

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Heinz Laufer

Zur staatlichen Finanzierung  
der politischen Parteien

B 44/66

2. November 1966

Heinz Laufer, Dr. jur. utr.; geb. am 22. April 1933 in Würzburg; nach dem Studium der Rechtswissenschaft, Philosophie und Politischen Wissenschaft juristische Staatsprüfung und Promotion, Assistententätigkeit an den Universitäten Würzburg und München; derzeit Lehrbeauftragter für Politische Wissenschaft an der Universität München und Dozent an der Hochschule für Politische Wissenschaften in München; Hauptarbeitsgebiete innerhalb der Politischen Wissenschaft: Regimelehre (government) und Politische Theorie.

Veröffentlichungen: Das Kriterium politischen Handelns, München 1961; Die demokratische Ordnung — Eine Einführung, Stuttgart 1966. Aufsätze u. a.: Homo homini homo (1962); Die freiheitliche Demokratie (1964); Die Schiedsgerichtsbarkeit der deutschen Parteien (1965); Das demokratische Regime der Bundesrepublik (1965); Kooperativer Föderalismus (1966); Typus und Status des Bundesverfassungsgerichts (1966).

Herausgeber:

Bundeszentrale für politische Bildung,  
53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänsemarkt 21/23, Tel. 34 12 51, nimmt gern entgegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preise von DM 2,— monatlich bei Postzustellung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preise von DM 5,50 zuzüglich Verpackungs- und Portokosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung der herausgebenden Stelle dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

# Zur staatlichen Finanzierung der politischen Parteien

Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juli 1966

In der Ausgabe B 32/66 haben wir das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 19. Juli 1966 — 2 BvF 1/65 — abgedruckt, das die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der staatlichen Parteienfinanzierung grundsätzlich verneint und nur eine Ausnahme für die Kosten des Wahlkampfes zuläßt. — Die Urteile des Bundesverfassungsgerichtes sind endgültig; gegen sie gibt es keine Rechtsmittelinstanz. Sie werden selbstverständlich respektiert. Das schließt jedoch nicht aus, daß sie zum Gegenstand der öffentlichen Debatte werden und insbesondere von Wissenschaft und Publizistik diskutiert werden. Der Autor des folgenden Beitrages befaßt sich seit langem mit der Institution des Bundesverfassungsgerichtes im politischen Prozeß. Wir weisen nachdrücklich darauf hin, daß seine Ausführungen als persönlicher Beitrag zur Diskussion zu betrachten sind.

Zur zusätzlichen Information veröffentlichen wir in der nächsten Ausgabe die Plädoyers, die Professor Dr. Dr. h. c. Ernst Friesenhahn, Bonn, und Rechtsanwalt Gerhard Jahn, MdB, in den mündlichen Verhandlungen vor dem Bundesverfassungsgericht vom 19.—21. April 1966 gehalten haben.

1. Das demokratische Regime der Bundesrepublik Deutschland, wie es durch Art. 20 GG konzipiert ist und sich seit 1949 entwickelt hat, ist eine Parteiendemokratie als ein spezieller Typus demokratischer Ordnung<sup>1)</sup>. In diesem Demokratietypus, der sich Ende des 19. Jahrhunderts anbahnte und in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts allmählich vollendet wird und den der westdeutsche Verfassungsgeber durch Art. 21 GG verfassungsrechtlich legitimierte, sind die politischen Parteien die politischen Handlungseinheiten, durch die das Volk als ursprünglicher Repräsentant wirksam werden kann; sie sind integrierende Bestand-

teile des Verfassungsaufbaus und üben als Kurationsorgane der Amtsinhaber politischer Institutionen die Funktionen von Verfassungsorganen aus<sup>2)</sup>; sie sind die die moderne demokratische Gesellschaft und ihr politisches Institutionengefüge tragenden Einrichtungen, denn sie sind Mittler und Zwischenglieder zwischen Bürger und Regierenden<sup>3)</sup>. Es dürfte deshalb einsichtig sein, daß Funktionen und Stellung der politischen Parteien im Verfassungsgefüge, ihre politisch-soziologische Struktur, ihre demokratische Wirksamkeit mehr und mehr das Interesse von Publizistik und Sozialwissenschaften gefunden haben. Ist man nun mit *Theodor Eschenburg* der Ansicht, daß inneres Gefüge und Stellung der Parteien im politischen Kräftefeld durch die Art der Geldbeschaffung für den Unterhalt ihrer Organisationen und die Durchführung des Wahlkampfes beeinflußt wird und daß andererseits die Struktur der Partei nicht unerheblich durch deren Finanzierungsart bestimmt wird<sup>4)</sup>, dann ist man erstaunt, daß im wissenschaftlichen Bereich der allgemeinen Problematik der Parteienfinanzierung durch die neuere verfassungsrechtliche und politik-wissenschaftliche

<sup>1)</sup> Zur Parteiendemokratie als speziellen Typus des demokratischen Regimes siehe: *Waldemar Besson*, Viele Parteien tragen den Staat, in: *Adenauer* und die Folgen, München 1965, S. 59—79; *Thomas Ellwein*, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Köln-Opladen 1965, S. 120—127; *Wilhelm Greve*, Parteienstaat — oder was sonst?, in: *Der Monat*, Heft 36/1951, S. 563—577; *Wilhelm Henke*, Das Recht der politischen Parteien, Göttingen 1964; *Heinz Laufer*, Das demokratische Regime der Bundesrepublik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, B 30/65, S. 24—28; *Gerhard Leibholz*, Der Strukturwandel der modernen Demokratie, in: *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Karlsruhe 1958, S. 78—129; *Winifrid Steffani*, Zur Kritik am Parteienstaat und zur Rolle der Opposition, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, B 45/65, S. 17—21 u. S. 25—29; zur Kritik an der Parteiendemokratie siehe *Ekkehart Krippendorff*, Das Ende des Parteienstaates?, in: *Der Monat*, Heft 160/1962, S. 64—70, sowie die Entgegnungen „Die Zukunft des Parteienstaates“, in: *Der Monat*, Heft 162/62, S. 84—94.

<sup>2)</sup> In diesem Sinne BVerfGE 1, 225; 2, 11, 73; 4, 28; 5, 133 f, 388; 9, 165; 10, 14; 11, 241, 273; 12, 306.

<sup>3)</sup> So *Konrad Hesse*, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, in: *VVDStRL*, Heft 17/1959, S. 19; *Heinz Laufer*, Die demokratische Ordnung, Stuttgart 1966, S. 149—151.

<sup>4)</sup> Parteienfinanzierung III — eine Übersicht von 1949 bis 1965, in: *Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik*, Bd. 2, München 1966, S. 241.

Literatur nicht der Platz eingeräumt wird, der ihr als einer der strukturellen Grundsatzfragen zukommen sollte<sup>5)</sup>. Erstaunt vor allem auch deshalb, weil in der Bundesrepublik Deutschland als erstem Land der funktionierenden westlichen Demokratien neben den traditionellen Finanzierungsarten<sup>6)</sup> eine neue Einnahmequelle der Parteien entstanden ist: die Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln, häufig als staatliche Parteienfinanzierung bezeichnet. Seit 1959 gewährten sich die Fraktionen der im Bundestag vertretenen politischen Parteien aus Haushaltsmitteln des Bundes Zuschüsse für die politische Tätigkeit ihrer Parteien. Die Zuschüsse betragen im Jahre 1959 5 Millionen DM mit der Zweckbestimmung „zur Förderung der politischen Bildungsarbeit der Parteien“; sie wurden im Jahre 1962 auf 20 Millionen DM erhöht, wobei die Zweckbindung auf die „Aufgaben der Parteien nach Art. 21 GG“ ausgedehnt wurde; im Jahre 1964 wurden die Sondermittel, deren Zweckbindung für politische Bildungsarbeit im Jahre 1963 weggefallen war, auf 38 Millionen DM erhöht. Das entsprach etwa einer DM pro wahlberechtigten Bundesbürger. Dieselbe Regelung galt auch im Rechnungsjahr 1965 und war auch im Bundeshaushaltsplan 1966 vorgesehen. Die Zuschüsse wurden nach Fraktionsstärke verteilt; seit 1963 wurden 20 % der Mittel auf die vier im Bundestag vertretenen Parteien SPD, CDU, FDP und CSU zu je 5 %, 80 % der Mittel proportional ihrer Sitze aufgeteilt<sup>7)</sup>. Nicht im Bundestag vertretene Parteien erhielten keine finanziellen Zuwendungen aus dem Bundeshaushaltsplan. Dem Beispiel des Bundes folgte bald eine Anzahl von Ländern<sup>8)</sup>.

<sup>5)</sup> So *Wilhelm Kewenig*, Die Problematik der unmittelbaren staatlichen Parteifinanzierung, in: *DOV*, 17. Jg. 1964, S. 829; vgl. auch die dort in Anm. 6—8, S. 829, angegebene Literatur, die zeigt, wie wenig sich die Sozialwissenschaften bisher dieses Problemkomplexes angenommen haben.

<sup>6)</sup> *Theodor Eschenburg*, ebenda, unterscheidet sieben Hauptgruppen von finanziellen Einnahmen der Parteien: 1) Mitgliederbeiträge; 2) Zusätzliche Beiträge der Mandatsträger; 3) Sammlungen; 4) Erträge aus Veranstaltungen und Veröffentlichungen; 5) Einnahmen aus Eigenbetrieben der Partei oder Erträgen des Parteivermögens; 6) Private Spenden; 7) Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln.

<sup>7)</sup> Einzelheiten über die Parteienfinanzierung aus Mitteln des Bundeshaushaltes sind dem Urteil des BVerfG vom 19. Juli 1966 — 2 BvF 1/65 — (Normenkontrollklage des Landes Hessen), abgedruckt in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, B 32/66, S. 4, zu entnehmen.

<sup>8)</sup> Siehe dazu die Übersichten bei *Heiko Plate*, Parteifinanzierung und Grundgesetz, Berlin 1966, S. 52 ff.

2. Die finanziellen Zuwendungen aus Bundes- und Landesmitteln an die in den jeweiligen Parlamenten vertretenen Parteien haben ihre entscheidende und weitreichende Ursache in der historischen Entwicklung des deutschen Parteiwesens in einer demokratiefremden Umwelt und dem daraus resultierenden a-parteilichen Milieu. Hinzu kommt, daß die Regierungsparteien in der Nachkriegszeit, voll ausgelastet mit den Regierungsgeschäften im neuen Staat, kaum Zeit und Kraft fanden, ein parteiliches Selbstverständnis zu entwickeln<sup>9)</sup>. Auf diese Ursachen kann leider in diesem Zusammenhang nicht weiter eingegangen werden. Doch sei wenigstens eine aktuelle Ursache genannt, nämlich die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 24. Juni 1958<sup>10)</sup>, durch die die von den Regierungsparteien 1954 beschlossenen Gesetznovellen über die Steuerbegünstigung von Spenden an politische Parteien für verfassungswidrig erklärt wurden<sup>11)</sup>. Dadurch trat ein spürbarer Rückgang der Spenden für die Regierungsparteien ein<sup>12)</sup>, die alsbald darauf sahen, den finanziellen Ausfall auf andere Weise auszugleichen. Dafür bot sich die Finanzierung aus staatlichen Mitteln an, die zuerst von der FDP und dem BHE gefordert wurde; die CDU/CSU schloß sich dieser Forderung an, während die SPD sie zunächst verwarf<sup>13)</sup>. Obgleich letztere sich lange Zeit gegen die finanziellen Zuwendungen aus Bundesmitteln wandte<sup>14)</sup>, nahm sie ebenso wie die Regierungsparteien die Gelder in Empfang, die seit 1959 in immer größerem Ausmaß in die Bundeszentralen der Parteien flossen. Während die SPD die staatlichen Mittel dazu

<sup>9)</sup> Zum Ganzen vgl. *Eschenburg*, a. a. O., S. 244—252.

<sup>10)</sup> BVerfGE 8, 51—71.

<sup>11)</sup> § 106 Einkommensteuergesetz in der Fassung vom 21. Dezember 1954 — BGBl. I, 441; § 11 Ziff. 5 Körperschaftsteuergesetz in der Fassung vom 21. Dezember 1954 — BGBl. I, 467; § 49 Ziff. 1 und 2 Einkommensteuer-Durchführungsverordnung vom 21. Dezember 1955 — BGBl. I, 756; § 26 Ziff. 1 und 2 Körperschaftsteuer-Durchführungsverordnung vom 23. Dezember 1955 — BGBl. I, 853; die zweite Verordnung über den Abzug von Spenden zur Förderung staatspolitischer Zwecke vom 23. Oktober 1956 — BGBl. I, 836 sah vor, daß Spenden an politische Parteien zum Teil bis 10 % des Gesamtbetrages der Einkünfte steuerlich abzugsfähig waren.

<sup>12)</sup> Siehe dazu *Ulrich Dübber*, Parteifinanzierung in Deutschland, Köln 1962, S. 19 ff., besonders die Anmerkungen 125—127; *Eschenburg*, a. a. O. S. 251 f.

<sup>13)</sup> *Theodor Eschenburg*, Parteifinanzierung II, in: *Zur politischen Praxis in der Bundesrepublik*, Bd. 1, München 1964, S. 210 ff.

<sup>14)</sup> *Ellwein*, a. a. O., S. 144.

verwenden konnte, erhebliche Beträge für die politische Bildung, auch von Nichtmitgliedern, auszugeben, konnten die Regierungsparteien durch die staatlichen Mittel ihre Parteiorganisation, besonders ihre Parteiapparaturen ausbauen und rationell gestalten. Die finanziellen Zuwendungen ermöglichten einen Ausbau der Parteien — auch der SPD — in einer Weise, die ihnen zum erstenmal in der demokratischen Geschichte Deutschlands die Wahrnehmung ihrer Funktionen in der Parteidemokratie ermöglichte. Inwieweit damit auch Nachteile und Mängel verbunden waren, wird uns weiter unten noch zu beschäftigen haben.

3. Diese für die Parteien nicht unerfreuliche Entwicklung wurde am 19. Juli 1966 abrupt unterbrochen. Das BVerfG entschied, daß es mit dem Grundgesetz nicht zu vereinbaren und daher verfassungswidrig sei, die dauernde finanzielle Fürsorge für die Parteien zu einer Staatsaufgabe zu machen. Durch diese Entscheidung griff das BVerfG, das durch seine bisherige Rechtsprechung wesentlich zur theoretischen Fundierung der Parteidemokratie beigetragen hat<sup>15)</sup>, überaus effektiv in den politischen Prozeß der Bundesrepublik ein. Das war zwar nicht das erste Mal in der fünfzehnjährigen Geschichte des BVerfG<sup>16)</sup>, doch dürfte kaum eine der politisch relevanten verfassungsgerichtlichen Entscheidungen so einschneidend auf den demokratischen Prozeß gewirkt haben wie die Entscheidungen vom 19. Juli 1966. Durch sie wurde die Substanz der Parteidemokratie, Stellung und Funktionen der politischen Parteien in der Bundesrepublik sowie ihre innere Struktur erheblich tangiert. Verständlicherweise war daher die Reaktion von Parteien und Publizistik lebhaft, wie wir noch sehen werden, während die Sozialwissenschaften bisher weitgehend schwiegen. Insofern, als es jedoch zu deren Funktionen, insbesondere zu denen der Politischen Wissenschaft und der Verfassungsrechtslehre gehört, an der Gestaltung der politischen Ordnung durch Analyse, Kritik

<sup>15)</sup> Zur Parteienrechtsprechung siehe *Leibholz/Rinck*, GG, Köln 1966, S. 273—279.

<sup>16)</sup> Es sei an folgende politisch relevante Entscheidungen des BVerfG erinnert: Neugliederungsurteil, BVerfGE 1, 14—66; SRP-Verbot, BVerfGE 2, 1—79; EVG-Verträge, BVerfGE 1, 115—117, 281—283, 396—415; 2, 79—98, 143—182; Entscheidung über Gesetz zu Art. 131 GG, BVerfGE 3, 58—162; Saar-Urteil, BVerfGE 4, 157—178; KPD-Verbot, BVerfGE 5, 85—393; Konkordaturteil, BVerfGE 6, 309—367; Atombewaffnungsurteile, BVerfGE 8, 104—141; Fernsehurteil, BVerfGE 12, 205—264; Wahlkreiseinteilung, BVerfGE 16, 130—144.

## INHALT

### Einleitung

#### I. Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juli 1966 und ihre prozesuale Vorgeschichte

- a) Die am 19. Juli 1966 verkündeten Urteile
- b) Die Organklage der Gesamtdeutschen Partei und der Bayernpartei
- c) Das von der Hessischen Landesregierung beantragte Normenkontrollverfahren
- d) Die Organklagen anderer politischer Parteien
- e) Der weitere Verlauf der Verfahren

#### II. Die öffentliche Reaktion auf die Urteile und ihre unmittelbaren Auswirkungen auf die Parteien

- a) Die publizistische Reaktion
- b) Die Reaktion der politischen Parteien
- c) Die unmittelbaren Auswirkungen auf die politischen Parteien

#### III. Verfahrensrechtliche Probleme bei den Prozessen über die staatliche Parteienfinanzierung

- a) Die Ablehnung eines Richters wegen der Besorgnis der Befangenheit
- b) Res judicata?

#### IV. Die verfassungsrechtliche Problematik des Verbots der staatlichen Finanzierung der Parteien

- a) Die bisherige Rechtsprechung des BVerfG zur staatlichen Finanzierung der politischen Parteien
- b) Das Schweigen des Grundgesetzes zur staatlichen Parteienfinanzierung
- c) Volk, Parteien und Staat im Demokratieverständnis des BVerfG
- d) Die Vorstellung des BVerfG von der Parteienfinanzierung
- e) Zulässigkeit der Erstattung der Wahlkampfkosten

#### V. Möglichkeiten des politischen Handelns für den Bundesgesetzgeber und die politischen Parteien

und Modellbildung mitzuwirken, dürfen die genannten Urteile des BVerfG als Aufforderung betrachtet werden, sich mit ihnen kritisch auseinanderzusetzen. Wenn das im folgenden geschieht, so nicht im Stil einer Urteilschelte, wie das bedauerlicherweise immer wieder vorkommt<sup>17)</sup>, sondern in voller Anerkennung der Autorität des BVerfG und seines Spruches durch kritische Analyse mit

<sup>17)</sup> Mangelhafter politischer Stil wird in der Bundesrepublik häufig dann manifestiert, wenn das BVerfG eine Entscheidung fällt, die die Amtsinhaber in ihrem politischen Handeln hemmt oder

wissenschaftlichem Instrumentarium. Dabei soll nicht allein das Urteil im Normenkontrollverfahren Gegenstand der kritischen Auseinandersetzung sein, sondern die Gesamtheit der Prozesse, die zu den Entscheidungen vom 19. Juli 1966 geführt haben, und ihre Beziehung zum Gesamten der politischen Ordnung der Bundesrepublik.

Wir werden mit den Entscheidungen vom 19. Juli 1966 und ihrer prozessualen Vorgeschichte

beginnen. Anschließend werden die Reaktion in der öffentlichen Meinung und die unmittelbaren Auswirkungen auf die politischen Parteien behandelt werden. Kurz werden wir einige verfahrensrechtliche Probleme der Prozesse erörtern, um dann ausführlich auf die verfassungsrechtliche Problematik des Verbots der staatlichen Zuwendungen an politische Parteien einzugehen und sie einer kritischen Analyse zu unterziehen.

## I. Die Urteile des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juli 1966 und ihre prozessuale Vorgeschichte

### a) Die am 19. Juli 1966 verkündeten Urteile

Am 19. Juli 1966 verkündete der Zweite Senat des BVerfG drei Urteile betreffend die staatliche Finanzierung der im Deutschen Bundestag vertretenen politischen Parteien. Das erste Urteil, erlassen im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle nach Art. 93 Absatz 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG auf Antrag der Hessischen Landesregierung, erklärte § 1 des Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplanes für das Rechnungsjahr 1965 insoweit für nichtig, „als diese Vorschrift den Bundesminister des Innern ermächtigt, gemäß Einzelplan 06 Kapitel 02 Titel 612 des Bundeshaushaltsplanes 38 Millionen DM für die Aufgaben der Parteien nach Art. 21 GG auszugeben“<sup>18)</sup>. Das zweite Urteil, erlassen auf Grund eines Organstreits der Gesamtdeutschen Partei und der Bayernpartei gegen den Deutschen Bundestag und den Deutschen Bundesrat nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG, stellte fest, daß der Deutsche Bundestag und der Deutsche

beschneidet oder deren Handeln gar für verfassungswidrig erklärt; dann sind polemische Ausfälle gegen das BVerfG von Amtsinhabern und ihren Anhängern nicht selten, Urteilsschelten ohne Kenntnis der verfassungsrechtlichen Probleme, auf die Minderung der Autorität des Gerichtes abzielend. Eine solche Urteilsschelte veranlaßte den Präsidenten des BVerfG einmal zu folgender Erklärung: „1) Jedermann steht es frei, Entscheidungen des BVerfG kritisch zu würdigen oder auch für falsch zu halten. 2) Kein Verfassungsorgan ist nach der grundgesetzlichen Ordnung befugt, zu beschließen oder amtlich zu verlautbaren, ein Spruch des BVerfG entspreche nicht dem Recht. 3) Der Boden einer sachlichen Kritik wird verlassen, wenn dem Gericht unterstellt wird, eine Entscheidung sei von Ressentiments beeinflusst.“

<sup>18)</sup> 2 BvF 1/65; dieses Urteil ist vollständig abgedruckt in: „Aus Politik und Zeitgeschichte“, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, B 32/66. Zitationen nach dieser Ausgabe.

Bundesrat gegen Art. 21 Abs. 1 GG verstoßen haben, weil sie in den Gesetzen über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für die Rechnungsjahre 1962 und 1964 Sondermittel für die Aufgaben der Parteien nach Art. 21 GG bereitgestellt haben<sup>19)</sup>. Das dritte Urteil, ebenfalls im Organstreit, auf Antrag der Nationaldemokratischen Partei gegen den Deutschen Bundestag und den Deutschen Bundesrat erlassen, traf die gleiche Entscheidung in bezug auf die im Bundeshaushalt 1965 bereitgestellten Sondermittel für die politischen Parteien<sup>20)</sup>. Die drei Urteile schlossen eine Reihe von verfassungsprozessualen Abläufen ab, die dem Ansehen der deutschen Verfassungsgerichtsbarkeit nicht unbedingt zuträglich waren.

### b) Die Organklage der Gesamtdeutschen Partei und der Bayernpartei

Am 12. September 1962 ging beim BVerfG eine Klage der Gesamtdeutschen Partei — GP (DP/BHE) — gegen den Deutschen Bundestag ein, die beantragte, festzustellen, daß der im Bundeshaushaltsgesetz 1962 den politischen Parteien finanzielle Zuwendungen währende Titel insoweit gegen Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 21 GG verstößt, als er die Klägerin von der Beteiligung an den dort ausgewiesenen Zuschüssen ausschließt. Die Klägerin hatte nämlich bei der Wahl zum 4. Deutschen Bundestag weder drei Grundmandate noch die 5 %-Grenze erreicht und war daher im Bundestag nicht mehr vertreten. Der Haushaltsausschuß des Bundestages hatte

<sup>19)</sup> 2 BvF 1/62; 2 BvF 2/64; zur Geltendmachung eines Ausspruches einer politischen Partei wegen Verletzung ihres verfassungsrechtlichen Status durch ein Verfassungsorgan im Wege des Organstreites siehe BVerfGE 4, 27—31.

