteuren der öffentlichen Meinungsbildung zu überzeugen versuchen. Die Bewältigung dieser Aufgabe erfordere **erhebliche sachliche und personelle Mittel**. Deshalb könne ihre Erfüllung von Parteien **in der Gründungsphase nur in Ansätzen** verlangt werden, um den demokratischen Prozess im Sinne von Art. 20 Abs. 2 GG möglichst für alle offen zu halten.²⁴ Mit **wachsendem zeitlichen Abstand vom Gründungsdatum** müssten aber Parteien **zunehmend** in der Lage sein, die ihnen vom Grundgesetz zugeordneten Aufgaben **wirksam** zu erfüllen.²⁵

20 BVerfGE 89, 266 (270).

21 BVerfGE 91, 276 (287).

22 Vgl. etwa BVerfGE 146, 319 (325).

23 BVerfGE 91, 276 (287 f.).

24 BVerfGE 91, 276 (286).

25 BVerfGE 91, 276 (287).

Entsprechend sei die Parteieigenschaft auch **nach äußeren Merkmalen** zu beurteilen,²⁶ wobei die in § 2 Abs. 1 Satz 1 PartG genannten Kriterien weder abschließend²⁷ noch trennscharf voneinander zu unterscheiden seien.²⁸ Sie seien **Indizien** für die Ernsthaftigkeit. Dabei dürfe eine Partei durchaus **Schwerpunkte** auf gewisse Bereiche setzen und könne dadurch die Zurückhaltung in anderen Bereichen ausgleichen.²⁹

An Ernsthaftigkeit fehle es etwa Vereinigungen, die **nach ihrem Organisationsgrad und ihren Aktivitäten offensichtlich nicht imstande** seien, die politische Willensbildung zu beeinflussen. Denn dann sei die Verfolgung dieses Ziels erkennbar unrealistisch und aussichtslos.³⁰ Entsprechend müsse z.B. der Bestand der Vereinigung grundsätzlich **vom Wechsel seiner Mitglieder unabhängig** sein.³¹

Zudem hat das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf § 2 Abs. 2 PartG klargestellt, dass die Teilnahme an Parlamentswahlen allein für die Begründung der Parteieigenschaft nicht ausreiche. Auch eine **lückenhafte Teilnahme an Wahlen**, die noch innerhalb der Sechs-Jahres-Frist liege, könne in der Zusammenschau mit anderen Umständen Zweifel an der Ernsthaftigkeit einer Vereinigung begründen. Zusätzliche Indizien seien eine **dauerhaft schwache Organisation** oder gar deren **Zerfall**, die **Unfähigkeit zur Verbreiterung** einer auf niedrigem Niveau verharrenden **Mitgliederbasis**, existenzgefährdender **Mitgliederschwund** oder das **beständige Fehlen finanzieller Mittel** für wirksames politisches Handeln.³² Zwar sei die Parteieigenschaft grundsätzlich nicht an Wahlerfolge geknüpft;³³ auch ein **anhaltend fehlender Wahlerfolg** dürfe aber durchaus in die Gesamtwürdigung miteinbezogen werden, „wenn sich die Abstimmungserfolge **prozentual im Bagatellbereich** bewegten und der **Misserfolg ein Spiegelbild der allgemein desolaten Situation** der politischen Vereinigung“ darstelle (durch das Bundesverfassungsgericht festgestellt bei 0,00 bis 0,07 Prozent der Stimmen).³⁴ Dieses Kriterium wird vom Bundesverfassungsgericht jedoch an einem strengeren Maßstab gemessen, als die bereits dargestellte Potentialität im Rahmen des Parteiverbotsverfahrens. Trotz fehlender

26 BVerfGE 91, 276 (287 f.).

27 BVerfGE 91, 276 (288 f.) unter Verweis auf BVerfGE 89, 266 (270).

28 BVerfGE 91, 276 (288 f.).

29 BVerfGE 91, 276 (288 f.); BVerfG, Beschluss vom 22. Juli 2021 – 2 BvC 8/21, NVwZ 2021, 1291 Rn. 17; BVerfGE 134, 131 (133 f.); 134, 124 (129 f.); BVerfGE 91, 262 [271].