<sup>20)</sup> 2 BvF 2/65.

demzufolge am 29. Juni 1962 beschlossen, die Gesamtdeutsche Partei bei der Verteilung der bereitgestellten Haushaltsmittel nicht mehr zu berücksichtigen. Der Bundesminister des Innern hatte sich im Vollzug dieses Beschlusses geweigert, Gelder an die Klägerin auszuführen. Es war somit nicht verwunderlich, daß diese sich an das BVerfG mittels der Organklage wandte, denn das war das letzte ihr zur Verfügung stehende Mittel, um vielleicht doch noch an den staatlichen Zuwendungen für politische Parteien partizipieren zu können. Doch das BVerfG zeigte keine besondere Eile, sich mit diesem Antrag zu befassen und eine Entscheidung herbeizuführen. Das Jahr 1962 ging zu Ende, das Jahr 1963 verfloß, das Jahr 1964 neigte sich seinem Ende zu, über den Antrag der Gesamtdeutschen Partei wurde nicht entschieden. Welche Gründe der Zweite Senat für diese Verzögerung hatte, ist nicht mit völliger Klarheit zu eruieren, die kolportierten Vermutungen auszusprechen, erscheint uns unzulässig. Doch wird in dieser Verzögerung wiederum ein schwerwiegender Mangel der bundesrepublikanischen Verfassungsgerichtsbarkeit deutlich, nämlich die überaus lange Zeitdauer von der Antragstellung bis zur Entscheidung, die in nicht wenigen Fällen den vom verfassungsgerichtlichen Verfahren verfolgten Zweck beeinträchtigt<sup>21)</sup>.

Im November 1964 erhielt die Klägerin Unterstützung durch die Bayernpartei — BP —, ebenfalls nicht im Deutschen Bundestag vertreten, die im Organstreit gegen Bundestag und Bundesrat die Feststellung begehrte, daß ihr Ausschluß von den finanziellen Zuwendungen im Bundeshaushaltsplan 1964 sie in ihrem verfassungsmäßigen Recht auf chancengleiche Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes verletze. Doch auch dieser Antrag schien den Senat nicht zu veranlassen, sich mit Energie einer Entscheidung zuzuwenden. Dazu bedurfte es offensichtlich stärkerer Anstöße von Antragsberechtigten, die in der öf-

<sup>21)</sup> Es sei hier nur an drei Verfahren erinnert, in denen durch jahrlange Verzögerung der Entscheidung diese in ihrer Wirksamkeit erheblich eingeschränkt wurde: Das KPD-Urteil, bei dem die Bundesregierung den Verbotsantrag am 22. November 1951 stellte, das Urteil am 17. August 1956 erging; die Verfassungsbeschwerde des ehemaligen bayrischen Landwirtschaftsministers *Baumgartner*, die jahrelang liegenblieb und durch den Tod des Beschwerdeführers hinfällig wurde; die Verfassungsbeschwerde des *Spiegel*, die bereits am 29. Oktober 1962 gegen die bundesanwaltschaftlichen Aktionen gegenüber dem Nachrichtenmagazin erhoben wurde, wurde erst am 5. August 1966 durch Teilurteil entschieden. Die Beispiele ließen sich beliebig vermehren.

fentlichen Meinung über mehr Ansehen verfügen als zwei nicht mehr im Bundestag vertretene Parteien, oder die spektakulär genug sind, um Aufsehen in der Öffentlichkeit zu erregen.

### c) Das von der Hessischen Landesregierung beantragte Normenkontrollverfahren

Im Mai 1965 beantragte die Regierung des Landes Hessen, vertreten durch ihren Ministerpräsidenten *Zinn* (SPD), im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle beim BVerfG die Feststellung, daß die Bestimmungen des Bundeshaushaltsplans für das Rechnungsjahr 1965, die 38 Millionen DM für die Aufgaben der Parteien nach Art. 21 GG bereitstellen, gegen Art. 30, Art. 21 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1, Art. 21 Abs. 1 Satz 2 und 3, Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen und nichtig sind<sup>22)</sup>. Damit hatte der sozialdemokratische Ministerpräsident Hessens seinen zweiten Vorstoß beim BVerfG gegen jegliche Art von staatlicher Parteienfinanzierung unternommen. War sein Erfolg bei seinem ersten Vorstoß ambivalent, so hoffte er jetzt, endgültig die finanziellen Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln an die Parteien zu unterbinden. Sein Vorstoß war ein Alleingang des Landes Hessen und geschah offensichtlich ohne die Billigung der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, wie die Ausführungen ihrer Vertreter *Schmitt-Vockenhausen* und *Jahn* (beide SPD-MdB) in den mündlichen Verhandlungen erkennen ließen<sup>23)</sup>.

Mit dem Antrag der Hessischen Landesregierung, deren Bevollmächtigter der in vielen Verfassungsrechtsstreitigkeiten bewährte Bundestagsabgeordnete *Adolf Arndt* (SPD) war, wurde der verfassungsrechtliche Streit um die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit der staatlichen Parteienfinanzierung ein Gegenstand der öffentlichen Debatte, zumal Ministerpräsident *Zinn* keine Gelegenheit vorübergehen ließ, die Verfassungswidrigkeit der finanziellen Zuwendungen an die Bundestagsparteien, einschließlich seiner eigenen Partei, zu verkünden<sup>24)</sup>. Für den 22. und 23. Juni 1966 wurde eine mündliche Verhandlung für die beiden Organklagen anberaumt, doch war man sich offensichtlich noch nicht ganz im klaren, ob dabei auch die Normenkontrollklage mit verhandelt werden sollte oder nicht. Zuvor aber traten noch andere politische Parteien in Aktion.

<sup>22)</sup> Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/66, S. 5—7.

<sup>23)</sup> A. a. O., S. 12; siehe dazu auch *Eschenburg*, Parteienfinanzierung III, S. 258.

<sup>24)</sup> So zum Beispiel beim Parlamentarier-Kongreß der SPD im Frühjahr 1965 in Wiesbaden.

#### d) Die Organklagen anderer politischer Parteien

Ende Mai 1965 erhob die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) eine Organklage gegen den Deutschen Bundestag und den Deutschen Bundesrat mit dem Begehren, festzustellen, daß der Haushaltsplan 1965 insoweit gegen Art. 21 GG verstößt, als er für die im Bundestag vertretenen Parteien einen Zuschuß von 38 Millionen DM ausweist. Hilfsweise begehrte sie, einen Verstoß gegen Art. 3 und 21 GG festzustellen, als sie von den finanziellen Zuwendungen im Haushaltsplan 1965 ausgeschlossen blieb. Wenig später beantragte die Deutsche Friedensunion (DFU) in einem Organstreit ebenfalls, das Haushaltsgesetz 1965 in bezug auf Kapitel 0602 Titel 612 für nichtig zu erklären. Hilfsweise forderte sie ihre angemessene Beteiligung an diesen Mitteln.

Somit schwebten beim BVerfG vier Organstreitigkeiten und ein Normenkontrollverfahren, wobei die ersteren entweder von Parteien ausgingen, die stetig mehr und mehr aus dem demokratischen Prozeß eliminiert wurden und beim Wähler immer weniger Konsensus erzielen konnten, oder von Parteien, deren demokratische Substanz mehr als zweifelhaft ist, die aber rigoros alle ihnen von der rechtsstaatlichen Demokratie zur Verfügung gestellten Rechtsmittel gebrauchen, um im demokratischen Prozeß irgendeine Rolle zu spielen, wie spektakulär sie auch immer sein mag, und sich vor dem Bürger zu produzieren. Während das vom Lande Hessen angestrebte Verfahren von der Überzeugung der Antragsteller getragen wurde, staatliche Parteienfinanzierung führe zur Bildung eines staatlich proportionierten Parteienoligopols und gefährde die freiheitliche demokratische Grundordnung<sup>25)</sup>, war es bei den vier antragstellenden Parteien evident, daß sie entweder den erfolgreichen Parteien die finanziellen Zuwendungen neideten und ihnen durch die Klage schaden wollten, oder daß sie selbst an dieser Finanzierungsquelle beteiligt werden wollten. Dabei kam ihnen die Grundrechtsnorm des Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 GG, das verfassungsprozessuale Instrumentarium der Organklage für politische Parteien sowie die Rechtsprechung des BVerfG zur Chancengleichheit der politischen Parteien wirksam zu Hilfe<sup>26)</sup>. Überleben, künftiger Er-

folg und Kampf gegen die etablierten Parteien waren für die antragstellenden Parteien die ausschließlichen Motive, sich an das BVerfG zu wenden, nicht aber die Sorge um die Aufrechterhaltung der demokratischen Ordnung — eine Sorge, die jedenfalls Ministerpräsident Zinn motivierte. Die genannten Parteien kleideten eine politische Auseinandersetzung in einen verfassungsgerichtlichen Streit und hofften, die Entscheidung des BVerfG würde ihnen dabei zu Hilfe kommen.

#### e) Der weitere Verlauf der Verfahren

1. Das BVerfG verband durch Beschluß nach § 66 BVerfGG die Verfahren von GP (DP/BHE) und BP am 22. Juni 1965 zu gemeinsamer Verhandlung und Entscheidung. Am 22. und 23. Juni 1965 fand eine mündliche Verhandlung statt, bei der auch der Vertreter des Landes Hessen auftrat, so daß gleichzeitig die Normenkontrollklage materiell-rechtlich verhandelt wurde. Ebenso traten die Vertreter der NPD und der DFU auf. Die im Bundestag vertretenen Parteien gaben Erklärungen ab. NPD und BP schlossen sich voll den Ausführungen des Vertreters des Landes Hessen an, sie änderten ihre Anträge dahin gehend, daß das BVerfG jegliche Art staatlicher Zuwendungen an politische Parteien für grundgesetzwidrig erklären solle. Der erkennende Senat vernahm die Schatzmeister der SPD, CDU, FDP und CSU über die Höhe und die Verwendung der ihren Parteien zugeflossenen Sondermittel für politische Bildungsarbeit, über die Ausgaben und Einnahmen der Parteien im Jahre 1962 und 1964 einschließlich der geldwerten Leistungen, über das Verhältnis der Leistungen der öffentlichen Hand zu den anderen Einnahmen der Parteien, über zusätzliche Einnahmen und Ausgaben der Parteien für einen Bundestagswahlkampf. Das bewirkte, daß zum erstenmal die Parteien den Schleier über ihre Finanzen öffentlich lüften mußten und die Öffentlichkeit einen Einblick in die Finanzierungsquellen nehmen konnte. Als Termin für die Urteilsverkündung wurde der 30. Juli 1965 angesetzt, wobei der Vorsitzende durchblicken ließ, daß dabei wohl endgültig über die Verfassungsmäßigkeit der staatlichen Parteienfinanzierung entschieden werde<sup>27)</sup>. Doch die Urteilsverkündung fand zu diesem Termin nicht statt.

Am 22. Juli 1965 verlegte der Senat den Termin auf den 9. November 1965, offiziell wegen Erkrankung eines Senatsmitglieds. Welche

<sup>25)</sup> Vgl. dazu die Begründung des Hessischen Antrags, a. a. O., S. 5—7; Eschenburg, a. a. O., S. 257.

<sup>26)</sup> Vgl. dazu BVerfGE 1, 242; 3, 26 f., 393; 4, 382 f.; 6, 90, 280; 7, 107 f.; 8, 64 f., 68; 14, 132 f.

<sup>27)</sup> Vgl. dazu *Süddeutsche Zeitung* Nr. 149 vom 23. Juni 1965 und Nr. 150 vom 24. Juni 1965.

Gründe tatsächlich dafür ausschlaggebend waren, ist nicht einwandfrei zu eruieren, und den Vermutungen und Spekulationen war und ist freie Bahn gegeben. Ob es die für den 19. September angesetzten Bundestagswahlen waren, zu denen die politischen Parteien eben ihre letzten Vorbereitungen trafen und in die das BVerfG durch ein eventuelles Verbot der staatlichen Parteienfinanzierung nicht eingreifen wollte, oder ob es die Auseinandersetzungen im erkennenden Senat waren, die nicht zu einer die Parteienfinanzierung ablehnenden oder bestätigenden Entscheidung führen konnten, ist offen. Es ist auch möglich, daß die Mitglieder des Zweiten Senats unter allen Umständen vermeiden wollten, daß das BVerfG in den Bundestagswahlkampf gezerrt werden würde, was dem Ansehen des Gerichts mit Sicherheit nicht zuträglich gewesen wäre. Welches Motiv für die Richter im einzelnen ausschlaggebend gewesen sein mag, kann dahingestellt bleiben; für den innerpolitischen Prozeß der Bundesrepublik war es von Vorteil, daß die Entscheidungen über die Parteienfinanzierung in die Zeit nach der Bundestagswahl verlegt wurde.

2. Obwohl das BVerfG nach § 30 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG in geheimer Beratung entscheidet, blieb wie schon so oft bei politisch relevanten Prozessen das Beratungsgeheimnis auch in diesem Verfahren nicht streng gewahrt. Im Herbst 1965 verbreitete sich bei den politischen Parteien die Nachricht, der Senat habe erzwungen, die Staatsfinanzierung der Bundestagsparteien durch den Bundeshaushaltsplan für unzulässig zu erklären<sup>28)</sup>. Der Bundestagspräsident beantragte daraufhin beim BVerfG, daß vor dessen Entscheidung auch der neu gewählte Bundestag rechtlich Gehör finden möge. Ähnliche Anträge stellten die Ministerpräsidenten von Bayern und Rheinland-Pfalz. Für die SPD beantragte der Bundestagsabgeordnete *Jahn* dasselbe, der allerdings gleichzeitig in seinen Schriftsätzen den

<sup>28)</sup> *Eschenburg*, ebenda; wenn *Eschenburg* allerdings annimmt, Prof. *Leibholz*, Mitglied des Zweiten Senats beim BVerfG, habe auf der Staatsrechtslehrertagung im Oktober 1965 in Würzburg unmißverständliche Äußerungen über das zu erwartende Urteil gemacht, dann liegt ein Irrtum vor. *Leibholz* nahm in seinem Referat „Parteien und Verbände“ zwar beiläufig zum Problem der staatlichen Parteienfinanzierung Stellung, vermied jedoch sorgfältig, über den möglichen Ausgang des Verfahrens irgend etwas verlauten zu lassen. Jegliche Andeutung dieser Art hätte eine grobe Pflichtverletzung dargestellt, die zu einem Verfahren nach § 105 BVerfGG hätte führen können.

Antrag stellte, die verschleierte Parteienfinanzierung der Regierungsparteien aus den Regierungsfonds zu überprüfen<sup>29)</sup>.

Das Gericht mußte entscheiden, ob und inwieweit es den Anträgen der Bundestagsparteien entgegenkommen sollte. Eine verfahrensrechtliche Verpflichtung dazu bestand nicht und in seiner bisherigen Rechtsprechung hatte das BVerfG nach Schluß der Beweisaufnahme diese noch nie wieder eröffnet<sup>30)</sup>. Hingegen hatte es Termine zur Urteilsverkündung schon häufiger verlegt, wozu § 30 Abs. 1 Satz 4 BVerfGG ausdrücklich eine Befugnis einräumt, während das BVerfGG über die Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung und erneute Beweisaufnahme schweigt. Doch insoweit, als das BVerfG in der Gestaltung des verfassungsgerichtlichen Prozesses im Rahmen des BVerfGG über eine gewisse Autonomie verfügt<sup>31)</sup>, konnte es selbständig entscheiden und gab den Anträgen statt. Durch Beschluß vom 21. Oktober 1965 wurde der Verkündungstermin aufgehoben und durch Beschluß vom 14. Dezember 1965 die mündliche Verhandlung wieder eröffnet. Ob der Senat sich davon neue Tatsacheninformation oder evidente Rechtsargumente versprach, muß bezweifelt werden, wenn man die mündliche Verhandlung vom 19. bis 21. April 1966 verfolgte und die Urteile vom 19. Juli 1966 liest. Das, was im Herbst 1965 über das bevorstehende Urteil kolportiert wurde, unterscheidet sich nicht von den endgültigen Urteilen.

<sup>29)</sup> *Eschenburg*, a. a. O., S. 258; am 22. März 1966 entschied der Senat durch Beschluß, die Anträge der SPD gegen die „mittelbare“ Staatsfinanzierung aus den verschiedenen Haushaltstiteln abzutrennen, weil diese Verfahren noch nicht entscheidungsreif seien.

<sup>30)</sup> Im ersten auf Antrag der Hessischen Landesregierung durchgeführten Verfahren vor dem BVerfG, das ebenfalls die staatliche Parteienfinanzierung zum Gegenstand hatte, kamen die Vertreter der Bundesregierung mit ihren Argumenten in der mündlichen Verhandlung nicht recht zum Zuge. Die Bundesregierung beantragte nach Schluß der Beweisaufnahme und der mündlichen Verhandlung weitere Sachverständige zu hören; die CDU, CSU und DP beantragten, neue mündliche Verhandlungen anzusetzen und zu diesem Zwecke den Bundeskanzler als Sprecher der Bundesregierung einzuschalten. Der Zweite Senat lehnte alle Anträge ab. (Vgl. dazu *Eschenburg*, Parteienfinanzierung II, S. 210; BVerfGE 8, 50).

<sup>31)</sup> Vgl. dazu *Willi Geiger*, Kommentar zum BVerfGG, Berlin-Frankfurt 1952, Vorbem. zu § 17, S. 63 ff.; *Ernst Friesenhahn*, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der BRD, in: Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart, Köln-Berlin 1962, S. 181 ff.

3. Im weiteren Verlauf der Verfahren gab es noch zwei wichtige prozessuale Ereignisse. Im Dezember 1965 beantragte der Prozeßbevollmächtigte der NPD namens seiner Mandantin, das BVerfG möge durch eine einstweilige Anordnung nach § 32 BVerfGG dem Bundesminister des Innern verbieten, bis zur Entscheidung über die Parteienfinanzierung staatliche Zuschüsse an die politischen Parteien auszuzahlen. Der Antrag bezweckte, den im Bundestag vertretenen Parteien, insbesondere den Regierungsparteien, eine wichtige Geldquelle zu verschließen und das BVerfG zu nötigen, sich selbst bis zu einem gewissen Grade zu präjudizieren, also eine Vorentscheidung über die im Streit befindlichen Verfassungsrechtsfragen zu treffen. Doch das BVerfG hat in ständiger Rechtsprechung strenge Anforderungen an den Erlaß einer einstweiligen Anordnung gestellt und im Vergleich zu den zahlreichen Anträgen nur wenige einstweilige Anordnungen getroffen<sup>32)</sup>. Es lehnte den Erlaß einer solchen ab, setzte sich aber mit dem Bundesinnenminister in Verbindung und regte an, die Auszahlungen an die Parteien, die monatlich erfolgten, einzustellen. Auch aus dem Ministerium selbst waren an den Bundesinnenminister von seinen Beamten Bedenken angemeldet und geraten worden, keine Zahlungen mehr zu leisten<sup>33)</sup>. Die Zahlungen wurden jedoch fortgesetzt. Verfassungsrechtlich war dagegen nichts einzuwenden, doch hätte es gutem politischen Stil entsprochen, wäre man den Anregungen des BVerfG gefolgt und hätte die finanziellen Zuwendungen bis zum Spruch des Senats unterlassen.

Nach diesem Mißerfolg sann die NPD auf weitere prozessuale Nadelstiche und stellte am 3. Februar 1966 den Antrag nach § 19 BVerfGG, den Richter beim Zweiten Senat, Professor *Gerhard Leibholz*, wegen Besorgnis der Befangenheit abzulehnen. Am 11. Februar 1966 stellte die BP denselben Antrag. Die Antragsteller begründeten ihr Begehren damit, daß sich Leibholz in seinem Referat auf der Staatsrechtslehretagung 1965 in Würzburg für die Finanzierung der politischen Parteien aus Staatsmitteln ausgesprochen und dabei

die These vertreten habe, „Liberale und Demokratieablehner“ hätten sich zu einer „unheiligen Allianz“ gegen die staatliche Parteienfinanzierung verbunden. Die NPD trug vor, sie habe begründeten Anlaß zu fürchten, daß Richter Leibholz das Grundgesetz, hier namentlich die im Mittelpunkt des Verfahrens stehenden Art. 20 und 21 GG, nicht „objektiv“, also nicht in einer unbestechlichen, freiheitlichen und demokratischen Intention auslegen und handhaben werde. Die BP argumentierte, ein Richter, der während des schwebenden Verfahrens sich herabsetzend über die eine Gruppe der Prozeßparteien äußere, habe dadurch „mindestens den argen Schein der Befangenheit in einem Ausmaß verbreitet, daß die Antragstellerin sich gehalten sieht, ihn wegen Besorgnis der Befangenheit abzulehnen“.

Obleich der abgelehnte Richter sich nicht für befangen erklärte und nachweisen konnte, daß die ihm unterstellten Sätze in der vorgehaltenen Form nicht gefallen waren und er das Problem der staatlichen Parteienfinanzierung nur beiläufig erwähnt hatte, tat der Senat etwas, was in der fünfzehnjährigen Geschichte des BVerfG, trotz zahlreicher Ablehnungsgesuche, noch nie geschehen war<sup>34)</sup>, er erklärte am 2. März 1966 das Ablehnungsgesuch der NPD<sup>35)</sup> und am 3. März 1966 das der BP für begründet. Am 25. März 1966 nahm er eine vermeintliche, tatsächlich aber nicht vorliegende Selbstablehnung von Professor Leibholz als begründet an<sup>36)</sup>. Der Senat begründete seine Beschlüsse damit, daß die am Verfahren Beteiligten bei vernünftiger Würdigung aller Umstände Anlaß hätten, an der Unvoreingenommenheit und objektiven Einstellung des Richters zu zweifeln. Es komme ausschließlich

<sup>32)</sup> BVerfGE 1, 66; 2, 295; 4, 143; 11, 1; 18, 37.

<sup>33)</sup> 2 BvF 2/65.

<sup>34)</sup> 2 BvF 2/64; der Ablehnungsbeschuß auf Antrag der BP ist veröffentlicht in: Juristenzeitung, 9/1966, S. 312—314; die Hessische Landesregierung stellte zwar keinen Antrag, Professor *Leibholz* abzulehnen, erklärte aber durch Schreiben vom 21. März 1966, daß sich die Ablehnung auf alle Verfahren erstrecken müßte, da diese zwangsläufig untereinander in innerer Abhängigkeit stünden. Das hat Professor Leibholz unzutreffend als Ablehnungsgesuch aufgefaßt und sich bereit erklärt, auf seine Teilnahme am Normenkontrollverfahren zu verzichten. Das hätte er nicht tun sollen, weil dafür kein Anlaß bestand. Der Senat allerdings machte daraus eine „Selbstablehnung“ und schloß ihn auch von der Mitwirkung an diesem Verfahren aus (2 BvF 1/65).

<sup>32)</sup> Vgl. dazu BVerfGE 1, 85, 281; 2, 103; 3, 52, 267; 6, 1; 7, 175; 11, 102; 12, 276; 14, 12; 16, 220; 17, 120; 18, 151, 156; das BVerfG hat bisher nur 14 einstweilige Anordnungen erlassen.

<sup>33)</sup> *Eschenburg*, Parteifinanzierung III, S. 260; *Süddeutsche Zeitung* Nr. 7 vom 8. Januar 1966.

auf die Wirkung an, die Äußerungen des Richters Leibholz auf einen unbefangenen Dritten haben konnten und diese erweckten deutlich den Eindruck der abwertenden Beurteilung derjenigen, die die Finanzierung der Parteien durch den Staat für unzulässig halten. „Bei vernünftiger Würdigung sind daher die Äußerungen des Richters Dr. L. geeignet, bei einem Verfahrensbeteiligten die Befürchtung wachzurufen, der Richter, der sich während der anhängigen Verfahren in derart dezidierte Form geäußert hat, werde an der bevorstehenden Entscheidung nicht mehr unvoreingenommen mitwirken können. Dies begründet die Besorgnis der Befangenen.“<sup>37)</sup>

Die Ablehnung von Professor Leibholz, auf die unten noch näher einzugehen sein wird, hatte zur Folge, daß der erkennende Senat nur noch mit sieben Richtern besetzt war, da beim BVerfG ein abgelehnter Richter, anders als bei allen anderen Gerichten, nicht ersetzt wird. Inwieweit der Ausschluß Leibholz' die Entscheidungen beeinflusst hat, mag hier noch dahingestellt bleiben. Außer Frage steht, daß dieser Ausschluß in weiten Kreisen der Öffentlichkeit mit Besorgnis aufgenommen worden ist, nicht nur deswegen, weil dieser Beschluß die Argumente der Antragsteller übernahm, sondern vielleicht noch mehr deshalb, weil er den Gegnern der Parteiendemokratie bessere Ausgangschancen gab<sup>38)</sup>.

4. Das Gericht hatte — nachdem es die Beteiligung der SPD, CDU, FDP und CSU an dem verfassungsgerichtlichen Streit von BP und GP aus verfahrensrechtlichen Gründen am 22. März 1966 abgelehnt hatte<sup>38a)</sup> — für den 19. April 1966 eine neue mündliche Verhandlung angesetzt, bei der das Normenkontrollverfahren und die Organklagen von BP und

GP sowie von NPD verhandelt wurden, die bis zum 21. April 1966 dauerte. Obgleich diese Verhandlung in der Öffentlichkeit großes Interesse fand und die am Normenkontrollverfahren Beteiligten mit einem breiten Aufgebot an wissenschaftlichen Beiständen erschienen waren und deren Vorbringen ein einmaliges staatsrechtliches und politikwissenschaftliches Kolleg über Stellung und Funktionen der politischen Parteien in der modernen Demokratie boten, konnte man sich des Eindrucks nicht erwehren, daß die Verhandlung an der schon getroffenen Meinungsbildung über den Sachverhalt kaum mehr etwas ändern konnte. Selbst als die sensationelle Wendung eintrat, daß *Adolf Arndt* für die Hessische Landesregierung erklärte, auch das Land Hessen erachte die staatliche Parteienfinanzierung nicht mehr grundsätzlich als mit Art. 21 GG unvereinbar, sondern nur noch ihr Ausmaß und die derzeit betriebene Art und Weise, geschah von der Richterbank her nichts. Verfahrensrechtlich nicht korrekt war das Verhalten des Vorsitzenden, der dem Rechtsbeistand des Deutschen Bundestages, Professor *Ernst Friesenhahn*, das Wort entzog, als dieser Rechtsausführungen zur ordnungsmäßigen Besetzung der Richterbank machen wollte. Merkwürdig mutete auch an, daß der Senat das von Professor *Rudolf Wildenmann* erstattete „Gutachten zur Frage der Subventionierung politischer Parteien aus öffentlichen Mitteln“ zwar angenommen hatte, aber auf eine mündliche Einvernahme dieses Experten als Sachverständigen, wie es § 28 BVerfGG vorsieht und wie es Professor *Ulrich Scheuner* als Vertreter der CDU angeregt hatte, verzichtete. Nicht minder seltsam war das Schweigen der Senatsmitglieder, als die wiederum als Zeugen vernommenen Schatzmeister der SPD, CDU, FDP und CSU ihre finanziellen Saltos bei der Angabe der sogenannten „geldwerten Dienste“ von Parteimitgliedern als Einnahmen vollführten, wodurch das Verhältnis von finanziellen Eigenleistungen zu staatlichen Zuwendungen grotesk verzerrt wurde. So hinterließ die mündliche Verhandlung vom 19. bis 21. April 1966 keinen erhebenden Eindruck und entließ Beteiligte und Zuhörer, ausgenommen vielleicht die Antragsteller in den Organstreitigkeiten, mit einem ungunstigen Gefühl<sup>39)</sup>.

<sup>37)</sup> A. a. O., S. 313.

<sup>38)</sup> So hat der Politologe *Doll Sternberger* in einem Leitartikel der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* vom 4. April 1966 die Vorgänge dahin gedeutet, daß die „Verblendung“ und der „tendenziöse Vorgriff“ von Professor Leibholz diesen wohl im Kreise seiner Kollegen isoliert hätten. Er legte dem Ausschlußbeschuß die Tendenz bei, daß in jedem Falle sich das Gericht in dieser wichtigen Sache von dem Einfluß eines Dogmatikers frei gemacht habe, der lange Zeit sehr mächtig gewesen sei. Stärker hätte man Leibholz und seine wissenschaftliche Leistung nicht fehlinterpretieren und deutlicher hätte niemand seine Aversion gegen Parteiendemokratie und Verfassungsgerichtsbarkeit zum Ausdruck bringen können.

<sup>38a)</sup> 2 BvE 1/62 und 2/64; der Beschluß ist abgedruckt in: *Juristenzeitung*, 9/66, S. 316 f.

<sup>39)</sup> Zu den Argumenten pro und contra die staatliche Parteienfinanzierung siehe *Hessen-Urteil*, a. a. O., S. 15.

## II. Die öffentliche Reaktion auf die Urteile und ihre unmittelbaren Auswirkungen auf die Parteien

Hatten schon der Prozeßverlauf sowie die mündliche Verhandlung bei den Kommunikationsmitteln erhebliches Interesse gefunden<sup>40)</sup>, so daß der Problemkomplex der staatlichen Parteienfinanzierung in der öffentlichen Debatte ein vieldiskutierter Gegenstand war und die Öffentlichkeit mit einiger Spannung die Urteile des BVerfG erwartete, so nahmen sich jene mit Eifer der Entscheidungen an. Nicht minder selbstverständlich taten das die politischen Parteien, denn sie waren und sind ja die unmittelbar Betroffenen, ihre Funktionen und Wirkungsweisen wurden direkt vom Spruch des Zweiten Senats tangiert. Insoweit es für das demokratische Selbstverständnis einer politischen Gesellschaft von geradezu existentieller Bedeutung ist, inwieweit ihre relevanten Probleme allgemein bekannt sind und in der Öffentlichkeit diskutiert werden, dürfte es für unseren Zusammenhang nicht unwichtig sein, kurz auf die öffentliche Reaktion auf die Urteile einzugehen und die unmittelbaren Konsequenzen für die politischen Parteien zu skizzieren. Dadurch vermag ein kleiner Einblick in das politische Selbstverständnis der relevanten Publizistik und der politischen Parteien der Bundesrepublik gewonnen werden und gleichzeitig können die Urteile des BVerfG, wie angestrebt, auch in den größeren Zusammenhang unserer innerpolitischen Ordnung gestellt werden.

### a) Die publizistische Reaktion

Bei der Beurteilung und Interpretation der verfassungsgerichtlichen Entscheidungen in der relevanten Publizistik fällt auf, daß nur wenige Stimmen die Urteile begrüßen — und das nicht ohne Einwände und Bedenken<sup>41)</sup>. *Ernst*

<sup>40)</sup> Die großen Zeitungen der Bundesrepublik hatten regelmäßig über jede Phase der Prozesse vor dem BVerfG berichtet; vor der letzten mündlichen Verhandlung hatten sie in ausführlichen Darstellungen die historischen Entwicklungen und die politische und verfassungsrechtliche Entwicklung des Problems ihren Lesern dargestellt (vgl. dazu statt vieler *Friedrich Karl Fromme*, Grundriß eines Staatsprozesses, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Nr. 90 vom 19. April 1966; *Walter Schallies*, Parteifinanzierung — zweite Runde, in: *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 93 vom 19. April 1966). Zur mündlichen Verhandlung hatten nicht nur alle größeren Presseorgane Korrespondenten geschickt, auch die Rundfunk- und Fernsehanstalten waren durch Mitarbeiter und Aufnahmeteams vertreten.

<sup>41)</sup> Da das entscheidende Urteil, nämlich im Normenkontrollverfahren, auf Antrag des Landes Hessen ergangen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*,

*Müller-Meinigen jr.*, einer jeglichen staatlichen Parteienfinanzierung abholden Redaktion angehörig, bezeichnete es als wider den Geist der demokratischen Staatsverfassung verstoßend, wenn die Parteien vom Staat bezahlt würden. Er begrüßte die Entscheidung im Normenkontrollverfahren als überzeugend und schlüssig, soweit sie die staatliche Parteienfinanzierung mit Art. 21 GG für unvereinbar erklärte. Dann aber warf er dem Senat vor, er habe gleichsam einen Salto mortale begangen, weil er die Erstattung der Wahlkampfkosten zugelassen hat. Dadurch seien neue Unsicherheiten, neue Unklarheiten, neue verfassungsrechtliche Probleme entstanden. Er gibt der Befürchtung Ausdruck, daß sich diese verfassungsgerichtliche Lösung als Kuckucksei erweisen könne<sup>42)</sup>. Solche Gefahren sieht auch *Rudolf Augstein* drohen, doch er glaubt, wacher demokratischer Bürgersinn könne gegen eine zu starke Ausdehnung der Wahlkampfkosten als Korrektiv wirken. Obwohl nicht ganz mit dem „Durcheinander politischer und verfassungsrechtlicher Argumente“ des BVerfG einverstanden, spricht er doch von einem ungeheuren Fortschritt in bezug auf das bisherige Finanzierungsgebaren der politischen Parteien<sup>43)</sup>. Weit aus weniger zustimmend ist der Berliner *Tagesspiegel*, der auf die „tiefe Zäsur für die politischen Parteien und das ganze politische Leben“ hinweist, deren weitreichende Folgen noch gar nicht abzusehen seien. Einerseits wird in dem nicht namentlich gekennzeichneten Artikel von der produktiven Unruhe und der den Parteien erteilten Lektion zur Gewinnung eines Selbstverständnisses ihrer politischen Funktion gesprochen, andererseits wird mit großem Ernst auf den Wähler hingewiesen, an dem es liege, ob den Parteien eine Entwicklung erspart werde, die sie um viele Jahre zurückwerfen würde<sup>44)</sup>. Kein relevantes Presseorgan fand sich, das vorbehaltlos den Entscheidungen des BVerfG zugestimmt hätte. Dagegen fanden sich in führenden Zeitungen überaus negative und das Urteil ablehnende Stimmen.

B 32/66, vollständig abgedruckt war, darf die Kenntnis seiner tragenden Gründe beim Leser vorausgesetzt werden und erübrigt sich eine Referierung.  
<sup>42)</sup> *Süddeutsche Zeitung* Nr. 172 vom 20. Juli 1966.

<sup>43)</sup> *Der Spiegel*, Nr. 31 vom 25. Juli 1966, S. 22; der Grundton der Titelgeschichte über das Urteil ist eindeutig urteilsfreundlich.

<sup>44)</sup> *Tagesspiegel* vom 20. Juli 1966.

So sprach *Friedrich Karl Fromme*, der sich lange gegen die staatliche Parteienfinanzierung ausgesprochen hatte, von einem im Effekt sozusagen salomonischen Theaterdonner. Es sei nicht überzeugend, wie die Karlsruher Richter in ihrer jetzigen Entscheidung versuchten, die Bindungswirkung des Satzes aus dem Jahre 1958 wegzuschieben<sup>45)</sup>. *Fromme* bemängelte die Zwiespältigkeit in der Sachentscheidung, die Richter hätten es sich zu leicht gemacht<sup>46)</sup>. Auch *Wilfried Herz-Eichenrode* fällt auf, daß sich das Gericht selbst widerspricht und daß es sich so sehr von der politischen Realität entfernt hat. „Es wäre ein frommer Wunsch“, meint er, „wolle man annehmen, die Bürger würden plötzlich scharenweise in die Parteien eintreten.“<sup>47)</sup> Die schärfste publizistische Kritik übte *Rudolf Zundel*, der in zwei Artikeln, überschrieben „Ein Urteil ohne Logik“<sup>48)</sup> und „Die wirklichkeitsfremden Bundesrichter“<sup>49)</sup>, von einem seltsamen Kunststück und von einem Buchhaltungstrick der Bundesverfassungsrichter spricht. Er wirft den Richtern vor, sie seien von einer Wunschvorstellung ausgegangen, wenn sie annehmen, alle Bürger seien in der Demokratie bereit, selbst die Organisation zu schaffen, ohne die das Volk sich heute nicht mehr artikulieren kann und ohne die es politische Entscheidungen nicht zu fällen vermag, nämlich die politischen Parteien. Das Karlsruher Urteil könnte niemals dazu führen, die Parteien in Mitgliederparteien zu wandeln, denn die Parteimitgliedschaft sei eben nicht die typische Form des politischen Engagements. Zwischen den Zeilen ist deutlich der Vorwurf der Träumerei herauszulesen, so wenn *Zundel* davon spricht, daß gerade Parteispenden vom do-ut-des-Prinzip bestimmt würden, oder daß Bundesregierung und Landesregierungen noch mehr als bisher der Versuchung ausgesetzt seien, ihre propagandistische Selbstdarstellung in den Dienst der Wahlwerbung zu stellen. Es wird die Befürchtung ausgesprochen, die Parteien müßten künftig gerade an der falschen Stelle sparen, nämlich am Parteiapparat und auf der Organisationsebene. *Zundel* spricht vom Popanz, der anscheinend in der Bundesrepublik aufgebaut worden sei: die Parteien, die vom Staat ausgehalten werden und deshalb zwangsläufig degenerieren. „Diesen Popanz konnte man um so leicht

ter verdammen, weil sich damit zugleich auch das Ressentiment gegen die Parteien abladen ließ. Bisher hat noch niemand schlüssig bewiesen, daß eine Teilfinanzierung aus staatlichen Mitteln korrumpierende Wirkung hätte.“<sup>50)</sup> Neben solchen überaus kritischen Anmerkungen, die in der Presse überwogen, kamen noch die zahlreichen die Urteile ebenfalls kritisierenden, ja ablehnenden Kommentare in Rundfunk und Fernsehen, auf die hier jedoch nicht näher eingegangen werden kann<sup>51)</sup>. Die hier wiedergegebenen Kommentare und Stellungnahmen zeigen jedenfalls, daß erst zu nehmende Träger der öffentlichen Debatte den Urteilen skeptisch, wenn nicht gar negierend gegenüberstehen.

## b) Die Reaktion der politischen Parteien

Für den demokratischen Prozeß maßgebender war die Reaktion der politischen Parteien als den unmittelbar von den Urteilen Betroffenen, insbesondere der im Bundestag vertretenen Parteien. Während die SPD so gut wie keine öffentliche Reaktion zeigte, äußerten sich führende Vertreter von CDU und FDP um so lebhafter, wengleich sich ihre Reaktion allgemein dadurch auszeichnete, daß sie den Spruch des BVerfG akzeptierte und nicht in billige Urteilsschelte ausartete, und so demokratischen Habitus und politisches Stilgefühl bewies<sup>52)</sup>. So äußerte sich der Presse-Sprecher der CDU, *Arthur Rathke*, in einem Artikel im *Rheinischen Merkur*<sup>53)</sup>. *Rathke* ging davon aus, daß sich die Parteien durch die Entscheidung des BVerfG in ihrer eigentlichen, von der Verfassung gesetzten Aufgabe in Frage gestellt sehen würden. Denn statt kontinuierlich den Prozeß der Willensbildung durch Aufklärung und Information zu fördern, habe ihnen das BVerfG nur noch den Charakter von Wahlmaschinen zuerkannt. Eine solche Auffassung sei vom Geist des 19. Jahrhunderts getragen, sie treffe die Parteien im innersten Kern ihres Selbstverständnisses. *Rathke* legt überzeugend

<sup>50)</sup> Ebenda.

<sup>51)</sup> Es sei nur erinnert an den das Hessen-Urteil vernichtend kritisierenden Kommentar von *Reinhard Renger* im Westdeutschen Rundfunk am 20. Juli 1966 um 19.10 Uhr im 1. Programm und an den ebenfalls sehr kritischen Kommentar von *Klaus Scholder* im Zweiten Deutschen Fernsehen am 30. Juli 1966.

<sup>52)</sup> Bezeichnend dürfte dafür die Haltung des Bundestagspräsidenten *Eugen Gerstenmaier* sein, der zu dem Urteil festgestellt hat, nur Respekt vor der Institution des Gerichtes halte ihn davon ab, sich kritisch näher zu äußern (*Süddeutsche Zeitung*, Nr. 173 vom 21. Juli 1966).

<sup>53)</sup> Die Parteien — kein Wahlverein, Nr. 32 vom 5. August 1966.

<sup>45)</sup> Wir werden unter IV a) auf dieses Problem noch näher eingehen.

<sup>46)</sup> *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 21. Juli 1966.

<sup>47)</sup> *Die Welt* vom 20. Juli 1966.

<sup>48)</sup> *Die Zeit* Nr. 30 vom 12. Juli 1966.

<sup>49)</sup> *Die Zeit* Nr. 31 vom 19. Juli 1966.

dar, daß keine Partei sich aus Mitgliedsbeiträgen allein finanzieren kann und warum die Ausweitung der Parteimitglieder in der Bundesrepublik so schwierig ist, daß die Volkspartei im Gegensatz zur Patronagepartei und zur politischen Sekte auf weitere Finanzierungsquellen als die Mitgliederbeiträge angewiesen sei, um gegen Korruption gefeierter zu sein. Aus seinen Zeilen spricht ein Staunen über den Realitätsverlust des BVerfG, das nicht sehe, daß seine Vorstellungen vom mündigen Bürger erst in später Zukunft durch einen langwierigen Erziehungsprozeß verwirklicht werden könnten. Rathke nennt das Urteil verfassungsfremd, weil es nicht erkannt habe, daß die Parteien als Organisationen, die sich dem Allgemeinwohl der Gesellschaft widmen, zwischen den Mühlsteinen der Verbands- und Staatsbürokratie zerrieben werden, weil es die Notwendigkeit ständiger Präsenz der Parteien nicht erkannt habe, weil es nicht sehe, daß es die großen Volksparteien sind, auf denen die Demokratie in der Bundesrepublik ruht.

Der Sprecher der CDU artikulierte mit seinem Beitrag mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit die Ansichten aller im Bundestag vertretenen Parteien. Hatten sich doch schon kurz nach der Urteilsverkündung die Schatzmeister der CDU und der FDP in ähnlichem Sinne geäußert<sup>54)</sup>, und schien man sich in den Führungskreisen der Regierungsparteien darüber einig zu sein, daß das Urteil „verhängnisvoll“ sei und darin eine allgemeine Aversion der Verfassungsrichter gegenüber den Bonner Parteien zum Ausdruck komme. Offensichtlich hätten die Richter eine Vorstellung von Parteiapparaturen, die der heutigen Zeit nicht mehr entsprechen<sup>55)</sup>. So gab es bei den Bundestagsparteien, in erster

<sup>54)</sup> Auf telefonische Anfrage des *Spiegel* antwortete Fritz Burgbacher, Bundesschatzmeister der CDU: „Das Karlsruher Urteil strotzt nicht gerade von Konsequenz; es ist — bei allem Respekt vor dem Gericht — sehr problematisch und weltfremd“. Der Bundesschatzmeister der FDP, Hans Wolfgang Rubin, äußerte sich: „Ich bin nicht gerade zusammengebrochen. Aber ein solches Urteil hatten wir nicht erwartet. Es stellt in gewisser Hinsicht alles auf den Kopf, was bisher als richtig gegolten hat.“ (*Spiegel*, Nr. 31 vom 25. Juli 1966, S. 27).

<sup>55)</sup> Vgl. dazu *Süddeutsche Zeitung* Nr. 173 vom 21. Juli 1966; nach einem Bericht der *Süddeutschen Zeitung* Nr. 180 vom 29. Juli 1966 wurde auf einer Sitzung des FDP-Bundesvorstandes heftige Kritik an der politischen Einstellung des Verfassungsgerichtes geübt. Es soll gesagt worden sein, die Urteilsbegründung sei mehr emotional als juristisch abgefaßt; sie sei nicht hieb- und stichfest. Es komme darin die tiefe Abneigung einiger Richter gegen den Parteienstaat zum Ausdruck. Auch das

Linie den Regierungsparteien, zumindest eine formale Gemeinsamkeit in der Ablehnung des Urteils, was nicht überraschen konnte, da sie sich in der mündlichen Verhandlung einmütig für die staatliche Teilfinanzierung der Parteien ausgesprochen hatten und da sie von den Urteilen unmittelbar betroffen sind. Wer zufrieden war, waren die erfolglosen Splitterparteien GP und BP sowie die rechtsradikale NPD<sup>56)</sup>.

### c) Die unmittelbaren Auswirkungen auf die politischen Parteien

Unmittelbar haben die Urteile des BVerfG vom 19. Juli 1966 nur negative Auswirkungen, indem aus dem Bundeshaushalt keine finanzielle Zuwendungen mehr an die Bundestagsparteien gezahlt werden. Positive Auswirkungen, indem auch die nicht im Bundestag vertretenen Parteien Wahlkampfkosten erstattet bekommen, sind erst nach Erlass eines Parteiengesetzes zu erwarten. Wir werden abschließend noch auf die damit zusammenhängenden Probleme zu sprechen kommen.

1. Das BVerfG hat § 1 des Bundeshaushaltsgesetzes für das Rechnungsjahr 1965 insoweit für nichtig erklärt, als dadurch der Bundesinnenminister ermächtigt wurde, gemäß Einzelplan 06 Kapitel 02 Titel 612 38 Millionen DM für die Aufgaben der Parteien nach Artikel 21 GG auszugeben. In den tragenden Gründen hat es die finanziellen Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt an die politischen Parteien für verfassungswidrig erklärt. Damit entfielen für die Parteien spätestens ab dem Termin der Urteilsverkündung alle Zuwendungen aus dem Bundesetat. In welchen Größenordnungen bewegten sich diese bis dahin? Im Haushaltsjahr 1966 sollten den im Bundestag vertretenen Parteien folgende Beträge zur Verfügung stehen:

SPD: 14 635 000,— DM  
CDU: 13 755 000,— DM  
FDP: 4 835 000,— DM  
CSU: 4 775 000,— DM

Die Mittel wurden monatlich ausgezahlt, die letzte Auszahlung erfolgte am 15. Juli 1966

Präsidialmitglied der CDU, Bundesminister Heck, übte Kritik daran, daß das BVerfG die eigentlichen Aufgaben der Parteien als nicht förderungswürdig erklärt habe. Er befürchtete, ebenso wie der Bundesvorsitzende der FDP, Vizekanzler Mende, ein stärkeres Aufkommen von Splitterparteien (vgl. dazu *Süddeutsche Zeitung* Nr. 176 vom 25. Juli 1966).

<sup>56)</sup> Vgl. dazu die zynischen Aussprüche eines führenden NPD-Politikers nach der Urteilsverkündung im *Spiegel*, a. a. O., S. 17, 82.

schon für den Monat August 1966. Die monatlichen Ratenbeträge betragen im Jahre 1966:

SPD: 1 219 594,— DM  
CDU: 1 146 235,— DM  
FDP: 402 863,— DM  
CSU: 397 972,— DM

Da diese Regelung seit 1964 galt (auch wenn bis 1966 mit etwas anderen Endsummen für die einzelnen Parteien) und da sie gesetzlich gesichert war, konnten die Parteien fest mit diesen Summen rechnen und stellten dementsprechende Etatpläne auf. Sie bauten ihre Organisation aus, stellten hauptamtliches Personal an, gaben neue Informationsschriften heraus und führten Bildungskurse auf lange Sicht durch.