30 BVerfGE 91, 276 (288 f.); BVerfG, Beschluss vom 22. Juli 2021 – 2 BvC 8/21, NVwZ 2021, 1291 Rn. 18; BVerfGE 134, 131 (134); 134, 124 (130); 91, 262 (271 f.); kritisch dazu: Ipsen/Koch, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, GG Art. 21 Rn. 21; übereinstimmend: Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 95. EL Juli 2021, GG Art. 21 Rn. 229.

31 BVerfGE 134, 124 (130 f.); Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 95. EL Juli 2021, GG Art. 21 Rn. 226.

32 BVerfGE 91, 276 (289 f.) unter Verweis auf BVerfGE 89, 266 (271).

33 BVerfGE 91, 262 (269); Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 95. EL Juli 2021, GG Art. 21 Rn. 227.

34 BVerfGE 91, 276 (289 f.), Hervorhebungen nur hier.

Potentialität stellte das Gericht die Parteieigenschaft der Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) nicht in Frage.³⁵ In der Literatur wird die Verknüpfung von Ernsthaftigkeit und Erfolgsaussichten bei einer Wahl kritisch betrachtet, da dies nicht mit der Neutralität des Parteistatus und dem Minderheitenschutz vereinbar sei.³⁶

Der Verlust der Parteieigenschaft trete aber nicht bereits dann ein, wenn eine Partei in einem Zeitraum von sechs Jahren mehrere, wenn auch **nicht fristgerechte Rechenschaftsberichte** gemäß den Mindestanforderungen des § 19a Abs. 3 Satz 5 PartG eingereicht habe.³⁷

4. Beispiele aus der Praxis zur Ernsthaftigkeit

Bei der Beantwortung der Frage nach der Parteieigenschaft einer Vereinigung hat das Bundesverfassungsgericht mit Blick auf das Kriterium der Ernsthaftigkeit der Zielsetzung, auf die politische Willensbildung Einfluss zu nehmen und an der Vertretung des Volkes im Bundestag oder einem Landtag mitzuwirken, in der Vergangenheit **verschiedene Faktoren** berücksichtigt. Entscheidend ist, dass keiner dieser Faktoren für sich allein die Ernsthaftigkeit und damit die Parteieigenschaft ausschließen oder bestätigen kann. Erforderlich ist stets eine Gesamtwürdigung. Die folgende Auflistung soll einen groben **Überblick** über die Begründungsansätze des Bundesverfassungsgerichts geben.

4.1. Umfang und Festigkeit der Organisation

Negativ berücksichtigt hat das Bundesverfassungsgericht unter anderem:

- das rein **formale Bestehen von Bundesvorstand und Landesverbänden**, während angesichts der **geringen Mitgliederzahl** nicht ersichtlich war, wie über die Vereinsarbeit hinaus die Mitwirkung in Volksvertretungen organisiert werden sollte (Fehlen einer handlungs- und arbeitsfähigen Parteiorganisation);³⁸
- die **nur gelegentliche Teilnahme an Wahlen**, die schließlich gänzlich eingestellt wurde, weil dies auf die Unfähigkeit schließen lasse, kontinuierlich und effektiv an der politischen Willensbildung mitzuwirken;³⁹

35 Siehe BVerfGE 144, 20.

36 Klafki, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, GG Art. 21 Rn. 29; Streinz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, GG Art. 21 Rn. 68; siehe auch Ipsen/Koch, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, GG Art. 21 Rn. 21; übereinstimmend: Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 95. EL Juli 2021, GG Art. 21 Rn. 229.