Während bei der SPD die Einnahmen aus anderen Finanzierungsquellen (Mitgliederbeiträge, Spenden, Eigenbetriebe, Abgaben der Mandatsträger) die staatlichen Zuwendungen bei weitem überstiegen (um etwa das Doppelte), hielten sich eigene Einnahmen und staatliche Zuwendungen bei der CDU etwa die Waage, bei der FDP waren die eigenen Einnahmen etwas höher, bei der CSU ebenfalls. Die Parteien mußten ab September 1966 auf die Finanzzuweisungen aus dem Bundeshaushalt verzichten. Der finanzielle Bruch war abrupt, mehr oder weniger unvorbereitet, die Folgen für Struktur und Wirksamkeit der in der Bundesrepublik relevanten politischen Parteien sind noch keineswegs völlig abzusehen.

Am wenigsten dürften die verfassungsgerichtlichen Entscheidungen die SPD berühren. Denn diese kommt mit ca. 726 000 beitragszahlenden Mitgliedern dem Modell der Mitgliederpartei schon recht nahe und erhält aus Mitgliedsbeiträgen allein über 16 Millionen DM jährlich. Obgleich auch sie die staatlichen Beiträge aus dem Bundeshaushalt nicht ungern in Empfang genommen hatte, bedurfte sie diese nicht zum Ausbau ihres Organisationsapparates. Sie verwendete die Staatsgelder fast ausschließlich für politische Bildungsarbeiten wie Seminare, Schulungen, Informationsbriefe, Buchspenden, Stipendien zu wissenschaftlichen Arbeiten über die politische Ordnung der Bundesrepublik. Diese für die demokratische Bewußtseinsbildung unerläßliche Tätigkeit wird die SPD jetzt weitgehend einstellen müssen. Ob sie auch die seit 1960 infolge der stetig wachsenden staatlichen Zuwendungen eingestellten Bildungssekretäre reduzieren muß, die aus diesen Mitteln bezahlt wurden, ist noch offen<sup>57)</sup>.

Auch die CSU dürfte von den Urteilen nicht allzu stark tangiert werden, da es ihr allem Anschein nach gelungen ist, sich finanziell weitgehend unabhängig zu machen. Zwar wurden und werden auch bei ihr Sparmaßnahmen durchgeführt, doch scheint das Urteil Organisation und Parteilarbeit nicht allzu sehr zu beeinträchtigen<sup>58)</sup>. Kritischer ist die Situation bei der FDP, deren Bundesgeschäftsstelle weitgehend aus den staatlichen Zuschüssen finanziert wurde, so daß die Bonner Parteilarbeit der FDP recht unsanft getroffen wurde. Obgleich die Partei nach Aussagen ihres Geschäftsführers ihre Schulden aus dem Wahlkampf zu den Bundestagswahlen 1965 vollständig zurückgezahlt hat, muß sie zu einschneidenden Sparmaßnahmen greifen, durch die vor allem die Öffentlichkeitsarbeit radikal reduziert werden wird. Als erste konkrete Maßnahme wurde der Plan, 200 Informationszentren in der Bundesrepublik einzurichten, weitgehend fallengelassen<sup>59)</sup>. Das ist deshalb zu bedauern, weil gerade durch solche Informationsstellen eine wesentliche Funktion der politischen Parteien, die Integration der politischen Einheit durch Verbindung von Regierenden und Regierten, wahrgenommen und endlich eine publikumsnahe Form der Selbstdarstellung der Parteien gefunden werden kann.

Am härtesten dürfte aber die CDU von den verfassungsgerichtlichen Erkenntnissen getroffen worden sein. Die Partei hatte in den letzten Jahren begonnen, den Mitarbeiterstab auf einen Stand zu bringen, der einen Vergleich mit der Staats- und Verbandsbürokratie annähernd aushalten konnte, sie hatte ihre Informations- und Öffentlichkeitsarbeit erheblich ausgeweitet, das heißt, sie hatte mit Hilfe der staatlichen Finanzzuweisungen sich einen einen modernen Partei adäquaten Organisationsapparat geschaffen<sup>60)</sup>. Für den Wahlkampf zur Bundestagswahl 1965 hatte sie Darlehen von ca. 6 Millionen DM aufgenommen, die bei der Urteilsverkündung noch nicht vollständig zurückgezahlt waren<sup>61)</sup>. Die unmittelbaren Folgen waren einschneidende Maßnahmen auf dem Gebiet der Öffentlichkeitsarbeit und der politischen Bildung, in erster Linie in Bezug auf das Informationsmaterial für Funktionäre

<sup>57)</sup> Vgl. dazu *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 189 vom 9. August 1966.

<sup>58)</sup> Ebenda.

<sup>59)</sup> Vgl. dazu *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 179 vom 28. Juli 1966, Nr. 180 vom 29. Juli 1966.

<sup>60)</sup> Vgl. dazu *Rathke*, a. a. O.

<sup>61)</sup> Vgl. dazu *Süddeutsche Zeitung*, Nr. 189 vom 9. August 1966.

und Mitglieder<sup>62)</sup>. Im Parteiapparat befürchtet man Personalabbau, so daß die organisatorischen Voraussetzungen für eine wirksame Parteiarbeit nicht unbeträchtlich gefährdet sind<sup>62a)</sup>.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die Entscheidung des BVerfG über die Verfassungswidrigkeit der finanziellen Zuwendungen aus Mitteln des Bundeshaushalts die Wahrnehmung der Funktionen der im Bundestag vertretenen Parteien erheblich gestört hat. Diese Störungen drohen sich zu Gefährdungen der Parteifunktionen in der demokratischen Ordnung der Bundesrepublik auszuweiten. Der Parteiendemokratie wurde in einer relevanten Entwicklungsphase ein harter Schlag versetzt.

2. Dieser könnte sich bedrohlich auswachsen, wenn die politischen Parteien verpflichtet würden, die bisher geleisteten Zahlungen oder auch nur einen Teil von ihnen zurückzahlen. Das Urteil im Normenkontrollverfahren — das zu diesem Problem schweigt — vernichtete die Rechtsgrundlage, die den Bundesinnenminister ermächtigte, an die SPD, CDU, FDP und CSU Zahlungen in der Höhe bis zu 38 Millionen DM zu leisten. Es hat nach § 31 Abs. 2 BVerfGG Gesetzeskraft; seine tragenden Gründe, das heißt hier die die Verfassungswidrigkeit begründenden Urteilssätze, binden nach Art. 31 Abs. 1 BVerfGG die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder. Daraus folgt, daß auch die Bestimmungen des Haushaltsgesetzes für das Rechnungsjahr 1966 nichtig sind, die den Parteien finanzielle Zu-

wendungen für ihre Aufgaben nach Art. 21 GG gewähren. Nicht aber können die Bestimmungen früherer Haushaltsgesetze des Bundes nachträglich nichtig werden<sup>63)</sup>. Doch nicht das Haushaltsgesetz ist die Rechtsgrundlage für die Auszahlungen an die politischen Parteien, sondern der die Auszahlung anordnende Verwaltungsakt, der sich auf die Bestimmungen des Haushaltsgesetzes als Ermächtigungsnorm stützt. Nun zieht die Nichtigkeit einer Norm nicht notwendig die Nichtigkeit aller Akte nach sich, die im Vertrauen auf die durch jene Norm geschaffene Rechtslage vorgenommen worden sind<sup>64)</sup>. § 79 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG spricht dies klar aus und bestimmt, daß unter anderem Verwaltungsakte als solche (vorbehaltlich von Einschränkungen, die sich aus einem Verfahren über eine Verfassungsbeschwerde und aus besonderen Gründen ergeben — die hier nicht vorliegen) grundsätzlich unberührt bleiben, und zwar mit dem Status, mit der Kraft und mit der Schwäche des Rechtsakts, die nach allgemeinen Grundsätzen mit ihm verbunden sind<sup>65)</sup>. Eine Rückzahlungsverpflichtung der politischen Parteien für die 1965 und 1966 erhaltenen finanziellen Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt entfällt damit<sup>66)</sup>.

In den folgenden beiden Teilen unserer Untersuchung wollen wir das Urteil in prozessualer und materiellrechtlicher Hinsicht analysieren, wobei auch hier dem gesamtheitlichen politischen Aspekt der Vorrang vor enger juristisch-dogmatischer Betrachtungsweise gegeben werden soll.

### III. Verfahrensrechtliche Probleme bei Prozessen über die staatliche Parteienfinanzierung

Die Urteile des BVerfG vom 19. Juli 1966 werden in der Geschichte der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung dadurch eine Sonderstellung einnehmen, als sie nur durch mehr oder weniger rigorose Handhabung pro-

zessualer Bestimmungen des BVerfGG zustande kommen konnten. Zwar sind Prozeßrechtsnormen nur technische Instrumentarien, um einen Verfassungsrechtsstreitfall in Gang zu bringen und ihn einer Entscheidung zuzu-

<sup>62)</sup> Laut *Süddeutscher Zeitung*, ebenda und Nr. 180 vom 29. Juli 1966 sollen ein Dutzend Informationsdienste zur Verteidigungs- und Kulturpolitik, für das Ausland, an die Heimatvertriebenen und Flüchtlinge, für die Funktionäre eingestellt worden sein. Andere, die bisher kostenlos abgegeben wurden, müssen in Zukunft bezahlt werden, so zum Beispiel *Frau und Politik*.

<sup>62a)</sup> Bei einer Zusammenkunft der Landesvorsitzenden der CDU am 28. September 1966 in Bonn, die unter anderem die schwierige Finanzsituation nach dem Karlsruher Urteil zum Gegenstand hatte, wurde festgestellt, daß in allen Landesverbänden und in der Bundeszentrale die Parteiarbeit wegen der leeren Kassen erheblich gehemmt ist. Der Landes-

verband Hessen mußte 15 Kreisgeschäftsführern und sechs Referenten kündigen (*Süddeutsche Zeitung* Nr. 233 vom 29. September 1966).

<sup>63)</sup> Fehl die Folgerung von *Hans Klein*, Verfassungswidrigkeit der staatlichen Parteienfinanzierung, in: *Die Dritte Gewalt*, Nr. 15/XVII. Jg., Frankfurt 1966, S. 10.

<sup>64)</sup> So *Willi Geiger*, a. a. O., Kommentar zu § 78, S. 249.

<sup>65)</sup> So *Hans Lechner*, Kommentar zum BVerfGG, München-Berlin 1954, S. 242, ebenso *Geiger*, a. a. O., Kommentar zu § 79, S. 249.

<sup>66)</sup> Vgl. dazu auch *Klein*, ebenda, der ebenfalls — jedoch mit anderer Begründung — der Ansicht ist, daß ein Erstattungsanspruch entfällt.

führen, jedoch hängt von ihrer sachgerechten Wahrnehmung nicht selten entscheidend ab, ob und inwieweit eine Sachentscheidung abwägend, erschöpfend und befriedigend getroffen wird. Durch entsprechende Handhabung der Prozeßrechtsnormen gelang es dem BVerfG schon einige Male, die Entscheidung einer verfassungsrechtlichen Streitigkeit, hinter der eine eminent politische Auseinandersetzung stand und deren Entscheidung weittragende Auswirkungen auf den politischen Prozeß gehabt hätte, zu vermeiden<sup>67)</sup>. Andererseits können prozessuale Rechtsnormen auch dazu dienen, zu einer ganz bestimmt gearteten Entscheidung zu gelangen. Ein solcher Eindruck konnte bei den hier behandelten Verfassungsprozessen entstehen, was aber keinesfalls besagt, daß der Zweite Senat mit Hilfe der Verfahrensvorschriften und im Rahmen der Prozeßautonomie des BVerfG tatsächlich ein bestimmtes Ergebnis angestrebt hätte.

Bei den Verfassungsprozessen um die staatliche Parteienfinanzierung waren folgende verfahrensrechtliche Fragen problematisch: die Ablehnung eines Mitglieds des erkennenden Senats wegen der Besorgnis der Befangenheit; die Rechtskraftwirkung der Entscheidung des BVerfG im Jahre 1958<sup>68)</sup>; der Beitritt der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien zu dem Organstreit der GP und der BP<sup>69)</sup>; die Frage, ob Haushaltsgesetze und Haushaltspläne Gegenstand der abstrakten Normenkontrolle sein können. Während es sich bei den letzteren Fragen mehr um rechtstechnische Probleme handelte, die je nach dogmatischem Standort verschieden beurteilt werden und wissenschaftlich irrelevant sind, handelt es sich bei den erstgenannten um Grundfragen des Verfassungsprozesses, von deren jeweiliger Beantwortung die Funktionsgerechtigkeit verfassungsgerichtlicher Verfahren abhängt. Diesen beiden Problemen soll etwas mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden<sup>70)</sup>.

<sup>67)</sup> Musterbeispiele dafür sind die Entscheidungen des BVerfG im Verfassungsrechtstreit um die Bewaffnung der Bundesrepublik, bei denen es dem Gericht gelang, mittels der verfahrensrechtlichen Normen einer Sachentscheidung stets auszuweichen. Vgl. dazu BVerfGE 1, 281, 396; 2, 79, 193.

<sup>68)</sup> BVerfGE 8, 51.

<sup>69)</sup> Wie oben schon bemerkt, wurde dieser Beitritt am 22. März 1966 abgelehnt. Der ablehnende Beschluß (2 BvE 1/62 und 2/64) ist abgedruckt in: Juristenzeitung, Nr. 9/1966, S. 316 f.

<sup>70)</sup> Das BVerfG ist in der Entscheidung über die Normenkontrollklage auf das Problem der verfassungsgerichtlichen Justiziabilität des Haushaltsgesetzes ausführlich eingegangen. Siehe dazu die Urteilsbegründung, a. a. O., S. 18—20.

#### a) Die Ablehnung eines Richters wegen der Besorgnis der Befangenheit

Wie oben dargestellt, entschied der Senat, daß sein Mitglied Leibholz wegen der Besorgnis der Befangenheit nach § 19 BVerfGG von der weiteren Mitwirkung an den Verfahren über die staatliche Parteienfinanzierung ausgeschlossen ist. Damit war die Besetzung des Gerichts, die nach § 2 Abs. 2 BVerfGG acht Richter umfaßt und die nur in dieser Besetzung dem von Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG normierten Anspruch auf den gesetzlichen Richter entspricht, auf sieben Richter reduziert. Eine solche Reduzierung stellt nicht nur einen Eingriff in die gesetzlich vorgeschriebene Besetzung der Richterbank dar, sondern auch einen Eingriff in ein Verfassungsorgan, der weittragende Konsequenzen für die gesamte innerpolitische Ordnung, nicht nur für unmittelbar Beteiligte, nach sich ziehen kann. Denn der Ausschluß eines Mitglieds kann die Sachentscheidung erheblich beeinflussen — zum Beispiel durch möglicherweise entscheidende Änderung des Stimmenverhältnisses im Senat<sup>71)</sup> — und kann demzufolge zu Entscheidungen führen, die die Autorität des BVerfG, das ja mit letzter rechtlicher Verbindlichkeit über Wesensfragen des Verfassungsrechtskreises als des den die gesamte politische Existenz tragenden Rechtskreises entscheidet<sup>72)</sup>, in nicht geringem Maße mindern. Wenn daher in die Besetzung des BVerfG eingegriffen wird, was nur bei Vorliegen eines gesetzlichen Grundes möglich ist, so hat dies mit größter Behutsamkeit zu geschehen, und der entscheidende Senat hat sich dabei stets der Besonderheit des verfassungsgerichtlichen Verfahrens und seiner Wirkung auf das Ganze der verfassungsrechtlichen Ordnung bewußt zu bleiben<sup>73)</sup>.

<sup>71)</sup> So Werner Sarstedt in seinen Anmerkungen zum Ablehnungsbeschluß auf Antrag der BP, in: Juristenzeitung, Nr. 9/1966, S. 314, der zu Recht feststellt, daß es die Antragstellerin wohl auch auf die Änderung des Stimmverhältnisses abgesehen habe.

<sup>72)</sup> Zum Verfassungsrechtskreis siehe Ernst Friesenhahn, Die Staatsgerichtsbarkeit, in: HDStR II, Tübingen 1932, S. 524 f.; zur Frage der Letztentscheidung von Verfassungsrechtsfragen siehe Gerhard Leibholz, Der Status des Bundesverfassungsgerichts, in: Das BVerfG, Karlsruhe 1963, S. 63.

<sup>73)</sup> Vgl. dazu Ernst Friesenhahn, Gutachtliche Stellungnahme zu den beim BVerfG anhängigen Verfahren, die die Gewährung von Zuschüssen aus dem Bundeshaushaltsplan an die politischen Parteien zum Gegenstand haben, auf Ersuchen des Deutschen Bundestages erstattet, als Manuskript vervielfältigt, Bonn 1966, S. 4 ff. (Professor Friesenhahn hat dem Verfasser das Gutachten dankenswerterweise zur Verfügung gestellt).

1. § 19 BVerfGG eröffnet die Möglichkeit, einen Richter des BVerfG wegen Besorgnis der Befangenheit abzulehnen, stellt somit die gesetzliche Grundlage für den Eingriff in die gesetzmäßige Besetzung des erkennenden Senats dar. Als Ablehnungsgründe kommen unter anderem Äußerungen des Richters über die Sache, die eine Voreingenommenheit erkennen lassen, in Frage. Der Senat entscheidet über den Ablehnungsantrag ohne Beteiligung des abgelehnten Richters. Seine Entscheidung ergeht ohne mündliche Verhandlung durch Beschluß<sup>74)</sup>. Die Antragsteller behaupteten von einer Äußerung von Professor Leibholz, sie lasse eine Voreingenommenheit erkennen, und der Senat folgte ihren Argumenten. Der Wortlaut des Beschlusses läßt erkennen, daß Inhalt und Form der Äußerung nicht einer genaueren Prüfung unterzogen, geschweige denn die Frage der Voreingenommenheit durch eine wissenschaftliche Lehrmeinung im verfassungsgerichtlichen Verfahren hinreichend erörtert wurden.

Der Senat ging auf Form und Inhalt der Äußerung und auf das Forum, vor dem die Äußerung gemacht wurde, viel zu summarisch und allgemein ein. Die Äußerung zur Sache geschah beiläufig auf einer wissenschaftlichen Tagung der deutschen Staatsrechtslehrer, einem Gremium, das wie kein anderes berufen ist, sich mit der verfassungsrechtlichen Stellung und Funktion der politischen Parteien in der modernen Demokratie zu befassen. Leibholz hielt eines der Hauptreferate zum Thema „Staat und Verbände“, in dem er — nur auf Manuskriptnotizen gestützt — das Verhältnis von Parteien und Verbänden unter verfassungsrechtlichen, politik-wissenschaftlichen, soziologischen und historischen Aspekten analysierte. Es ergab sich aus dem Sachzusammenhang, daß er kurz auf das Problem der Parteienfinanzierung einging, und er sprach davon, daß sich heute offenbar Liberale mit Kräften verbunden hätten, die der heutigen Form der Demokratie ablehnend gegenüberstünden und daß diese Verbindung ihm ein „unheiliges Bündnis“ zu sein scheine. Es ist mehr als fraglich, ob hier eine „Äußerung zur Sache“, so wie sie § 19 BVerfGG verlangt, vorliegt. Wenn darunter jeder gegenüber Dritten geäußerte Ausspruch zu verstehen ist, dann ist die eine von der Gesetzesbestimmung geforderte Voraussetzung gegeben. Wenn man diese aber nur restriktiv interpretiert, so daß

<sup>74)</sup> So Geiger, a. a. O., Kommentar zum § 19 BVerfGG, S. 74; ebenso Lechner, a. a. O., Kommentar zu § 19 BVerfGG, S. 147.

darunter nur Äußerungen zu verstehen sind, die präzise sich mit den Anträgen, Antragstellern und Beteiligten befassen, dann ist eine Anwendung des § 19 BVerfGG im vorliegenden Fall ausgeschlossen. Der Senat ist aber auf dieses Problem nicht eingegangen, sondern rügt statt dessen, daß der Richter Leibholz in seiner Eigenschaft als Hochschullehrer überhaupt öffentlich auf die Frage der Parteienfinanzierung zu sprechen kam und warf ihm unzweideutig vor, er habe es an der erforderlichen Sorgfalt fehlen lassen, die dem Richteramt zukomme, das vom Amt des Hochschullehrers nicht zu trennen sei<sup>75)</sup>. Inwieweit ist eine solche vom Senat stipulierte Sorgfalt begründet? Ist sie nicht in erster Linie am Modell des Zivil- und Strafrichters orientiert, und zwar in erster Linie in bezug auf den Tatbestand? Zeichnet es nicht gerade den qualifizierten Richter aus, daß er über möglichst viele Rechts-Probleme qualifizierte Rechtsansichten hat, Rechtsansichten, die nicht nur dogmatisch begründet sind, sondern in geistigen Grundhaltungen wurzeln<sup>76)</sup>?

2. Den qualifizierten Richter zeichnen seine Rechtsansichten über die von ihm möglicherweise zu entscheidenden Fälle aus; seine Qualität wird gesteigert, wenn er diese Rechtsansichten in den wissenschaftlichen Kommunikationsprozeß einführt, sie damit zur Kritik stellt, zur Diskussion darüber einlädt und sie gegebenenfalls auf Grund besserer gegnerischer Argumente ändert. Niemand würde daran denken, irgendeinem Richter in der Bundesrepublik zu untersagen, seine Rechtsansichten zu einem prozessualen oder materiellrechtlichen Problem zu publizieren, Rechtsansichten, die untrennbar mit seinem täglichen Handeln als Richter verbunden sind und die sich auf sein künftiges richterliches Tun auswirken werden. Im Gegenteil, je fruchtbarer die publizistische und öffentliche Diskussion ist, desto größer werden die Chancen für geistige Offenheit und Transparenz in Rechtsfragen. Dies alles soll dem Richter am BVerfG untersagt sein?

<sup>75)</sup> Vgl. dazu Sarstedt, a. a. O., S. 314 f.

<sup>76)</sup> Eine allzu enge Auffassung vom Richteramt ist das typisch deutsche, unreflektierte Verständnis von der Lehre Montesquieus von der richterlichen Gewalt. Der Richter ist gewissermaßen gar nicht vorhanden, „en quelque façon nulle“, er ist nur der Mund des Gesetzgebers. Siehe dazu beispielhaft Carl Schmitt, Verfassungslehre, Berlin 1957, S. 184 f. Kritisch zu dieser Auffassung Otto Bachof, Grundgesetz und Richtermacht, Tübingen 1959, S. 7 ff.

Der Bundesgesetzgeber hat zu Recht an die Kandidaten für das Richteramt am BVerfG in § 3 BVerfGG hohe Anforderungen gestellt<sup>77)</sup>. Das wird unter anderem auch in der Intention manifest, Hochschullehrer für das Amt des Bundesverfassungsrichters zu gewinnen. Der Bundesgesetzgeber brachte aber auch den Mitgliedern des BVerfG großes Vertrauen in Bezug auf ihre innere Souveränität entgegen, als er in § 18 Abs. 3 BVerfGG bestimmte, daß ein Richter nicht deshalb ausgeschlossen ist, weil er in derselben Sache im Gesetzgebungsverfahren mitgewirkt hat<sup>78)</sup>. Zutreffend führt daher *Werner Sarstedt* aus, dem Richter am BVerfG würde also zugetraut, daß er sogar dem von ihm selbst geschaffenen Gesetz objektiv gegenübersteht, um es gegebenenfalls für grundgesetzwidrig zu erklären. Was von einem Gesetz gelte, an dem der Richter mitgewirkt hat, müßte von seinen Veröffentlichungen und Vorträgen doch wohl erst recht gelten<sup>79)</sup>. Doch der Zweite Senat hat sich gegen einen solchen Gebrauch seiner Meinungsfreiheit erklärt, einer Meinungsfreiheit, die in Bezug auf die Äußerung von Rechtsansichten nicht vom besonderen Gewaltverhältnis her eingeschränkt werden kann, wie *Sarstedt* besonders hervorhebt<sup>80)</sup>.

So muß gegen die Ansicht des Senats gesagt werden, daß es dem Richter am BVerfG prinzipiell erlaubt sein muß, über alle verfassungsrechtlichen Probleme Rechtsansichten öffentlich, mündlich oder schriftlich, zu äußern, sich der Diskussion zu stellen, um Konsensus zu werben<sup>81)</sup>.

3. Professor Leibholz befaßt sich seit über 35 Jahren mit den Problemen der modernen Demokratie und ihrer Entwicklung zum Par-

teienstaat. In geistig dürrer Zeit hatte er auf der Staatsrechtslehretagung 1931 in Halle gegen den Widerstand nicht weniger Kollegen den Mut, umrißhaft die Lehre vom modernen Parteienstaat zu entwickeln<sup>82)</sup>. Die Erfahrungen des Zusammenbruchs der Weimarer Republik, die Verfolgung durch das NS-Regime, die Emigration nach England, wo sein demokratischer Geist die ihm kongeniale Umwelt fand, die Erfahrungen der angelsächsischen Demokratie veranlaßten ihn — der in den bitteren Jahren der Emigration sich stetig mit Geist, Struktur und institutionellen Möglichkeiten demokratischer Ordnung befaßte —, sich nach seiner Rückkehr nach Deutschland mit ganzer Kraft den politisch-theoretischen und verfassungsrechtlichen Problemen ebenso wie den politisch-praktischen Fragen einer neuen Demokratie zu widmen, einer Demokratie, in der den politischen Parteien die zentralen Funktionen im Institutionengefüge zukommen. Die von ihm in zahlreichen Publikationen entwickelte Lehre von der Parteidemokratie trug entscheidend zum politischen Selbstverständnis der Bundesrepublik bei und wurde zu einem wesentlichen Bestandteil der Staatsrechtslehre und der politischen Theorie in der Bundesrepublik<sup>83)</sup>. Er hat mit seinen wissenschaftlichen Lehrmeinungen die Rechtsprechung des BVerfG zur verfassungsrechtlichen Stellung der politischen Parteien und zu ihren Funktionen mitgetragen und mitgeformt<sup>84)</sup>. So war und ist die wissenschaftliche Lehrmeinung von Professor Leibholz allgemein bekannt. Sie ist seit Beginn der Rechtsprechung des BVerfG ein Bestandteil der politikwissenschaftlichen, staatsrechtlichen und öffentlichen Debatte. Niemals dachte eine beim BVerfG klagende politische Partei, ein Antragsgegner oder ein Beteiligter daran, den Richter Leibholz wegen der Besorgnis der Vereingengenommenheit abzulehnen. Alle vor dem BVerfG in den entsprechenden Verfahren Agierenden kannten nicht nur die wissenschaftliche Lehrmeinung des Professors Leibholz, sondern auch die über jeden Zweifel erhabene persönliche und politische Integrität

<sup>77)</sup> Diese hohen Anforderungen werden bedauerlicherweise von den Wahlgremien, die ausschließlich von den politischen Parteien besetzt werden, zu sehr formal betrachtet. Die geistige, politische und rechtliche Substanz, die dahinter steht, bleibt bei den Richterwahlen zum BVerfG immer häufiger außer Betracht.

<sup>78)</sup> Vgl. dazu BVerfGE 2, 295.

<sup>79)</sup> A. a. O., S. 316.

<sup>80)</sup> So *Sarstedt*, ebenda.

<sup>81)</sup> Diese Freiheit des Richters, die der rechtsstaatlichen, vom Öffentlichkeitsprinzip geleiteten Demokratie Vitalität verleiht, verkennt *Ernst Müller-Meinungen jr.* völlig in seinem Kommentar in der *Süddeutschen Zeitung* vom 15. März 1966, in dem er den Ablehnungsbeschuß enthusiastisch begrüßt. Wenn er dabei Professor Leibholz vorwirft, dieser wolle mit seinen Äußerungen praktische Politik machen und weniger Wissenschaft treiben, dann muß man ihm entgegenen, daß er wohl kaum eine Veröffentlichung dieses Gelehrten in die Hand genommen hat.

<sup>82)</sup> Die Wahlrechtsreform und ihre Grundlagen, VVDStRL, Heft 7, Berlin-Leipzig 1932, S. 171.

<sup>83)</sup> Vgl. dazu *Friedrich Giese*, Parteien als Staatsorgane, in: AöR, N. F., Bd. 80, S. 378, der auf die bahnbrechenden Arbeiten von Gerhard Leibholz hinweist und es als dessen Verdienst bezeichnet, daß die politischen Parteien staatsrechtliche Wesenheit erlangt haben und die bisherige Diskrepanz zwischen der politischen Wirklichkeit und dem positiven Verfassungsrecht ihr Ende gefunden hat.

<sup>84)</sup> Ebenso *Alfred Grosse*, Die Bonner Demokratie, Düsseldorf 1960, S. 111.

des Richters Leibholz, der mit strengster Sachgebundenheit und Objektivität jedem Verfassungsrechtsstreitfall gegenübertritt. So scheint es uns nicht gerechtfertigt, aus der wissenschaftlichen Äußerung eine Besorgnis der Befangenheit zu begründen<sup>85)</sup>. Bleibt die letzte offene Frage, ob die beiläufige Äußerung von Professor Leibholz eine Voreingenommenheit zu begründen vermochte.

Das von Professor Leibholz vertretene parteienstaatliche Verständnis der modernen Demokratie, das sich mehr und mehr durchgesetzt hat, droht durch restaurative Tendenzen im politischen Prozeß und in der Staatsrechtslehre der Bundesrepublik, die scharf zwischen „Staat“ und „freier Gesellschaft“ unterscheiden und die die politischen Parteien im Sinne des liberalen Staatsverständnisses betrachten, grundsätzlich in Frage gestellt zu werden<sup>86)</sup>. Solche Tendenzen, die sich vom liberalen Gedankengut des 19. Jahrhunderts nähren, werden nicht nur der Funktion und Bedeutung der Parteien nicht gerecht, sie gefährden auch deren Leistungsfähigkeit und mindern damit die Substanz der freiheitlichen Demokratie. Erschwerend tritt zu solchen Tendenzen der in Deutschland seit Beginn demokratischer Bemühungen unterschwellig vorhandene, aber sehr wirksame Anti-Parteien-Affekt, nicht selten verbunden mit antidemokratischen Entwicklungstendenzen, so daß die demokratieverneinenden und demokratiefeindlichen Kräfte im Wachsen sind. Es dürfte sich daher für einen verantwortungsbewußten Hochschullehrer und Mitglied eines Gerichts und Verfassungsorgans, das der oberste „Hüter der Verfassung“ ist, von selbst verstehen, daß er sich mit derartigen Tendenzen auseinandersetzt, sie analysiert und ihre möglichen Auswirkungen auf die konkrete demokratische Ordnung der Bundesrepublik aufzeigt. Dabei ist evident, daß bei einer solchen wissenschaftlichen Auseinandersetzung wissenschaftliche Urteile gefällt werden, und zwar Urteile, die mit höchst möglicher Präzision die Sachverhalte bezeichnen. Wenn Leibholz vom „unheiligen Bündnis“ zwischen Liberalen und denjenigen gesprochen

hat, die der heutigen Form der Demokratie ablehnend gegenüberstehen, dann hat er mit wissenschaftlicher Exaktheit einen politisch-sozialen Sachverhalt so gekennzeichnet, wie man es von einem Wissenschaftler erwarten muß<sup>87)</sup>.

Bei einer abgewogenen Beurteilung hätte man zu der Erkenntnis gelangen können, daß in dem wissenschaftlich begründeten Urteil von Professor Leibholz keine Abwertung irgendeines Prozeßbeteiligten zu erblicken war. Bei einer grundsätzlichen Prüfung der gesamten Ablehnungsproblematik hätte man zu dem Ergebnis kommen müssen, daß aus Inhalt und Form der Äußerung von Professor Leibholz und bei verständiger Würdigung von wissenschaftlicher Leistung, richterlicher Tätigkeit, demokratischem Habitus und persönlicher Integrität von Professor Leibholz auch nicht subjektiv der geringste Anschein für die Gefahr der Voreingenommenheit vorlag. Der Senat hätte bei Abwägen aller Umstände bei den Antragstellern darauf hinwirken können, ihre Besorgnis zu zerstreuen, und er hätte sie mit einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit beseitigen können<sup>88)</sup>. Doch der Senat hat die Gesamtproblematik nicht hinreichend untersucht. Als er dann auch noch die Ablehnung für das Normenkontrollverfahren beschloß, konnte in der Öffentlichkeit der Eindruck entstehen, daß die Ablehnungsanträge nicht unwillkommen waren, um auf diese Weise die Gruppierungen im Senat zu ändern<sup>89)</sup>.

<sup>85)</sup> Gerhard Leibholz hat im Laufe seiner wissenschaftlichen Bemühungen auf die „unheiligen Bündnisse“ des Liberalismus hingewiesen und gezeigt, daß zwischen dem Liberalismus und der Demokratie kontradiktorische Gegensätze bestehen. Siehe dazu: Der Strukturwandel der modernen Demokratie, S. 89 u. 122.

<sup>86)</sup> So Sarstedt, a. a. O., S. 314.

<sup>89)</sup> Daß der Ausschluß von Professor Leibholz die Stimmenverhältnisse im Zweiten Senat änderte, darüber besteht bei allen Beobachtern der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung Einigkeit. Das wußten auch die Antragsteller der Ablehnung. Mit hoher Wahrscheinlichkeit kann gesagt werden, daß die Mitwirkung des Richters Leibholz ein anderes Ergebnis gebracht hätte. Ein solches hätte nicht unbedingt die staatliche Parteienfinanzierung expressis verbis für verfassungskonform erklären müssen, es hätte aber zu einem Unentschieden führen können — wie im Verfahren auf die Verfassungsbeschwerde des Spiegel, 1 BvR 586/62, 1 BvR 610/63, 1 BvR 512/64 —, so daß nach § 15 Abs. 2 Satz 4 BVerfGG ein Verstoß gegen das Grundgesetz nicht hätte festgestellt werden können und die Anträge, außer wahrscheinlich in Bezug auf die Verletzung der Chancengleichheit, abgelehnt worden wären.

<sup>85)</sup> Vgl. dazu auch Friesenhahn, a. a. O., S. 8 ff.; für diese Auffassung spricht auch, daß die Regierung des Landes Hessen, die die Finanzierung der politischen Parteien durch den Staat grundsätzlich ablehnt, weder 1958 noch 1965/66 Professor Leibholz abgelehnt hat. Wie Sarstedt zu Recht bemerkt (ebenda), ist hier zu sehen, welches Vertrauen eine vernünftige Prozeßpartei einem Richter entgegenzubringen vermag.

<sup>86)</sup> Siehe dazu die Begründung des Hessischen Antrags, a. a. O., S. 6.

## b) Res judicata?

Es ist nicht Zweck der Verfassungsgerichtsbarkeit, jeden Streit, dessen Entscheidung durch Präjudizien klar ist, erneut mit Begründung zu entscheiden. Vielmehr hat sie sich auf die Klärung bisher nicht entschiedener Fragen zu konzentrieren, so daß unter anderem bei jenen Anträgen eine summarische Verwerfung gerechtfertigt ist, denen die Rechtskraft einer früheren Entscheidung in derselben Sache entgegensteht<sup>90)</sup>. Das aber war der Fall beim Antrag der Hessischen Landesregierung, so daß deren Antrag als unzulässig nach § 24 BVerfGG hätte verworfen werden müssen, ohne daß in eine Erörterung der materiellen Verfassungsrechtsprobleme hätte eingetreten werden dürfen.

1. Im Jahre 1957 hatte die Hessische Landesregierung beim BVerfG den Antrag gestellt, eine Reihe von Steuerrechtsnormen für verfassungswidrig zu erklären<sup>91)</sup>. Der Hessische Ministerpräsident bezweckte schon damals, eine Grundsatzentscheidung des BVerfG in Bezug auf die Verfassungswidrigkeit staatlicher Zuwendungen an politische Parteien herbeizuführen, lautete doch der erste Punkt der Begründung des Hessischen Antrags: „Die Finanzierung der politischen Parteien ist keine Staatsaufgabe, da die freiheitliche demokratische Grundordnung keine Staatsparteien duldet“<sup>92)</sup>. Somit ging es in jenem Normenkontrollverfahren in erster Linie eindeutig um die Verfassungsrechtsfrage, ob finanzielle Zuwendungen aus staatlichen Haushaltsmitteln mit dem Grundgesetz vereinbar sind oder nicht. Die Überprüfung der Steuerrechtsnormen war nur das prozessuale Instrument, mittels dessen das BVerfG dazu gebracht werden sollte, diese Verfassungsrechtsfrage zu entscheiden. Der Zweite Senat hat, wie wir unten noch sehen werden, diese Verfassungsrechtsfrage präzise entschieden<sup>93)</sup>. Zwar erklärte der Senat die vom Antragsteller zur Überprüfung gestellten Steuerrechtsnormen für verfassungswidrig, aber nur deswegen, weil sie gegen das Grund-

recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit und das Grundrecht des Bürgers auf Gleichheit verstießen<sup>94)</sup>. Der Urteilstenor erwuchs nach § 31 Abs. 2 BVerfGG in Gesetzeskraft, während die tragenden Gründe des Urteils, das heißt die Sätze der Begründung, die aus den Bestimmungen des Grundgesetzes eine Folgerung ableiten, mit der der Tenor steht und fällt<sup>95)</sup>, die bindende Wirkung des § 31 Abs. 1 BVerfGG hatten, also alle Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden banden<sup>96)</sup>.

Die Bindungswirkung des § 31 Abs. 1 BVerfGG ist eine Erweiterung der materiellen Rechtskraft, indem sie über die am Verfahren Beteiligten hinaus auch am Verfahren Nichtbeteiligte bindet. Sie ist eine Verstärkung der materiellen Rechtskraft, impliziert diese also, was für unser Problem bedeutet, daß der tragende Grund des Urteils, die Grundgesetzmäßigkeit der staatlichen Parteienfinanzierung, einem erneuten Verfahren in der gleichen Sache — zudem vom selben Antragsteller beantragt — als ein von Amts wegen zu beachtendes Prozeßhindernis entgegensteht<sup>97)</sup>. Das wird zwar vom Zweiten Senat ohne weitere Begründung bestritten<sup>98)</sup> — wobei ohne Berücksichtigung des Leitsatzes 1 und des Aufbaus des Urteils vom 24. Juni 1958 den genannten Passagen aus den Urteilsgründen nicht mehr die Qualität von ‚tragenden Gründen‘ zugesprochen wird —, doch wird dabei übersehen, daß die Bindungswirkung nach § 31 Abs. 1 BVerfGG kein ‚aliud‘ gegenüber der materiellen Rechtskraft ist, sondern ein ‚mehr‘, außerdem wird mehr oder weniger willkürlich ein allgemein anerkannter Grundsatz des Prozeßrechts in Abweichung von der herrschenden Meinung und den Kommentatoren für den verfassungsgerichtlichen Prozeß als unbekannt bezeichnet.

2. Das BVerfG argumentierte gegen das von Professor *Ernst Friesenhahn* als Prozeßvertreter des Deutschen Bundestages geltend gemachte Prozeßhindernis, die Frage, ob ein wiederholter Antrag unter bestimmten Voraussetzungen (zum Beispiel bei Vortrag neuer rechtlicher Gesichtspunkte oder grundlegen-

<sup>90)</sup> So *Geiger*, a. a. O., Kommentar zu § 24 BVerfGG, S. 87, 89, 91; ebenso *Lechner*, a. a. O., Kommentar zu § 31 BVerfGG, S. 177.

<sup>91)</sup> Siehe dazu oben Anmerkung 11.

<sup>92)</sup> BVerfGE 8, 57.

<sup>93)</sup> Der Leitsatz 1 (BVerfGE 8, 51) lautete: „Da die Abhaltung von Wahlen eine öffentliche Aufgabe ist und den Parteien bei der Durchführung dieser öffentlichen Aufgabe von Verfassungen wegen eine entscheidende Rolle zukommt, ist es zulässig, nicht nur für die Wahlen selbst, sondern auch für die die Wahlen tragenden politischen Parteien finanzielle Mittel von Staats wegen zur Verfügung zu stellen.“

<sup>94)</sup> BVerfGE 8, 63, 68.

<sup>95)</sup> So *Geiger*, a. a. O., Kommentar zu § 31 BVerfGG, S. 115.

<sup>96)</sup> So *Lechner*, a. a. O., Kommentar zu § 31 BVerfGG, S. 181; das hat das BVerfG in ständiger Rechtsprechung bestätigt, zuletzt in: BVerfGE 19, 391 f.

<sup>97)</sup> So *Geiger*, a. a. O., S. 113; *Lechner*, a. a. O., S. 177; vgl. dazu auch *Friesenhahn*, a. a. O., S. 26.

<sup>98)</sup> A. a. O., S. 18.

dem Wandel der Lebensverhältnisse oder der allgemeinen Rechtsauffassung) zulässig sei, stelle sich nur, wenn der Antrag einen Gegenstand betreffe, über den bereits in einem früheren verfassungsgerichtlichen Verfahren entschieden worden ist. Das wird aber für das vorliegende Verfahren bestritten mit der Begründung, hier sei über die Gültigkeit einer Norm des Bundeshaushaltsgesetzes 1965 zu entscheiden, während das frühere Urteil über die Gültigkeit steuerrechtlicher Vorschriften befunden habe. Diese Argumentation läßt außer Betracht, daß der Antragsteller sowohl 1957 als auch 1965 eine verfassungsgerichtliche Entscheidung über ‚denselben Gegenstand‘ erreichen wollte und nur aus prozessualen Gründen, um überhaupt ein Normenkontrollverfahren in Gang zu bringen, jeweils verschiedene Rechtsnormen zu überprüfen beantragte. Der strittige Sachverhalt war jeweils derselbe, nämlich — um es zu wiederholen — die Verfassungsrechtsfrage der staatlichen Zuwendungen an politische Parteien. Für den strittigen Sachverhalt gilt, daß es ausgeschlossen ist — auf jeden Fall nicht vom selben Antragsteller —, ihn noch

einmal vor das BVerfG zur Nachprüfung zu bringen, es sei denn unter den genannten Voraussetzungen. Diese lagen nicht vor, denn der Vertreter der Hessischen Landesregierung brachte dieselben grundsätzlichen Argumente wie im Jahre 1957 vor<sup>99)</sup>.

Der Senat verneinte also aus formalistischer Betrachtung verfahrensrechtlicher Grundsätze das Prozeßhindernis der materiellen Rechtskraft einer Entscheidung über denselben Gegenstand und hielt den Antrag der Hessischen Landesregierung für zulässig. Hätte er, wie es verfahrensrechtlich geboten gewesen wäre und wie es der bisherigen Praxis des BVerfG entsprochen hätte, den Antrag nach § 24 BVerfGG abgewiesen, so hätte er die nachfolgend zu analysierende Entscheidung vermeiden können. Durch ein solches Verfahren hätte das BVerfG seiner bisherigen Rechtsprechung entsprochen. Es wäre nur das wiederholt worden, was schon öfters erfolgreich angewandt wurde, wenn es darum ging, nicht in den Handlungsbereich von Regierung und Parlament einzugreifen, sondern sich in ‚self-restraint‘, in Selbstbescheidung, zu üben<sup>100)</sup>.

#### IV. Die verfassungsrechtliche Problematik des Verbots der staatlichen Finanzierung der Parteien

Aus unseren bisherigen Darlegungen wurde ersichtlich, daß sowohl das verfassungsgerichtliche Procedere als auch die Handhabung bestimmter Prozeßnormen durch den erkennenden Senat Skepsis hinsichtlich der zu erwartenden Urteile erwecken mußte. Solche Skepsis schlug um in eine weitgehend ablehnende Reaktion der Publizistik und, verständlicherweise, der betroffenen politischen Parteien. Doch die Reaktion der unmittelbar Betroffenen und die erste Antwort der Kommunikationsmittel ist nur eine ‚common-sense‘-Reaktion, die die politischen und verfassungsrechtlichen Probleme der Urteile zwar aufzureißen vermag, nicht aber tiefer in sie eindringen kann. Im folgenden soll versucht werden, einige relevante verfassungsrechtliche und politisch-theoretische Probleme der Urteile vom 19. Juli 1966, in erster Linie des Urteils im Normenkontrollverfahren, einer kritischen Untersuchung zu unterziehen. Ausgehend von der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG zur Frage der staatlichen Parteienfinanzierung und vom Schweigen des Grundgesetzes zu diesem verfassungsrechtlichen Problem wird das Ver-

ständnis des BVerfG von ‚Volk‘, Parteien und ‚Staat‘ analysiert werden, um von da aus die Vorstellungen des Senats über Funktionen der politischen Parteien und ihrer Finanzierung darzulegen und abschließend auf die Problematik einzugehen, die darin liegt, daß das BVerfG eine allgemeine Parteienfinanzierung für unzulässig erklärte, es aber für zulässig erachtet, den Parteien ihre im Wahlkampf entstandenen Kosten zu ersetzen.

<sup>99)</sup> Vgl. dazu die Referierung der Antragsbegründung im Urteil vom 24. Juni 1958 (BVerfGE 8, 56 f.) und im Urteil vom 19. Juli 1966 (a. a. O., S. 5 f.).

<sup>100)</sup> Vgl. zum gesamten Problem *Friesenhahn*, a. a. O., S. 23—30; die Antragsteller in den Organstreitigkeiten beantragten, wie oben dargestellt, zunächst nur die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der entsprechenden Bestimmungen der Haushaltsgesetze, weil sie von den Zuschüssen ausgeschlossen blieben. Erst nach Eingang des Hessischen Antrages änderten NPD und BP ihre Anträge auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit jeglicher staatlicher Parteienfinanzierung. Eine Ablehnung des Hessischen Antrages wegen Unzulässigkeit hätte mit einiger Wahrscheinlichkeit zu anders lautenden Urteilen führen müssen.

a) Die bisherige Rechtsprechung des BVerfG zur staatlichen Finanzierung der politischen Parteien

1. Der Senat gestand im Urteil auf die Normenkontrollklage der Hessischen Landesregierung zu<sup>101)</sup>, daß die früheren Ausführungen des Gerichts über die Bereitstellung finanzieller Mittel an die politischen Parteien von Staats wegen von den gesetzgebenden Körperschaften dahin gehend verstanden werden konnten und auch verstanden wurden, daß es verfassungsrechtlich zulässig sei, den Parteien aus Haushaltsmitteln Zuschüsse für ihre gesamte politische Tätigkeit zu bewilligen<sup>102)</sup>. In seinen weiteren Ausführungen versucht er nicht, die früheren Entscheidungen als obiter dicta (beiläufig) herunterzuspielen, wie das in der Literatur zuweilen geschieht<sup>103)</sup>. Er läßt vielmehr erkennen, daß er nicht mehr seiner bisherigen Rechtsprechung folgt.