37 BVerfG, Beschluss vom 22. Juli 2021 – 2 BvC 8/21, NVwZ 2021, 1291 Rn. 20.

38 BVerfGE 91, 276 (290, 294).

39 BVerfGE 91, 276 (290).

-
- das **Fehlen** eingerichteter **Geschäftsstellen**⁴⁰ und **eigenen Personals**;⁴¹
 - die **ständige Missachtung** der Pflicht zur öffentlichen **Rechenschaftslegung** nach § 23 PartG;⁴²
 - die fehlende Fähigkeit zu geordneter **kontinuierlicher Parteilarbeit** und **effektiven Wahlkämpfen**;⁴³
 - das **Fehlen** einer **Entwicklung in organisatorischer Hinsicht** seit der Gründung;⁴⁴
 - das **Fehlen** von **Gebietsverbänden** oder sonstigen Organisationsstrukturen;⁴⁵
 - das **Fehlen** jeglicher **Initiative zum Aufbau** solcher Strukturen in der Gründungsphase;⁴⁶
 - **keine Aufstellung** einer **größeren Anzahl von Kandidaten** für verschiedene Wahlbezirke.⁴⁷

Positiv berücksichtigt hat es dagegen:

- das **Bestehen einer Organisationsstruktur** aus einem Bundesverband, 13 Landesverbänden und weiteren zahlreichen Kreis- und Bezirksorganisationen;⁴⁸
- das **über 50-jährige Bestehen** der Vereinigung an sich.⁴⁹

40 BVerfGE 91, 276 (291).

41 BVerfGE 91, 262 (273 ff.).

42 BVerfGE 91, 276 (291).

43 BVerfGE 91, 276 (291).

44 BVerfGE 91, 262 (273 ff.).

45 BVerfGE 146, 319 (325); BVerfG Beschluss vom 22. Juli 2021 – 2 BvC 7/21, BeckRS 2021, 20226 Rn. 32.

46 BVerfGE 146, 319 (325 f.).

47 BVerfGE 91, 276 (293).

48 BVerfG, Beschluss vom 22. Juli 2021 – 2 BvC 8/21, NVwZ 2021, 1291 Rn. 34.

49 BVerfG, Beschluss vom 22. Juli 2021 – 2 BvC 8/21, NVwZ 2021, 1291 Rn. 35.

4.2. Zahl der Mitglieder

Negativ berücksichtigt hat das Bundesverfassungsgericht:

- einen **geringen Mitgliederbestand** – so etwa acht Mitglieder,⁵⁰ 430 Mitglieder in der Zusammenschau mit weiteren gravierenden Schwächen;⁵¹ oder einen Bestand von 30 Mitgliedern, der sich nach der Gründungsphase nicht wesentlich erhöht hatte;⁵²
- eine Mitgliederzahl, die nicht ausreichte, um Ämter zu besetzen.⁵³

Für die Parteieigenschaft **genügen** ließ es dagegen 42 Mitglieder in der Gründungsphase.⁵⁴

4.3. Hervortreten in der Öffentlichkeit

Negativ berücksichtigt hat das Bundesverfassungsgericht in diesem Bereich etwa:

- eine vorwiegende Tätigkeit **außerhalb der politischen Öffentlichkeit** und die weitgehende Beschränkung des Parteilebens auf **interne Vereinsarbeit**;⁵⁵
- die Herausgabe bundesweiter Publikationen, die nur **unregelmäßig** und **in geringer Auflage** erschienen und **vor allem an Mitglieder** und Anhänger befreundeter Gruppierungen übersandt wurden;⁵⁶
- die Herausgabe einer Publikation im **Umfang von nur wenigen Seiten**, die etwa achtmal im Jahr in geringer Auflage (800 bis 1000 Stück) veröffentlicht wurde;⁵⁷
- den „fehlenden Widerhall“ in der Bevölkerung;⁵⁸
- eine Präsenz in den sozialen Medien **ohne darüber hinausgehende Tätigkeiten**;⁵⁹