Die grundlegende Entscheidung wurde, wie oben schon angedeutet, im Jahre 1958 getroffen. Das Gericht ging damals davon aus, daß der Bundesgesetzgeber, indem er Spenden an politische Parteien für abzugsfähig erklärt, auf einen Teil der Steuern verzichtet, der an sich auf diese Beträge entfallen würde. Dieser Verzicht wirkt sich zugunsten der politischen Parteien aus. „Die Anerkennung der Parteispenden als abzugsfähige Ausgaben bedeutet also, daß der Staat mittelbar in Höhe des ihm verlorengehenden Steueranteils an der Finanzierung der politischen Parteien teilnimmt.“<sup>104)</sup> Eine solche Regelung würde mit dem Grundgesetz nicht vereinbar sein, „wenn das Grundgesetz, wie der Antragsteller behauptet, jede unmittelbare oder mittelbare Förderung der politischen Parteien von Staats wegen verböte. Dies aber ist nicht der Fall.“ Anknüpfend an die frühere Rechtsprechung weist der Senat auf die Funktionen der Parteien als Wahlvorbereitungsorganisationen hin und stellt fest: „Da die Abhaltung von Wahlen eine öffent-

liche Aufgabe ist und den Parteien bei der Durchführung dieser öffentlichen Aufgabe von Verfassungen wegen eine entscheidende Rolle zukommt, muß es auch zulässig sein, nicht nur für die Wahlen selbst, sondern auch für die die Wahlen tragenden politischen Parteien finanzielle Mittel von Staats wegen zur Verfügung zu stellen.“<sup>105)</sup> Die Aussage ist eindeutig und bildet ein wesentliches Urteilelement der damaligen Entscheidung. Auf sie beruft sich das BVerfG in einer Reihe späterer Entscheidungen, die gleichzeitig den Zweck staatlicher Zuwendungen noch verdeutlichen.

Am 15. März 1961 lehnte der Zweite Senat einen Antrag des Gesamtdeutschen Block/BHE auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ab, die dem Bundesminister des Innern aufgeben sollte, keine Zahlungen an die politischen Parteien für politische Bildungsarbeit zu leisten<sup>106)</sup>. Der Antrag wurde abgelehnt, unter anderem mit der Begründung, das BVerfG habe bereits entschieden, daß den die Wahlen tragenden politischen Parteien finanzielle Mittel von Staats wegen zur Verfügung gestellt werden können. „Die Aussetzung des Vollzugs einer solchen Maßnahme, die es den begünstigten Parteien ermöglicht, ihre Aufgabe als Verfassungsorgan unabhängiger von sachfremden Finanzierungsquellen als zuvor gerecht zu werden, würde das Gemeinwohl auch und zwar mehr beeinträchtigen als der möglicherweise vorübergehende Ausschuß einer im Bundestag nicht vertretenen Partei von der staatlichen Finanzierung.“<sup>107)</sup> Damit wurde ein weiterer Aspekt für die Zulässigkeit der staatlichen Parteienfinanzierung gezeigt, der schon etwas früher angeklungen war<sup>108)</sup>, nämlich die Parteien unabhängiger von sachfremden Finanzierungsquellen zu machen, damit sie der ihnen durch Art. 21 GG zugewiesenen Aufgabe als Verfassungsorgan gerechter werden können als bisher<sup>109)</sup>.

<sup>101)</sup> Wenn im folgenden vom Urteil gesprochen wird, bezieht sich das auf das Urteil im Normenkontrollverfahren; Zitationen beziehen sich auf dessen Abdruck in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 32/66.

<sup>102)</sup> A. a. O., S. 22.

<sup>103)</sup> So zum Beispiel von *Helmut Ridder*, Grundgesetzwidrige Wettbewerbsbeschränkungen im politischen Prozeß durch staatliche Direktfinanzierung der politischen Parteien?, in: *Wirtschaftsordnung und Rechtsordnung*, Karlsruhe 1965, S. 33; anders *Klein*, a. a. O., S. 1, der dem BVerfG anlastet, Formulierungen gebraucht zu haben, die darauf schließen ließen, daß es einer staatlichen Parteienfinanzierung grundsätzlich positiv gegenüberstehe.

<sup>104)</sup> BVerfGE 8, 62.

<sup>105)</sup> A. a. O., S. 63; diese Sätze aus der Begründung wurden allgemein als die Zulässigkeitsklärung der staatlichen Parteienfinanzierung angesehen; dazu *Maunz-Dürig*, Kommentar zum Grundgesetz, München-Berlin 1964, RNr. 85 zu Art. 21 GG; *Plate*, a. a. O., S. 61; *Klein*, a. a. O., S. 1; *Ridder*, ebenda; *Kewenig*, a. a. O., S. 830; die beiden letzteren weisen jedoch einschränkend darauf hin, daß das Gericht in seinen Ausführungen auf das „staatsnahe Element“ der Wahlen (*Ridder*) abgestellt habe, verfolgen aber diese Einschränkungen nicht weiter.

<sup>106)</sup> BVerfGE 12, 276—280.

<sup>107)</sup> A. a. O., S. 280.

<sup>108)</sup> BVerfGE 11, 243.

<sup>109)</sup> Ebenso BVerfGE 18, 37.

Nimmt man zu diesen eindeutigen Aussagen des BVerfG diejenigen über die Funktionen der Parteien in der parteienstaatlichen Demokratie hinzu<sup>110)</sup> — auf die weiter unten noch einzugehen sein wird —, so muß man feststellen, daß das BVerfG die verfassungsrechtliche Frage nach der staatlichen Finanzierung der politischen Parteien positiv beurteilt hat. Seine gesamte Rechtsprechung führt folgerichtig zu der These, daß es dem Staat (wer immer darunter zu verstehen ist!) erlaubt ist, den Parteien eine finanzielle Beisteuer zu leisten<sup>111)</sup>.

2. War also die verfassungsrechtliche Streitfrage der staatlichen Parteienfinanzierung vom BVerfG unzweideutig entschieden, so hätte man erwarten müssen, daß der Senat die Frage als endgültig geklärt ansehen würde und demzufolge die Anträge als unbegründet abweist, die auf eine Verfassungswidrigkeitserklärung jeglicher staatlichen Parteienfinanzierung hinausliefen. Zwar gilt die Bindungswirkung des § 31 Abs. 1 BVerfGG nicht für das BVerfG selbst. Jeder Senat kann von seiner eigenen Rechtsauffassung in einem späteren Urteil abgehen<sup>112)</sup>, er kann die in einer früheren Entscheidung vertretene Rechtsauffassung aufgeben, auch soweit sie für die damalige Entscheidung tragend war<sup>113)</sup>. Nur wenn ein Senat in einer Rechtsfrage von der Rechtsauffassung des anderen Senats abweichen will, hat er die Entscheidung des Plenums nach § 16 Abs. 1 BVerfGG einzuholen. Bis zum 19. Juli 1966 hat keiner der beiden Senate die Freiheit von der Bindungswirkung beansprucht. Man schien im BVerfG zutreffend von der Gesamtverantwortung verfassungsrichterlichen Handelns auszugehen und sich bewußt zu sein, daß die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder, alle Gerichte und Behörden, die Entscheidungen des BVerfG zum Maßstab ihres Handelns machen und auf deren Beständigkeit vertrauen. Aber nicht nur diese, sondern auch die nicht im Rechtssinne des § 31 Abs. 1 BVerfGG Gebundenen, die Bürger, die Verbände, die politischen Parteien vertrauen auf die Beständigkeit und Kontinuität verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung. Gibt es doch in einem demokratischen Gemeinwesen so etwas wie ethisch-politische Bindungen und Selbstbindungen, ohne die eine auf dem Prinzip der Freiheit gegründete politische Ord-

nung leicht in die Absurdität absinken, das heißt sich selbst zerstören kann<sup>114)</sup>. Zu dieser Art Bindung gehört auch die Selbstbindung des BVerfG, die — wie *Ernst Friesenhahn* zu Recht hervorhebt — „um so intensiver wird, je stärker der politische Akzent ist, je zentraler die Frage für die Verfassungsstruktur und das Verfassungsleben der Bundesrepublik Deutschland ist.“<sup>115)</sup> Die Wirksamkeit des Verfassungsgerichts beruht ja noch mehr auf seiner geistig-politischen Autorität als auf der Durchsetzbarkeit seiner positiv-rechtlichen Entscheidungen<sup>116)</sup>. Durch eine solche Selbstbindung würde diesem Umstand am besten Rechnung getragen.

Der Zweite Senat hat es für richtig gehalten, von der bisherigen Rechtsprechung abzurücken und Entscheidungen des Bundesgesetzgebers, die dieser im Vertrauen auf die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung getroffen hat und die dem vom BVerfG als Leitsatz proklamierten Verfassungsgrundsatz entsprechen haben, für verfassungswidrig zu erklären. Der Spruch bindet und wird Beachtung finden. Ob er allerdings den Rechtsfrieden für die Zukunft sichern wird, was nach Aussage des BVerfG eine besondere Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit ist<sup>117)</sup>, muß bezweifelt werden. Die Gefahr erheblicher Erschütterungen des politischen Gefüges der Bundesrepublik ist vielmehr nicht auszuschließen. Besonders deshalb, weil die Begründung der die bisherige Rechtsprechung aufgebenden Entscheidung in den geschriebenen Verfassungsnormen kaum eine Grundlage findet.

## b) Das Schweigen des Grundgesetzes zur staatlichen Parteienfinanzierung

1. Verfassungsgerichtliche Rechtsprechung bedarf wie jede echte richterliche Tätigkeit der justiziablen Norm. Voraussetzung für das Tätigwerden des BVerfG ist, daß die der Kognition (Untersuchung) des Gerichts unterstellte Streitigkeit oder Meinungsverschiedenheit unter eine klare Rechtsnorm subsumiert werden kann, die inhaltlich einer näheren rechtlichen Auslegung fähig ist und durch deren vernünftige Interpretation der Verfassungsrechtsstreit entschieden werden kann. Ohne ‚rational standards‘, an denen das BVerfG in seiner Eigen-

<sup>110)</sup> Vgl. dazu vor allem BVerfGE 1, 224; 5, 134; 8, 113; 13, 81.

<sup>111)</sup> So *Friesenhahn*, a. a. O., S. 87.

<sup>112)</sup> BVerfGE 2, 92.

<sup>113)</sup> BVerfGE 4, 38; vgl. dazu auch *Geiger*, a. a. O., Kommentar zu § 31 BVerfGG, S. 115.

<sup>114)</sup> Siehe dazu *Heinz Laufer*, Die freiheitliche Demokratie, in: *civitas*, Band 3, Mannheim 1964, S. 92; *ders.*, Die demokratische Ordnung, S. 64, S. 73 ff., S. 134.

<sup>115)</sup> A. a. O., S. 89.

<sup>116)</sup> Vgl. dazu BVerfGE 2, 89.

<sup>117)</sup> BVerfGE 1, 359.

schaft als richterliche Institution seine Entscheidungen orientieren kann, ist das Gericht nicht in der Lage, in einem materiellen Sinne rechtsprechend tätig zu sein<sup>118)</sup>. Die ‚rational standards‘ sind das Kriterium, durch die sich das BVerfG als Gericht ausweist und sich von den anderen Verfassungsorganen unterscheidet. Durch sie unterscheidet es politische Rechtsstreitigkeiten von rein politischen Streitigkeiten, für deren Entscheidung es nicht zuständig ist<sup>119)</sup>.

Die justiziable Norm ist allein in der Verfassung zu finden. Die Verfassungsrechtsnormen des Grundgesetzes sind der Maßstab, an Hand dessen das BVerfG ihm vorgelegte Verfassungsrechtsstreitigkeiten zu entscheiden hat. Das erste Problem in allen verfassungsgerichtlichen Streitigkeiten ist somit, ob es eine Verfassungsrechtsnorm gibt, unter die der Streitfall subsumiert werden kann. Bietet das Grundgesetz einen Maßstab, an dem der strittige Verfassungsstreitfall gemessen werden kann? Vor diesem Problem stand der Zweite Senat auch in den Verfassungsrechtsstreitigkeiten über die staatliche Parteienfinanzierung.

2. Sucht man im Grundgesetz nach einer Rechtsnorm, die über die staatliche Finanzierung der Parteien etwas aussagen könnte, so muß man feststellen, daß es keine solche gibt. Die Verfassungsrechtsnormen schweigen über dieses Problem. Ein Verbot der staatlichen Parteienfinanzierung, so wie es das BVerfG ausgesprochen hat, ist im Grundgesetz expressis verbis nicht zu finden. Die einzige Verfassungsrechtsnorm, an die man denken könnte, ist die des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG, die bestimmt: „Sie (die politischen Parteien) müssen über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft legen.“ Kann dieser Bestimmung ein Verbot der staatlichen Parteienfinanzierung entnommen werden? Werfen wir zur Beantwortung dieser Frage zunächst einen Blick auf die Genesis dieser Verfassungsrechtsnorm.

Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, der in Art. 47 seines ‚Entwurfs eines Grundgesetzes‘ vorsah, die Parteien verfassungsrechtlich zu legitimieren, befaßte sich überhaupt nicht mit dem Problem der Parteienfinanzierung, weder der privaten noch der staatlichen. Das Problem der staatlichen Par-

teienfinanzierung tauchte nicht auf<sup>120)</sup>. Im Parlamentarischen Rat spielte bei den Verhandlungen über den jetzigen Art. 21 GG die Finanzierung der politischen Parteien bis kurz vor Schluß der Beratungen keine Rolle. Als der Organisationsausschuß seine Beratungen über den Parteiartikel abgeschlossen und der Hauptausschuß schon in vierter Lesung sich damit befaßt hatte, stellte am 5. Mai 1949 der Zentrums-Abgeordnete *Brockmann* den Antrag, einen Passus in Art. 21 Abs. 1 GG einzufügen, nach dem die Parteien durch Offenlegung der Finanzquellen gegen undemokratische Einflüsse gesichert sein müssen. Der Hauptausschuß lehnte den Antrag ab, doch das Plenum nahm ihn an und stimmte dem vom SPD-Abgeordneten *Zinn* vorgeschlagenen und als endgültig in das Grundgesetz aufgenommenen Formulierung zu<sup>121)</sup>. *Zinn* begründete seinen Antrag, es solle dadurch Vorsorge getroffen werden, daß die Öffentlichkeit Kenntnis über die Herkunft der Mittel der Parteien erhält, damit ersichtlich ist, wer hinter einer politischen Gruppe steht; eine polizeiliche Finanzkontrolle sei keineswegs beabsichtigt. Die Anträge von *Brockmann* und *Zinn* wurden weder im Plenum des Parlamentarischen Rates ausgiebig beraten noch einem Ausschuß zur Beratung überwiesen. Hätte man die Anträge gründlich und mit politischer Phantasie beraten, hätte man sich notwendigerweise ausführlich mit der Parteienfinanzierung befassen müssen und wohl auch mit der Frage der staatlichen Parteienfinanzierung<sup>122)</sup>. Das aber unterblieb, so daß aus der Entstehungsgeschichte des Art. 21 GG nur zu entnehmen ist, daß der Verfassungsgeber die Unabhängigkeit der politischen Parteien von privaten, der Öffentlichkeit verborgenen Geldgebern bewahren und jeglichen unkontrollierten Einfluß auf die Parteien und damit auf die politische Willensbildung des Volkes verhindern wollte<sup>123)</sup>. Ein verfassungsrechtliches Verbot der staatlichen Parteienfinanzierung ist aus der Entstehungsgeschichte des Art. 21 GG nicht zu entnehmen, denn irgendwelche subjektiven Vorstellungen des Verfassungsgebers, wie sie zum Beispiel beim Abgeordneten *Zinn* über das absolute

<sup>118)</sup> So *Gerhard Leibholz*, Der Status des Bundesverfassungsgerichts, S. 67; ders., Bericht zur ‚Status-Frage, in: JöR, Band 6, Tübingen 1956, S. 125.

<sup>119)</sup> Siehe dazu *Leibholz*, a. a. O.; *Friedrich Klein*, Bundesverfassungsgericht und richterliche Beurteilung politischer Fragen, Münster 1966, S. 19 ff.

<sup>120)</sup> Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. August 1948, München o. J., S. 97 ff.

<sup>121)</sup> Siehe dazu Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: JöR, Band 1, Tübingen 1951, S. 207.

<sup>122)</sup> Vgl. dazu auch *Theodor Eschenburg*, Was können die Parteien tun?, in: *Die Zeit*, Nr. 34 vom 19. August 1966.

<sup>123)</sup> Ebenso *Friesenhahn*, a. a. O., S. 69 f.

Verbot der staatlichen Parteienfinanzierung schon damals bestanden haben könnten, haben für die Auslegung dieser Vorschrift keine Bedeutung.

*Helmut Ridder* interpretiert Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG dahin gehend, daß der Grundgesetzgeber nur die herkömmlichen Methoden der Parteienfinanzierung ins Auge gefaßt habe, aber mit Sicherheit nicht eine staatliche Parteienfinanzierung. Er gesteht zu, daß es sicher zu weit ginge, aus dieser Vorschrift ein absolutes Verbot staatlicher Zuwendungen zu folgern<sup>124)</sup>. Dann aber glaubt er, in Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG ein Leitbild erkennen zu können, „nach welchem unmittelbare staatliche Zuwendungen nur eine Ausnahmeerscheinung sein könnten, die jedenfalls eine bei Erlaß des Grundgesetzes noch nicht bestehende und auch nicht antizipierte Situation voraussetzt“. *Ridder* stellt solcher Ausnahmesituation die ‚Normalität‘ von 1949 gegenüber, die direkte staatliche Finanzierung politischer Parteien verbietet, solange sie in ihren wesentlichen tatbestandlichen Elementen noch vorhanden und nicht gefährdet ist<sup>125)</sup>. Eine solche Auslegung argumentiert mit viel zu vagen Begriffen, als daß sie für eine Interpretation des objektivierten Willens des Grundgesetzgebers in Betracht kommen könnte. Dem Moment der Willkür wird dadurch Tür und Tor geöffnet; hier wird die Verfassungsrechtsnorm allzuleicht zum Instrumentarium der herrschenden Gruppen. Der Interpretationsaspekt der ‚Ausnahmesituation‘ überzeugt nicht, um aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG ein Verbot der staatlichen Parteienfinanzierung herzuleiten<sup>126)</sup>.

So ist festzustellen, daß die einzige Verfassungsrechtsnorm, die als Maßstab für die Frage der Zulässigkeit oder des Verbots der staatlichen Parteienfinanzierung überhaupt herangezogen werden könnte, dazu nichts sagt. Daher wurde mit Recht bisher angenommen, daß das Grundgesetz über dieses Problem schweigt, somit der Zulässigkeit der staatlichen Parteienfinanzierung nicht im Wege steht<sup>127)</sup>. Nun könnte das Grundgesetz aber

auch mittelbar die staatliche Parteienfinanzierung verbieten, indem aus anderen Verfassungsbestimmungen, aus einer Kombination von Verfassungsrechtsnormen oder aus allgemeinen Verfassungsprinzipien heraus sich die Unzulässigkeit staatlicher Parteienfinanzierung ergibt. Da diese vom BVerfG bejaht worden ist, kann es sie nur mit einem mittelbaren Verbot begründen. Bevor wir darauf näher eingehen, aber erst noch eine Bemerkung zum Problem eines solchen Beurteilungsmaßstabes und der Rechtsfindung aus ihm.

3. Die Verfassungsrechtsnormen unterscheiden sich von den Normen des Zivil-, Straf- und Verwaltungsrechts dadurch, daß sie in erheblich größerem Ausmaß als diese hochgradig abstrakt und unbestimmt sind. Die Allgemeinbegriffe beherrschen das Verfassungsrecht, und wenn es als Maßstab für verfassungsgerichtliche Entscheidungen dienen soll, entsteht häufig das Problem, daß sich für den zu entscheidenden Sachverhalt keine inhaltlich hinreichend bestimmte Norm findet. Demzufolge ist der Verfassungsrichter weit stärker als der Richter in anderen Gerichtszweigen gezwungen, dehnbare allgemeine Begriffe und weitgespannte Formeln zu verwenden. Er ist weiter denn jemals ein Richter davon entfernt, der Mund des (Verfassungs-) Gesetzgebers zu sein, wie *Montesquieu* noch das Amt des Richters aufgefaßt hat. Die Interpretation der Verfassungsrechtsnorm gehört deshalb zu den schwierigsten Aufgaben des Verfassungsrichters, besonders dann, wenn die Verfassungsvorschriften nicht völlig eindeutig sind. Denn von solcher Interpretation hängt ja nicht irgendeine Rechtsentscheidung zwischen irgendwelchen Beteiligten ab, sondern eine Entscheidung, die sich im Regelfall auf die gesamte Verfassungsrechtsordnung auswirkt, die politische Konsequenzen für die gesamte innerstaatliche Ordnung hat, die das politische Kräfteverhältnis in der Gesellschaft verändern kann<sup>128)</sup>.

Der interpretativen Anwendung der Verfassungsrechtsnorm, dem Erschließen ihrer verschiedenen Funktionen, der Entwicklung der Verfassungsrechtsnormen durch die Verfassungsrichter sind eine Vielzahl immanenter Grenzen gesetzt. Sie müssen sich vor jeder eigenwilligen Deutung hüten<sup>129)</sup>; sie müssen ihre Entscheidung in den Gesamtzusammenhang der Verfassung einordnen<sup>130)</sup>; sie müs-

<sup>124)</sup> A. a. O., S. 27 f.

<sup>125)</sup> Ebenda.

<sup>126)</sup> So *Friesenhahn*, a. a. O., S. 70.

<sup>127)</sup> Siehe dazu *Plate*, a. a. O., S. 66, der allerdings etwas zu allgemein die verfassungsrechtliche Zulässigkeit staatlicher Zuwendungen bejaht und eine genauere verfassungsrechtliche Analyse umgeht. Die Parteienrechtskommission ging bei der Erörterung der unmittelbaren Staatszuwendungen wie selbstverständlich von deren grundgesetzlichen Zulässigkeit aus (Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, Frankfurt-Berlin 1958, S. 216 ff.).

<sup>128)</sup> Siehe zum Ganzen *Leibholz*, a. a. O.

<sup>129)</sup> So *Friesenhahn*, a. a. O., S. 72.

<sup>130)</sup> So *Leibholz*, a. a. O., S. 122.

sen den einzelnen Verfassungssatz in die politische Wirklichkeit hineinstellen, ohne jedoch die Verfassung zugunsten der politischen Wirklichkeit zu vergewaltigen<sup>131)</sup>; sie müssen — anders als der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich noch argumentierte<sup>132)</sup> — die politischen Folgen und Wirkungen ihrer Entscheidungen in den Bereich ihrer Erwägungen ziehen<sup>133)</sup>.

Wenn daher, wie in der Frage der staatlichen Parteienfinanzierung, die Verfassungsrechtsnormen schweigen und die Entscheidung nur durch Auslegung von allgemein formulierten Verfassungsrechtsnormen und von Verfassungsprinzipien getroffen werden kann, dann hängt diese weitgehend von der Verfassungskonzeption, vom vorverfassungsrechtlichen Verständnis, vom Demokratieverständnis, von der politischen Beurteilung der innerstaatlichen Ordnung, ihren Strukturen, ihrem Institutionsgefüge und ihren politischen Machtverhältnissen ab. Politikwissenschaftliche Doktrinen, historisches Verständnis, juristisch-beruflicher Werdegang, eigene Erfahrungen, geistiger Habitus, politisches Engagement müssen dann bei der Rechtsfindung eine entscheidende Rolle spielen. Damit wächst die jeglicher Verfassungsgerichtsbarkeit immanente Gefahr, daß das grundsätzliche Gebot der Selbstbescheidung, des ‚self-restraint‘, wie es der amerikanische Supreme Court genannt hat<sup>134)</sup>, mißachtet und die oft sehr fließende Grenze von Rechtsfindung zu Rechtsschöpfung überschritten wird.

### c) Volk, Parteien und Staat im Demokratieverständnis des BVerfG

1. Der Senat beginnt seine Begründung der Unvereinbarkeit der staatlichen Parteienfinanzierung mit dem Grundgesetz damit, daß er

<sup>131)</sup> So das BVerfG in einer Denkschrift in seinem Kampf um seinen Status, in: JöR, Band 6, Tübingen 1957, S. 200—202.

<sup>132)</sup> Der Staatsgerichtshof führte in einer Entscheidung am 27. Dezember 1927 aus: „Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich ist ein Gericht, das über verfassungsrechtliche Streitigkeiten und Rechtsgrundsätze zu entscheiden hat. Die Ergebnisse, zu denen er auf Grund des von ihm anzuwendenden objektiven Rechts gelangt, hat er auszusprechen, ohne die politischen Folgen seines Spruches in Betracht ziehen zu dürfen“. (Lammers-Simons, Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich und des Reichsgerichts auf Grund des Art. 13 Abs. 2 RV; Bd. I, 1920—1928, Berlin 1929, S. 352).

<sup>133)</sup> So Leibholz, ebenda, und das BVerfG, ebenda.

<sup>134)</sup> „The only check upon our own exercise of power ist our own sense of self-restraint“ (Ledig-

die freiheitliche demokratische Grundordnung als „einen freien und offenen Prozeß der Meinungs- und Willensbildung des Volkes“ interpretiert<sup>135)</sup>. Zu diesem Zwecke arbeitet er mit einer Reihe von Hypostasen wie ‚Volk‘, ‚Willensbildung des Volkes‘, ‚Staat‘, ‚Staatswille‘ oder wie ‚Vorformung der politischen Willensbildung‘ und ‚Staatsgewalt‘. Auf diese Weise wird ein politisches System von ‚Volk‘, Parteien und ‚Staat‘ in der Demokratie entwickelt, aus dem dann gefolgert wird, daß die staatliche Parteienfinanzierung verfassungswidrig ist.

Der Senat konstatiert zwei Bereiche, den der ‚Willensbildung des Volkes‘ und den der ‚Staatswillensbildung‘, die er in Anlehnung an seine frühere Rechtsprechung aus Art. 20 Abs. 2 und Art. 21 Abs. 1 GG herausliest<sup>136)</sup> und die im Grunde der altliberalen Trennung von Staat und Gesellschaft im 19. Jahrhundert entsprechen. Er muß dabei zwei Entitäten voraussetzen, nämlich ‚Volk‘ und ‚Staat‘ — Entitäten, die als solche in der politischen Realität nicht vorkommen<sup>137)</sup>. Diese müssen irgendwie miteinander in Verbindung gebracht werden. Das geschieht durch den ‚Akt der Parlamentswahl‘ und durch die Beeinflussung der Entschlüsse der ‚Staatsorgane‘. Im Akt der Parlamentswahl „fällt die Äußerung des Volkswillens mit der Bildung des Staatswillens zusammen“ und durch die Parteien nimmt das Volk Einfluß auf die Bildung des Staatswillens<sup>138)</sup>. Die Verbindung wird vom BVerfG also durch die genannten Hypostasen ‚Volkswille‘ und ‚Staatswille‘ hergestellt. Der Vorformung und Bildung des politischen Willens des Volkes kommt nun nach Auffassung des Senats grundsätzlich Freiheit zu; sie muß sich frei, offen und unreglementiert vollziehen. Entscheidend sei vor allem, daß sich die Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen und nicht umgekehrt vollziehe, so daß dieser Prozeß prinzipiell staatsfrei bleiben muß. Den Staatsorganen sei es grundsätzlich verwehrt, sich in Bezug auf den Prozeß der Meinungs- und Willensbildung des Volkes zu betätigen<sup>139)</sup>.

lich durch unsere Selbstbescheidung werden wir in der Ausübung von Macht gezügelt), (in: Dissenting opinion in United States v. Butler, 297 US 78, 79).

<sup>135)</sup> A. a. O., S. 22.

<sup>136)</sup> BVerfGE 8, 113; 9, 165.

<sup>137)</sup> Zum Problem dieser ‚Entitäten‘ und ihrer Demokratiefeindlichkeit siehe Rudolf Wildenmann, Macht und Konsens als Problem der Innen- und Außenpolitik, Frankfurt-Bonn 1963, S. 6.

<sup>138)</sup> A. a. O., S. 23.

<sup>139)</sup> Ebenda.

Solche Vorstellungen über die freiheitliche demokratische Grundordnung sind zwar ganz im Sinne der deutschen staatsrechtlichen Tradition, sie vermögen aber kaum das sie initiiierende Demokratieproblem zu erfassen. Auch wenn der Text der Verfassung vom ‚Volk‘ spricht und dessen ‚politischer Willensbildung‘ und von der ‚Staatsgewalt‘ und den (Staats-)Organen, so bedeutet das noch nicht, daß diesen Sprachsymbolen in der politischen Realität tatsächlich etwas entspricht. Man kann in der demokratischen Ordnung nicht ‚Volk‘ und ‚Staat‘ oder ‚Gesellschaft‘ und ‚Staat‘ als etwas je für sich Existierendes, voneinander Getrenntes und sich Gegenüberstehendes bezeichnen<sup>140)</sup>. Das Problem, um das es dabei geht, ist das Problem der demokratischen Repräsentation — Repräsentation verstanden als Kriterium einer existierenden politischen Gesellschaft<sup>141)</sup>. Demokratische Repräsentation liegt dann vor, wenn alle Glieder einer politischen Gesellschaft ihr eigener Repräsentant sind, wenn die Repräsentation bei allen Bürgern liegt<sup>142)</sup>. Das ist der Inhalt des Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“. Diese Bedeutung wird jedoch vom Senat nicht hinreichend wahrgenommen, dagegen wird mit dem Symbol ‚Volk‘ operiert und ständig vom ‚Volkswillen‘ gesprochen. Es wird diesem ‚Volk‘ ein Freiheitsrecht gewährt, ohne daß klar wird, warum (weil es im Grundgesetz steht?) und zu welchem Zwecke. Doch das Prinzip der Freiheit ist das die Selbst-Repräsentation der politischen Gesellschaft konstituierende Prinzip. Freiheit wird nicht dem ‚Volk‘ vom ‚Staate‘ gewährt, sondern auf Grund der Freiheit gibt es überhaupt erst so etwas wie staatliche Institutionen.

Die Selbst-Repräsentation ist aus einer Vielzahl von ontischen und zivilisatorischen Gründen nicht realisierbar, sondern die politische Gesellschaft bedarf eines Korpus von Personen, der die Repräsentation für sie ausübt<sup>143)</sup>.

<sup>140)</sup> Gegen diese Trennung auch *Ridder*, a. a. O., S. 35.

<sup>141)</sup> Zu diesem Verständnis von Repräsentation siehe *Eric Voegelin*, *Die neue Wissenschaft der Politik*, München 1959, S. 49—80.

<sup>142)</sup> Siehe dazu *Heinz Lauter*, *Die demokratische Ordnung*, S. 85—87.

<sup>143)</sup> Insoweit gibt es immer nur *repräsentative* oder *mittelbare Demokratie*, niemals aber unmittelbare Demokratie. Wohl aber kann jede Demokratie plebiszitäre Elemente in mehr oder weniger großem Ausmaße enthalten. Vgl. dazu auch *Ernst Fraenkel*, *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Stuttgart 1964, S. 71—109.

Dies geschieht mittels Institutionen oder Ämtern, hat aber mit ‚Staat‘ im Verständnis des BVerfG gar nichts zu tun. Denn so wie das Gericht vom ‚Staat‘ spricht, ist darunter ‚Staat‘ im Sinne einer metaphysischen Wesenheit zu verstehen, so wie man sich ihn seit *Hegel* in Deutschland vorstellt<sup>144)</sup>. Doch die Institutionen demokratischer Repräsentation sind nicht der ‚Staat‘ im herkömmlichen deutschen Sprachgebrauch. Sie sind Repräsentativ-Institutionen, die für die Bürger als den eigentlichen und ursprünglichen Repräsentanten die Repräsentation ausüben, und zwar demokratische Repräsentation, die nicht originär ist, sondern abgeleitet, die zeitlich und funktional begrenzt ist, die auf Konsensus angewiesen ist und kontrolliert wird, ohne dadurch ihren Repräsentationscharakter zu verlieren<sup>145)</sup>. Das zentrale demokratische Ordnungsproblem ist das des ständigen politischen Prozesses zwischen den Bürgern als den ursprünglichen Repräsentanten und den Repräsentativ-Institutionen. Dieser Prozeß erschöpft sich nicht im Beststellungsakt der Amtsinhaber, das heißt in der parlamentarischen Demokratie in der Parlamentswahl. Es ist ein Prozeß der ständigen Kommunikation, der *participatio*, der Teilnahme der Bürger an der aktuellen Repräsentation kraft seiner Repräsentationspotenz. Im demokratischen Prozeß werden nicht nur die Amtsinhaber der Repräsentativ-Institutionen bestellt, sie werden darin auch kontrolliert, die Vorbereitung ihres relevanten Handelns wird diskutiert und beeinflußt, die Auswirkungen politischen Entscheidungshandelns werden beobachtet, Revisionsmöglichkeiten erörtert, die Abberufung der Amtsinhaber ermöglicht. Diese Probleme des demokratischen Prozesses lassen sich nicht mit Hypostasen wie ‚politische Willensbildung‘ oder ‚Staatswillen‘ und durch Trennung von Volk und Staat erfassen.

Wenn man freiheitliche demokratische Grundordnung von dieser theoretischen Grundlage aus betrachtet, dann wird die vom BVerfG vertretene Trennung und Gegenüberstellung von ‚Volk‘ und ‚Staat‘ gegenstandslos, dann wird aber auch der Topos vom ‚staatsfreien Bereich‘ hinfällig. Darauf fußt aber die Begründung des Verbots der Parteienfinanzierung,

<sup>144)</sup> Wenn man glaubt, den Begriff ‚Staat‘ überhaupt noch verwenden zu müssen, dann höchstens als technischen Begriff im Sinne von ‚Staatsapparat‘, als die Summe aller Repräsentativ-Institutionen. Es wäre sicherlich fruchtbarer für die demokratische Entwicklung der Bundesrepublik, wenn man überhaupt auf den demokratie-fremden Begriff ‚Staat‘ verzichten würde.

<sup>145)</sup> Zum Ganzen siehe *Lauter*, a. a. O., S. 87—89.

denn ihr entscheidender Ansatzpunkt ist der Dualismus von Volk und Staat und die Zuordnung der Parteien ‚zum staatsfreien‘ Bereich. Bevor wir darauf eingehen, aber noch ein Wort zu dem vom BVerfG angeführten Problem der ‚Willensbildung von unten nach oben‘.

Der demokratische Prozeß, in dem sich Bürger, soziale Gruppen und Amtsinhaber der Repräsentativ-Institutionen befinden, ist ein wechselseitiger Prozeß der Kommunikation. Es ist eine zu einseitige Interpretation demokratischer Ordnung, wenn der Zweite Senat feststellt, dieser Prozeß sei ein einseitiger Prozeß ‚vom Volk zu den Staatsorganen‘<sup>146</sup>). Zwar kommt der Manifestation der Repräsentationspotenz der Bürger die Primär-Funktion im demokratischen Prozeß zu, aber in keiner demokratischen Gesellschaft ist es so — und wird es niemals sein —, daß ein durchlaufender Entscheidungsprozeß von den Bürgern zu den Amtsinhabern sich vollzieht und diese jeweils das vollziehen, was die Bürger bzw. die Mehrheit will. Das stünde zum einen im Widerspruch zu der jetzt vom Senat angenommenen ‚repräsentativen Demokratie‘<sup>147</sup>), widerspricht zum anderen aber allen Erfahrungen politischer Ordnung. Die Amtsinhaber demokratischer Repräsentativ-Institutionen, besonders die von Parlament und Regierung, treiben nicht nur Öffentlichkeitsarbeit, was ihnen das BVerfG gerade noch zugestehen will<sup>148</sup>), sondern nehmen an dem Kommunikationsprozeß entscheidenden Anteil, wozu die Verfassung wiederum durch Schweigen einlädt. Sie greifen in diesen Prozeß ein und gestalten ihn mit. Zum Beispiel durch ihre Informationspolitik<sup>149</sup>), durch ihre Erziehungs- und Bildungspolitik, durch ihre Entscheidungen in den immer zahlreicher werdenden Bereichen der Daseinsvorsorge. Die Begründung

(die Repräsentation wahrnehmen) in der Demokratie nicht die Qualität des Führens und Leitens verliert<sup>150</sup>), daß die Repräsentation durch die Amtsinhaber auch Gestalten der politischen Gesellschaft bedeutet und daß deshalb diese Amtsinhaber sich nicht nur an der öffentlichen Debatte beteiligen können (in der Sprache des BVerfG „am freien Prozeß der Meinungs- und Willensbildung“), sondern gelegentlich die Pflicht haben, wie *Alexander Hamilton* schon vor fast 200 Jahren geschrieben hat, gegen die politischen Vorstellungen der Mehrheit der Bürger zu regieren<sup>151</sup>), was aber konkret bedeutet, den ‚Meinungsbildungsprozeß‘ von ‚oben nach unten‘ zu lenken.

2. Das BVerfG hat in ständiger Rechtsprechung die politischen Parteien mit zahlreichen Qualitäten ausgestattet; es bezeichnet sie als ‚Faktoren des Verfassungslebens‘<sup>152</sup>), als ‚verfassungsrechtliche Institutionen‘<sup>153</sup>), als ‚notwendige Bestandteile des Verfassungsaufbaus‘<sup>154</sup>), als ‚verfassungsrechtlich relevante Integrationsfaktoren‘<sup>155</sup>), es verlieh ihnen ‚organschaftliche Qualität in Ausübung der Funktionen eines Verfassungsorgans‘<sup>156</sup>), es nannte sie ‚Kreationsorgane‘<sup>157</sup>). Diese verwirrende Fülle von Bezeichnungen und Qualitäten, die von den Gegnern jeglicher staatlicher Parteienfinanzierung zu Recht gerügt wird<sup>158</sup>), hätte zur Folge, daß die politischen Parteien — in der Sprache der deutschen Staatsrechtswissenschaft — in die Nähe der ‚verfaßten Staatsorgane‘ rückten oder gar zu den ‚obersten Staatsorganen‘ gerechnet wurden. Das veranlaßte den Zweiten Senat im Normenkontrollverfahren klar auszusprechen: „Die Parteien gehören jedoch nicht zu den obersten Staatsorganen. Sie sind vielmehr frei gebildete, im

<sup>150</sup>) In diesem Sinne *Theodor Eschenburg*, Staat und Gesellschaft in Deutschland, München 1963, S. 654 ff.

gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen.“<sup>159)</sup> Damit wurde nichts Neues gesagt, jedoch zur Klärung der bundesverfassungsgerichtlichen Interpretation des Status der politischen Parteien beigetragen. Aus dieser scharfen Trennung interpretierte der Senat jedoch weiter, daß jede staatlich-institutionelle Verfestigung der Parteien abzulehnen und ihre Einfügung in den Bereich der ‚organisierten Staatlichkeit‘ verboten sei<sup>160)</sup>.

Auch hier wieder die Hypostasen der ‚Staatlichkeit‘. Es handelt sich aber auch hier um das Problem der demokratischen Repräsentation. Die politischen Parteien sind nicht die Repräsentativ-Institutionen, sie sind aber auch nicht das ‚Volk‘. Sie sind politische Institutionen sui generis, mit dem veralteten Begriffsschema der Staatslehre nicht zu fassen<sup>161)</sup>. Das hat des BVerfG durchaus erkannt und auch gezeigt, wie sich der Bogen von den Bürgern als den potentiellen Repräsentanten zu den Amtsinhabern der Repräsentativ-Institutionen als den aktuellen Repräsentanten spannt<sup>162)</sup>; was aber dann die Schwenkung zu der ‚Verschränkung der Parteien mit dem staatlich-organschaftlichen Bereich‘ begründen soll, wie das Gericht sie vornimmt, ist nicht verständlich. Im Urteilstext ist da ein Sprung. Er hängt offensichtlich mit der oben kritisierten Trennung von ‚Volk‘ und ‚Staat‘ zusammen und bezweckt anscheinend, die Gefahr zu markieren, daß die Parteien aus dem freien gesellschaftlich-politischen Bereichen heraus und hinüber in den Bereich der ‚organisierten Staatlichkeit‘ gleiten würden. Daraus wird die Schlußfolgerung gezogen, die Staatsfinanzierung würde die Parteien mit dem staatsorganschaftlichen Bereich verschränken und die Parteien der staatlichen Vorsorge überantworten, so daß die Staatsorgane auf den Prozeß der Meinungs- und Willensbildung einwirken würden.

Der Senat gibt für seine Verschränkungsthese keinerlei Begründung; sie wird einfach aufgestellt. Die Urteilsfindung läßt offensichtlich unberücksichtigt, daß einmal die enge personelle Verflechtung von Partei und Repräsentativ-Institutionen gerade eines der Kennzeichen der Parteiendemokratie (nicht nur in der Bundesrepublik) ist<sup>163)</sup>, daß zum anderen eine

Verschränkung oder gar Identität von politischer Partei und Repräsentativ-Institutionen in einer einigermaßen stabilen, geistig fundierten Demokratie ausgeschlossen ist. Wie stellt sich der Senat diese Verschränkung eigentlich vor? Meint er, daß dann Regierungsparteien und ‚Staat‘ identisch sind? Eine solche Identität ist vor allem ein Problem des wenig entwickelten demokratischen Bewußtseins und hätte im gegebenen Falle darin seine Wurzel. Was macht der Senat aber dann mit der Opposition? Inwieweit soll sich diese mit der ‚organisierten Staatsgewalt‘ verschränken? Der Senat gibt keine Begründung dafür, daß staatliche Parteienfinanzierung einen solchen Verschränkungs- oder Identifizierungsprozeß herbeiführen muß, er führt dafür überhaupt kein Argument an und bleibt den Beweis für seine These schuldig. Ein solcher Beweis ist derzeit überhaupt nicht zu führen, es sei denn, man flüchtet sich in phantasievolle Vermutungen<sup>164)</sup>. Hier würde die Interpretation vom demokratischen Verfassungsgrundsatz, von Art. 20 und Art. 21 GG bedenklich. Denn hier begäbe man sich in den Bereich der politischen Spekulation.

Der Senat versucht die Trennung von „verfaßten Staatsorganen“ und „staatsfreiem Bereich“ durchzuhalten. Er trennt nämlich wieder einmal scharf zwischen politischer Partei und ihrer im Parlament vertretenen Fraktion. Diese sei eine ‚Gliederung der organisierten Staatlichkeit‘, weshalb ihr Zuschüsse aus dem Bundesetat gewährt werden können<sup>165)</sup>. Doch die Partei selbst bleibt außerhalb der ‚organisierten Staatlichkeit‘, weshalb sie leer ausgeht. Auch das wird kaum der Realität der Parteidemokratie gerecht. Partei und Fraktion sind zwar rechtstechnisch zu trennen, in der Verfassungspraxis ist die Fraktion der tragende und führende Teil der Partei. Die Bindung von Fraktion und Partei ist weitaus enger als die von Fraktion und Parlament. Das politische Handeln von Fraktion und Partei ist eine Einheit; es findet eine ständige Koordination statt<sup>166)</sup>. Durch die Fraktionen sind die Parteien aber auch mit der ‚organisierten Staatlichkeit‘ verbunden, sind die Parteien wesentlicher Bestandteil der wichtigsten Repräsentation

<sup>159)</sup> A. a. O., S. 24.

<sup>160)</sup> Ebenda.

<sup>161)</sup> Siehe dazu Ulrich Scheuner, Die Parteien und die Auswahl der politischen Leitung im demokratischen Staat, in: DöV, 11. Jg. 1958, S. 642.

<sup>162)</sup> Ebenda.

<sup>163)</sup> Das wird auch von Klein, a. a. O., S. 8, übersehen.

<sup>164)</sup> Solche Vermutungen stellt Kewenig, a. a. O., S. 835 ff., in großem Ausmaße an, bringt aber nicht ein einziges Faktum, um sie zu belegen. Eine Auseinandersetzung, die in diesem Zusammenhang sowieso nicht möglich ist, dürfte sich deshalb erübrigen.

<sup>165)</sup> A. a. O., S. 25 f.

<sup>166)</sup> Siehe dazu Rudolf Wildenmann, Partei und Fraktion, Meisenheim am Glan 1954; Ellwein, a. a. O., S. 191 ff.

tiv-Institution im parlamentarischen Regierungssystem, von der alle anderen Institutionen abhängen. Muß das nicht der vorher vom Gericht geäußerten Ansicht widersprechen? Der Senat geht schweigend über dieses Problem hinweg. Andernfalls hätte er seine oben kritisch betrachtete Äußerung vom ‚Verbot der staatlichen Verschränkung‘ modifizieren müssen. Eine Auffassung, die den Fraktionen staatliche Finanzzuwendungen zubilligt, ihren Parteien aber nicht, und die davon ausgeht, daß die Fraktionstätigkeit von der allgemeinen Parteiarbeit säuberlich getrennt werden könnte, trägt der Wirklichkeit keine Rechnung: Fraktionsarbeit wird erst möglich, wenn vorher Parteiarbeit geleistet wurde.

3. Auch der Beurteilung der Funktionen der politischen Parteien liegt ein Widerspruch zugrunde. Auf Seite 24 des Urteils wird ausgeführt, wie sich der Senat die Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes vorstellt. Das geschieht nicht erschöpfend, aber doch einigermaßen realitätskonform. Auf Seite 30 des Urteils wird betont, daß die Parteien vornehmlich Wahlvorbereitungsorganisationen sind und ihre gesamte Tätigkeit eigentlich auf den Wahlkampf hinauslaufe. Eine solche Auffassung von den Funktionen der politischen Parteien wirkt anachronistisch. Der Senat begeht hier den gleichen Rückfall in das politische Denken des 19. Jahrhunderts wie bei der Trennung von ‚Volk‘ und ‚Staat‘. Er reduziert die Parteien auf Wahlvorbereitungsorganisationen und gesteht ihnen nur Funktionen in Bezug auf den Wahlkampf zu. Es darf dann nicht wundernehmen, wenn er den Finanzbedarf der Parteien ebenfalls nur unter dem Blickwinkel des Wahlkampfes sieht.

Ein derartig reduziertes Verständnis von den Funktionen der Parteien in der modernen Demokratie ist irreal zu nennen. Wer den politischen Prozeß in der Bundesrepublik beobachtet, weiß, daß die Parteien mehr sind als Wahlmaschinen<sup>167)</sup>. Die Beteiligung am Wahlkampf ist zwar die deutlichste Manifestation des Parteilwirkens im demokratischen Prozeß, aber sie ist nur eine von zahlreichen anderen Funktionen, ohne deren Wahrnehmung die Parteien-demokratie funktionsunfähig würde.