50 BVerfGE 134, 131 (134 f.).

51 BVerfGE 91, 276 (294).

52 BVerfGE 146, 319 (326).

53 BVerfGE 91, 262 (275).

54 BVerfGE 134, 124 (130 f.).

55 BVerfGE 91, 276 (292).

56 BVerfGE 91, 276 (292).

57 BVerfGE 91, 262 (274).

58 BVerfGE 91, 276 (294).

59 BVerfGE 146, 319 (326 f.); BVerfG, Beschluss vom 22. Juli 2021 – 2 BvC 7/21, BeckRS 2021, 20226 Rn. 29.

-
- das **Fehlen von Bemühungen** angesichts schlechter Wahlergebnisse, stärker als bisher zwischen den Wahlterminen politisch präsent zu sein;⁶⁰
 - die bloß kurze und gelegentliche **Aktivität unmittelbar vor der Wahl**⁶¹ (als Hinweis auf eine Wahlteilnahme bloß zum Zwecke der Behauptung der Parteieigenschaft);⁶²
 - die **fehlende Kontinuität** in der Öffentlichkeitsarbeit;⁶³
 - die Organisation von Kundgebungen und Demonstrationen beschränkt auf **bloß eine Region** (was dagegen spreche, dass die Willensbildung **im Bund oder in einem Land** gewollt sei);⁶⁴
 - die Herkunft der Mitglieder nur aus einem **eng umrissenen Gebiet** (was für eine begrenzte Reichweite der Vereinigung spreche);⁶⁵
 - die Absicht, bei der Bundestagswahl statt mit einer Landesliste **nur mit einem einzigen Kreisvorschlag** anzutreten;⁶⁶
 - die **fehlende Unterstützung in der Bevölkerung**, die sich in Wahlniederlagen und der schrittweisen Einstellung der Teilnahme an Wahlen zeigte;⁶⁷
 - eine Internetseite, auf der **weder Veranstaltungen noch aktuelle politische Themen** dargestellt wurden, sondern nur Satzung, Parteiprogramm und eine allgemeine Vorstellung der Vereinigung und ihrer Vorstandsmitglieder abrufbar waren;⁶⁸
 - einen **Youtube-Kanal** des Vorsitzenden mit 98.500 Abonnenten als wesentlichen Medienauftritt, bei dem sich der Inhalt mit Parteibezug auf zwei Videos beschränkte und nicht über die Vorstellung des Parteiprogramms hinausging;⁶⁹

60 BVerfGE 91, 262 (275).

61 BVerfGE 91, 262 (275).

62 BVerfGE 91, 276 (289 f.).

63 BVerfGE 91, 276 (294).

64 BVerfGE 146, 319 (326) – diese Vermutung ist jedoch widerlegbar, sodass auch regional begrenzt tätige Vereinigungen grundsätzlich Parteien sein können, vgl. dazu: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zulässigkeit von Regional- und Kommunalparteien, Sachstand vom 11. August 2020, [WD 3 - 3000 - 188/20](#).

65 BVerfGE 146, 319 (326).

66 BVerfGE 146, 319 (326).

67 BVerfGE 91, 276 (292 f.).

68 BVerfG, Beschluss vom 22. Juli 2021 – 2 BvC 7/21, BeckRS 2021, 20226 Rn. 27.

69 BVerfG, Beschluss vom 22. Juli 2021 – 2 BvC 7/21, BeckRS 2021, 20226 Rn. 27.

Positiv berücksichtigt hat es dagegen:

- die **wöchentliche Herausgabe** einer **Parteizeitung** sowie von Werbematerialien;⁷⁰
- die **regelmäßige** Durchführung von **Demonstrationen** und **Kundgebungen**;⁷¹
- das Betreiben eines **Twitteraccounts** mit rund 3.800 Followern neben weiteren Auftritten in den digitalen Medien und sozialen Netzwerken.⁷²

5. Exkurs: Parteiverbot aufgrund Wirkens gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung

Gemäß Art. 21 Abs. 2 GG sind Parteien verfassungswidrig, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger **darauf ausgehen**, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden. Schon hieraus ergibt sich, dass **Verfassungstreue kein Begriffsmerkmal der Partei** ist.⁷³

Das Bundesverfassungsgericht erklärt eine Partei dann für verfassungswidrig, wenn neben der subjektiven Komponente auch objektive, zurechenbare Anhaltspunkte dafür streiten, dass sie eines der in Art. 21 Abs. 2 GG genannten Ziele verfolgt.⁷⁴ Das allein reicht jedoch nicht. Es müssen zudem **konkrete Anhaltspunkte von Gewicht** vorliegen, die es zumindest **möglich** erscheinen lassen, dass das Handeln der Partei gegen die Schutzgüter des Art. 21 Abs. 2 GG auch **erfolgreich sein kann** (sog. „Potentialität“).⁷⁵ Hier nimmt das Bundesverfassungsgericht eine wertende Gesamtbetrachtung vor, in die etwa die Situation der Partei und ihre Wirkkraft in der Gesellschaft miteinfließen.⁷⁶

Das neu entwickelte Potentialitätskriterium führte dazu, dass das Bundesverfassungsgericht in einem zweiten Parteiverbotsverfahren gegen die NPD zwar festgestellt hat, dass diese Partei „nach ihren Zielen und dem Verhalten ihrer Anhänger die Beseitigung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung“ anstrebe⁷⁷ und „planvoll und mit hinreichender Intensität“ auf die Erreichung ihrer Ziele

70 BVerfG, Beschluss vom 22. Juli 2021 – 2 BvC 8/21, NVwZ 2021, 1291 Rn. 36.

71 BVerfG, Beschluss vom 22. Juli 2021 – 2 BvC 8/21, NVwZ 2021, 1291 Rn. 36.

72 BVerfG, Beschluss vom 22. Juli 2021 – 2 BvC 8/21, NVwZ 2021, 1291 Rn. 36.

73 Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 95. EL Juli 2021, GG Art. 21 Rn. 231.

74 Schlaich/Korioth, in: Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 12. Auflage 2021, 4. Teil Rn. 340a.

75 BVerfGE 144, 20 (224 f.); Schlaich/Korioth, in: Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 12. Auflage 2021, 4. Teil Rn. 340a; kritisch dazu: Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 95. EL Juli 2021, GG Art. 21 Rn. 540a.

76 BVerfGE 144, 20 (225); Schlaich/Korioth, in: Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 12. Auflage 2021, 4. Teil Rn. 340a.

77 BVerfGE 144, 20 (246); Schlaich/Korioth, in: Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 12. Auflage 2021, 4. Teil Rn. 342.

hinarbeite.⁷⁸ Dennoch hatte der Verbotsantrag keinen Erfolg. Es fehle der NPD an der erforderlichen Potentialität.⁷⁹

An diesem Beispiel zeigt sich, dass die Frage nach der Parteieigenschaft einer Vereinigung losgelöst von ihren inhaltlichen Forderungen zu beantworten ist. Trotz der **ausdrücklich festgestellten Verfassungsfeindlichkeit** hat das Bundesverfassungsgericht zu keinem Zeitpunkt die Parteieigenschaft der NPD angezweifelt.

Erfüllt eine Vereinigung nicht die Voraussetzungen einer politischen Partei, kommt ein Verbot nach dem Vereinsgesetz (VereinsG)⁸⁰ in Betracht. Gemäß Art. 9 Abs. 2 GG, § 3 Abs. 1 Satz 1 VereinsG sind Vereine verboten, die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung richten. Die Tatbestandsmerkmale sind im Wesentlichen deckungsgleich mit denen des Art. 21 Abs. 2 GG. Allerdings setzt Art. 9 Abs. 2 GG anders als Art. 21 Abs. 2 GG **nicht** voraus, dass die verfassungswidrigen Ziele der Gruppierung eine **Chance auf Verwirklichung** haben.⁸¹

* * *

78 BVerfGE 144, 20 (307).

79 BVerfGE 144, 20 (307); Schlaich/Koriath, in: Schlaich/Koriath, Das Bundesverfassungsgericht, 12. Auflage 2021, 4. Teil Rn. 342.

80 Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (Vereinsgesetz – VereinsG) vom 5. August 1964 (BGBl. I S. 593), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 30. November 2020 (BGBl. I S. 2600).

81 Baudewin, Das Vereinsverbot, NVwZ 2021, 1021 (1023); BVerfG, Erfolgreiche Verfassungsbeschwerden gegen Vereinsverbote, NVwZ 2018, 1788 (1791).