Der Kampf um den Konsensus der Bürger setzt voraus, daß die Parteien Kandidaten für die Repräsentativ-Institutionen präsentieren<sup>168)</sup>.

<sup>167)</sup> Zu den Voraussetzungen für das Richteramt gehört nach § 3 Abs. 2 BVerfGG Erfahrung im öffentlichen Leben.

<sup>168)</sup> Vgl. dazu Scheuner, a. a. O., S. 644; Lauter, a. a. O., S. 159 f.

Das politische Personal muß aus dem Reservoir der Mitglieder ausgewählt und herangebildet werden, was die ständige Mitgliederwerbung und deren politische Bildung voraussetzt. Die als künftige Amtsinhaber präsentierten Personen müssen Konzeptionen künftigen politischen Handelns und Verhaltens den Bürgern als Werbung und zur Auswahl vorweisen, Konzeptionen, die aber nicht nur als Blickfang für den Wahlkampf dienen können, sondern die geeignet sind, die immer komplizierter werdenden politischen Entscheidungen zu tragen<sup>169)</sup>. Derartige Zielsetzungen politischen Handelns und die Pläne zu seiner Durchführung können aber heute nicht mehr von Mandatsträgern so nebenbei geschaffen werden. Darüber hinaus haben die Parteien die Funktion, am Integrationsprozeß der politischen Einheit ständig mitzuwirken, für die stetige Verbindung zwischen Bürger und Repräsentativ-Institutionen zu sorgen, am Prozeß der demokratischen Bewußtseinsbildung mitzuwirken<sup>170)</sup>. Das alles kann aber nicht, wie offensichtlich das Gericht annimmt, beiläufig von Abgeordneten, Mitgliedern und Anhängern geleistet werden, sondern bedarf der dauernd bestehenden, festgefühten Organisation, die über einen Apparat mit hauptamtlichem, hochqualifiziertem Personal verfügen muß<sup>171)</sup>. Eine solche funktionsnotwendige Apparatur ist aber ohne die Aufwendung reichlicher finanzieller Mittel nicht möglich.

Die Parteien sind es, die den demokratischen Prozeß als den Existenzprozeß der politischen Gesellschaft tragen, und nicht ein ‚Staat‘ oder ein Beamtenkörper oder das ‚Volk‘. Die Parteien tragen zur demokratischen Bewußtseinsbildung als unerläßliche Voraussetzung für die Existenz einer demokratischen Gesellschaft mit am meisten bei. Ob nun die politische Bildungsarbeit von der allgemeinen Werbetätigkeit der Parteien zu trennen ist oder nicht (u. E. ist sie zu trennen), scheint uns irrelevant. Sie erfüllen hier eine der vordringlichsten Aufgaben für die Gesellschaft, und dafür soll die Gesellschaft via Staatsapparatur keine finanziellen Leistungen erbringen<sup>172)</sup>? Soll al-

<sup>169)</sup> Scheuner, ebenda; Friesenhahn, a. a. O., S. 92 f.; Lauter, ebenda.

<sup>170)</sup> Scheuner, a. a. O., S. 643 f.; Friesenhahn, ebenda.

<sup>171)</sup> Vgl. dazu Friesenhahn, a. a. O., S. 94 f., und das dort angeführte Zitat von Adolf Arndt, in dem die Funktion der Parteien im oben angeführten Sinne zum Ausdruck kommt.

<sup>172)</sup> Klein, a. a. O., S. 7, verneint die Identität von öffentlichen und staatlichen Aufgaben. Eine Trennung zwischen beiden wird der Demokratie ebensowenig gerecht wie die anderen, oben angeführten Trennungen.

lein der ‚Staat‘ die politische Bildung betreiben? Oder ausschließlich private Gruppen? Hier ist eine klare Feststellung nötig, die der Begründung des Urteils nicht zu entnehmen ist.

#### d) Die Vorstellungen des BVerfG über die Parteienfinanzierung

Der erkennende Senat hat die staatliche Finanzierung der ‚gesamten politischen Tätigkeit der Parteien‘ als mit Art. 20 Abs. 2 und Art. 21 GG für unvereinbar erklärt. Der Senat ist zu dieser Entscheidung gekommen — wie wir gesehen haben —, weil er den Verfassungsgrundsatz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in Verbindung mit den genannten Grundgesetzartikeln von der dualistischen Konstruktion von ‚Volk‘ und ‚Staat‘ her interpretiert und die Parteien als dem ‚staatsfreien Bereich‘ zugehörig betrachtet. Von dieser Auslegung her wurde dann gefolgert, durch die staatliche Parteienfinanzierung würden die ‚Staatsorgane‘ auf den freien Prozeß der Meinungs- und Willensbildung einwirken. Das aber sei verfassungswidrig. So wenig diese Folgerung begründet wurde, wurde die aus ihr resultierende Verfassungswidrigkeit der staatlichen Zuwendungen begründet. Sie ergibt sich andererseits auch nicht zwingend aus der Interpretationskonstruktion. Eine solche Handhabung von Verfassungsgrundsätzen und Verfassungsrechtsnormen widerspricht den oben genannten<sup>173)</sup> Auslegungsgrundsätzen der Verfassungsrechtsprechung, die um so maßgeblicher erscheinen, je unbestimmter und allgemeiner die Verfassungsrechtsnorm in Bezug auf den zu entscheidenden Verfassungsrechtsstreit ist und je folgenreicher die verfassungsrechtliche Entscheidung für die gesamte politische Ordnung ist.

1. Im Urteil ist ständig von der staatlichen Finanzierung ‚der gesamten politischen Tätigkeit‘ der Parteien die Rede<sup>174)</sup>. Es wird nicht deutlich, ob damit gesagt werden soll, die Geldmittel aus dem Bundeshaushalt werden für die zahlreichen divergierenden Aufgaben der Parteien verwendet ohne jegliche sachliche Beschränkung, oder ob das bedeuten soll, sämtliche Parteiaufgaben werden ausschließlich aus Staatsmitteln finanziert. Die vom Gericht verwendete Formulierung ist mißverständlich und weckt die Assoziation, es gehe darum, zu entscheiden, ob der gesamte Finanzbedarf der politischen Parteien aus Haushaltsmitteln gedeckt werden solle. Denn die Ur-

teilsgründe enthalten keinen Hinweis, daß es bei den Verfassungsprozessen um staatliche Zuwendungen, Beihilfen, Unterstützung ging (die viel zu knappe Wiedergabe der Beweisaufnahme über die Zeugenvernehmung der Schatzmeister vermag die negative Assoziation nicht zu verhindern). Man hätte erwarten müssen, daß das Urteil die Finanzierungsprobleme differenzierter betrachtet hätte, und zwar nach einer sorgfältigen Sachverhaltsanalyse, das heißt einer Analyse der Finanzsituation der einzelnen Parteien<sup>175)</sup>.

In der Urteilsbegründung wird mit keinem Wort darauf eingegangen, daß die Parteien nur Zuschüsse zur Finanzierung ihrer Aufgaben erhielten und daß niemand die Absicht hatte, zu einer Totalfinanzierung überzugehen<sup>176)</sup>. Alle Demokratie-Freunde in politischer Praxis, Politik-Wissenschaft und Staatsrechtslehre sind sich einig, daß eine totale Finanzierung der Parteien aus staatlichen Finanzmitteln indiskutabel ist und dem demokratischen Ordnungsmodell, wie es hinter dem Grundgesetz steht, wahrscheinlich widersprechen würde. In den Verfassungsprozessen ging es materiell nicht um die totale staatliche Parteienfinanzierung, sondern um die konkret in der Bundesrepublik stattfindende Teilfinanzierung, deren Ausmaß und Grenze. Man hätte in diesem Verfahren bei sorgfältiger Tatbestandsanalyse und behutsamer Interpretation des Grundgesetzes erwarten können, daß mindestens die Möglichkeit der Teilfinanzierung von Staats wegen, das Problem des Verhältnisses von Staatsmitteln und Eigenmitteln und die Grenzen der Staatsfinanzierung behandelt worden wären, so wie das vorbildlich in den Urteilen über die Sendezeiten für Wahlpropaganda im Rundfunk geschehen ist<sup>177)</sup>. Der Senat begnügte sich damit, zu sagen, der ‚Staat‘ habe keinerlei Verpflichtung, für die Finanzierung der Parteien zu sorgen. Man muß hier schließlich doch einmal fragen, wer dieser im Urteil so häufig zitierte ‚Staat‘ ist und wer darüber befindet, welche Aufgaben der ‚Staat‘ hat und zu was er verpflichtet ist.

<sup>173)</sup> Eine sorgfältige Durcharbeitung des von Professor Rudolf Wildemann vorgelegten Gutachtens hätte die pauschale Betrachtung der Finanzierungsprobleme nicht zugelassen.

<sup>174)</sup> Vgl. dazu Friesenhahn, der mit Recht feststellt: „Eine tatsächliche Entwicklung, die zum Aufhören sämtlicher Einkünfte aus Mitgliedsbeiträgen, aus Spenden und Vermögenserträgen führt, ist nicht denkbar ... Eine rein im Tatsächlichen sich vollziehende Entwicklung zur totalen staatlichen Parteienfinanzierung erscheint demnach unmöglich.“ (a. a. O., S. 160).

<sup>177)</sup> BVerfGE 7, 99—109; 13, 204—206; 14, 121—140.

<sup>173)</sup> Siehe dazu IV., b 3.

<sup>174)</sup> A. a. O., S. 22, 25, 27.

Man braucht den Staat nicht mit der Regierung und der Regierungsmehrheit zu identifizieren<sup>178)</sup> und man braucht die überkommene Lehre von der ‚Allzuständigkeit‘ des Staates nicht ohne weiteres zu akzeptieren<sup>179)</sup>, um festzustellen, daß in der parlamentarischen Demokratie die Parlamentsmehrheit entscheidet, was durch Gesetz geregelt und durch die Verwaltung vollzogen werden soll. Solange die Verfassung, besonders ihre Grundrechtsnormen, dafür keine Schranke aufstellt, kann die Parlamentsmehrheit sehr viel und alles Mögliche zur Aufgabe des ‚Staates‘ erklären — auch die Parteienfinanzierung, wenn die Verfassung kein eindeutiges Verbot ausspricht. Dem BVerfG steht primär nicht zu, zu entscheiden, welche Sachverhalte die Parlamentsmehrheit regeln darf. Erst wenn strittig ist, ob eine von Parlament und Regierung als ‚Pflicht des Staates‘ verstandene und demzufolge rechtlich geregelte Aufgabe mit der Verfassung übereinstimmt oder nicht, kann gegebenenfalls das BVerfG darüber befinden. Bisher hat das BVerfG diese Funktionentrennung sorgfältig beachtet<sup>179a)</sup>.

2. Der Senat ist der Ansicht, die politischen Parteien sollten sich um möglichst viele Mitglieder bemühen und ihren Finanzbedarf vor allem durch Mitgliederbeiträge decken. Der ‚Staat‘ könne den Parteien das Risiko des Fehlschlagens eigener Bemühungen um ihre Finanzierung nicht abnehmen<sup>180)</sup>. Das Gutachten von *Rudolf Wildenmann*, einem der qualifiziertesten Wissenschaftler in Bezug auf Parteisozologie und Wahlsystemfragen, hat sehr deutlich klargelegt, daß es für jede Partei, die ihre Funktionen in der modernen Demokratie ernst nimmt, ausgeschlossen ist, sich aus Mitgliederbeiträgen zu finanzieren<sup>181)</sup>. Selbst wenn der demokratische Reifegrad der politischen Gesellschaft der Bundesrepublik — der ohne Zweifel noch nicht genügend entwickelt ist — ganz erheblich zunehmen würde, würden die Mitgliederzahlen der Parteien nicht merklich zunehmen und damit auch nicht das Finanzaufkommen aus Mitgliedsbeiträgen<sup>182)</sup>.

<sup>178)</sup> Wie *Kewenig*, a. a. O., S. 835.

<sup>179)</sup> Wie *Friesenhahn*, a. a. O., S. 64.

<sup>179a)</sup> Vgl. dazu BVerfGE 1, 32, 274; 2, 280; 3, 135, 182, 337; 9, 145; 10, 354; 11, 145; 238; 15, 319.

<sup>180)</sup> A. a. O., S. 25.

<sup>181)</sup> *Rudolf Wildemann*, ‚Gutachten zur Frage der Subventionierung politischer Parteien aus öffentlichen Mitteln‘, als Manuskript vervielfältigt, Mannheim 1966, S. 50 ff. (Professor Wildemann stellte dem Verfasser freundlicherweise das Gutachten zur Verfügung).

<sup>182)</sup> In diesem Sinne urteilt auch *Theodor Eschenburg*, Was können die Parteien tun?, der sogar eine

Der Verweis auf gesteigerte Mitgliederwerbung zieht die Realität nicht in Betracht<sup>183)</sup>.

Das gilt auch für die vom BVerfG implizierte Annahme, Staatsfinanzierung beseitige das Risiko des Parteiwirkens und Parteierfolges bzw. Mißerfolges<sup>184)</sup>. Es ist irrig, anzunehmen, finanzielle Sicherheit beseitige das Risiko demokratischer Existenz (wie es genau so irrig ist, wirtschaftliche Blüte sei die Garantie für demokratische Stabilität). Die Freiheit als konstituierendes Prinzip demokratischer Ordnung ist nicht ökonomisch zu sichern. Eine einigermaßen gesicherte finanzielle Lage bei einer politischen Partei kann zwar eine Voraussetzung für erfolgreiches Wirken im demokratischen Prozeß sein, aber eben nur eine von zahlreichen Voraussetzungen und keinesfalls eine Garantie für eine dauerhafte Existenz<sup>185)</sup>. Um das Risiko des freien Parteiwirkens zu bestehen, müssen noch viele andere Voraussetzungen erfüllt sein, wie zum Beispiel politisch fähige, demokratisch profilierte, ethisch integere Parteiführer und Mandatsträger bzw. Kandidaten, politische Konzeptionen mit Aussicht auf Realisierbarkeit, Parteistruktur etc. Dem Risiko der Freiheit ist nicht mit Geld zu begegnen, es muß von den Bürgern, Parteien und Amtsinhabern habituell bewältigt werden, wie andererseits finanzielle Mittel substantielle Freiheit nur in Grenzen gefährden oder gar zerstören können<sup>186)</sup>.

3. Der Senat weist auf weitere Finanzierungsquellen, die Spenden von Verbänden oder von einzelnen Bürgern, hin und überträgt den Parteien die Verantwortung dafür, den sachwidrigen Einfluß finanzkräftiger Interessenten vom sachgerechten zu unterscheiden und dem auf sie eindringenden sachwidrigen Druck der In-

Reduzierung des Mitgliedstandes der SPD auf lange Sicht annimmt (in: *Die Zeit*, Nr. 34 vom 19. August 1966);

<sup>183)</sup> Dieser Hinweis, der in der Öffentlichkeit nach Veröffentlichung der Urteile so häufig wiederholt wurde, bedenkt allzu wenig die politisch-soziologische Situation in der Bundesrepublik, die erst durch langwierige Erziehungsbemühungen langsam geändert werden kann. Beispielhaft für die Empfehlung der Mitgliederwerbung, *Klein*, a. a. O., S. 9.

<sup>184)</sup> Eine solche Annahme findet sich auch bei *Kewenig*, a. a. O., S. 834, und bei *Klein*, a. a. O., S. 6; sie ist durch nichts bewiesen.

<sup>185)</sup> So auch *Friesenhahn*, a. a. O., S. 103.

<sup>186)</sup> Der Senat ist bei seinem Verbot der staatlichen Parteienfinanzierung nicht auf das von deren Gegnern vorgebrachte Argument der Erstarrung der innerparteilichen Demokratie, der Stagnation und der Bürokratisierung der Parteien (*Ridder*, a. a. O., S. 29 ff., *Kewenig*, a. a. O., S. 839, eingegangen, denn auch da hätte er sich mit einer Behauptung zufriedengeben müssen, da wissenschaftliches Beweismaterial dafür fehlt.

teressenten zu widerstehen. Die Verfassung gewährleiste nur Schutz der Parteien vor dem ‚Staat‘, nicht aber jedoch Schutz vor dem Einfluß finanzkräftiger Einzelpersonen, Unternehmer oder Verbänden<sup>187)</sup>. Auch hier finden wir wiederum eine Verhaftetheit im Denken des liberalen Konstitutionalismus, das die Grundrechtsnormen der Verfassung nur als Abwehrrechte des einzelnen bzw. — als Zugeständnis an die Parteiendemokratie — der Parteien gegen den Staat versteht. In der durchartikulierten pluralen demokratischen Gesellschaft nach der zweiten industriellen Revolution wird die freiheitliche demokratische Existenz und die Freiheit des demokratischen Prozesses viel weniger von den Repräsentativ-Institutionen und ihren Amtsinhabern als in viel stärkerem Maße von sozialen Gruppen (nicht Parteien) gefährdet. Die Interpretation, Art. 21 GG gewährleiste den Parteien nur Freiheit ‚vom Staat‘, hängt mit der schon mehrmals kritisierten dualistischen Konstruktion zusammen, die davon ausgeht, daß im ‚freien gesellschaftlich-politischen Bereich‘ eben alles frei zugehe, alle Gefahr vom ‚Staat‘ drohe. Doch die freie Wirksamkeit der politischen Parteien im demokratischen Prozeß kann von einzelnen Bürgern genauso gefährdet werden wie von Interessentenverbänden oder von sozialen Schichten, ebenso wie von den Amtsinhabern der Repräsentativ-Institutionen, das heißt, die freiheitliche demokratische Grundordnung kann von allen Bürgern, mit oder ohne Amt, sozial-wirksam in Frage gestellt werden. Soll ein institutioneller Schutz gegen die Gefährdung der freiheitlichen Demokratie überhaupt errichtet werden, dann darf das nicht einseitig, sondern muß umfassend geschehen. Dazu gehört aber auch der Schutz der politischen Parteien gegen ein Übermaß an Beeinflussung durch Interessentengruppen. Soweit dazu kein Rechtsinstrument vorhanden ist, kann dies prophylaktisch durch staatliche Parteienfinanzierung geschehen, wie die Parteien in der mündlichen Verhandlung vorgebracht haben<sup>188)</sup> und wie das BVerfG in seiner früheren Rechtsprechung selbst als Argument für die staatliche Parteienfinanzierung ausführte<sup>189)</sup>.

<sup>187)</sup> A. a. O., S. 26.

<sup>188)</sup> A. a. O., S. 12—15.

<sup>189)</sup> BVerfGE 11, 243; 18, 37. Der Präsident des BVerfG Gebhard Müller macht in einem jüngst erschienenen Aufsatz darauf aufmerksam, daß heute die Freiheit mehr von privaten Gruppen mit besonderer Dynamik als vom ‚Staat‘ gefährdet werde (Das BVerfG der BRP. Deutschland, in: Journal der Internationalen Juristenkommission, Bd. 6, 1965, s. 238).

Der Senat nimmt an, das erübrige sich und die Parteien seien selbst schuld, wenn sie sich von Geldgebern unter Druck setzen ließen. Er sieht nicht die Gefahren, die dadurch für die freiheitliche Demokratie in der Bundesrepublik entstehen können, obwohl er andernfalls die Gefahr bei ‚Verschränkung der Parteien mit dem organschaftlichen Bereich‘ stipuliert hat. Mit Recht hat Rudolf Zundel das mit den Parteispendingen der Interessentengruppen verbundene altrömische Prinzip des do-ut-des hervorgehoben. Eine Partei mag zuweilen gegen die Interessen ihrer Geldgeber handeln können, aber eben nur zuweilen. Will sie finanziell gesichert bleiben, so wird sie im Regelfall mehr oder weniger versuchen müssen, Entscheidungen im Parlament, Regierung und Verwaltung im Sinne ihrer Geldgeber zu fällen. Die Gefahr, daß nicht mehr das politische Gesamtinteresse, sondern das Interesse der finanzstarken Gruppen für das politische Handeln ausschlaggebend ist<sup>190)</sup>, ist ebenso im Wachsen wie die, daß die tragenden Parteien der Bundesrepublik in ihrer Entwicklung zu Volksparteien gehemmt werden und sich wieder stärker dem Typ der Interessentenpartei annähern<sup>191)</sup>.

#### e) Zum Problem der Zulässigkeit der Erstattung der Wahlkampfkosten

Unter den hier diskutierten Widersprüchen in der Begründung der Verfassungswidrigkeit einer staatlichen Parteienfinanzierung ist die Feststellung des Senats, daß es mit dem Grundgesetz vereinbar ist, den Parteien aus Haushaltsmitteln die notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes zu erstatten<sup>192)</sup>, in besonderem Maße überraschend und verwirrend<sup>193)</sup>.

1. Die Funktionen der politischen Parteien wurden vom Senat, wie oben gezeigt, in Widerspruch zu früheren Interpretationen auf die Wahlvorbereitung reduziert. Alle sonst genannten und bekannten Funktionen der Parteien sind nach der jüngsten Auffassung des BVerfG gewissermaßen nur Sub-Funktionen

<sup>190)</sup> Klein, a. a. O., S. 6, meint, die Heterogenität der großen Parteien gewährleiste, daß sich der Einfluß der Verbände neutralisiere. So heterogen sind die Parteien aber auch nicht, der Entwicklungsprozeß zur Volkspartei ist noch nicht weit genug fortgeschritten, daß ein solcher Wunsch realisiert würde. Zur Volkspartei siehe Laufer, a. a. O., S. 156 f.

<sup>191)</sup> Es würde damit die Gefahr auftreten, die Kewenig, a. a. O., S. 833 ff., fälschlicherweise bei der staatlichen Parteienfinanzierung beschwört.

<sup>192)</sup> A. a. O., S. 22.

<sup>193)</sup> Ebenso Klein, a. a. O., S. 11.

dieser für die Willensbildung des Volkes einzig relevanten Funktion. Wir haben schon darauf hingewiesen, daß eine solche verkürzte Betrachtungsweise der Funktionen der Parteien ein Rückfall in die politische Vorstellungswelt des 19. Jahrhunderts ist. Sie wird aber verständlich im Kontext der Urteilsgründe, die immer wieder Assoziationen mit dieser Vorstellungswelt wecken. Sie leuchtet besonders ein in Bezug auf die objektive Inkonsequenz, die subjektiv natürlich keine Inkonsequenz ist. Denn wenn man Art. 21 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 GG so wie der Senat interpretiert, dann wird der Wahlakt zur ausschließlichen Manifestation des ‚Volkswillens‘ und die Parteien zu seinem Mittler. Man kann aus dem Urteil fast die Vorstellung herauslesen, die Parteien treten jeweils einige Zeit vor den periodisch wiederkehrenden Wahlen aus einem verborgenen Dasein hervor, treiben Wahlkampf, indem sie ihre Programme und Ziele verkünden, um nach Bekanntgabe des Wahlergebnisses für vier Jahre wieder abzutreten. Eine solche Vorstellung ist durchaus konsequent im Sinne der in dem Urteil zum Ausdruck kommenden Demokratievorstellung. Ob sie jedoch einer sachgerechten Auslegung des Art. 20 Abs. 2 und Artikel 21 GG im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts entspricht, muß bezweifelt werden.

Ebenso muß bezweifelt werden, ob die Vorstellung des BVerfG, die Aufwendungen der Parteien für den Wahlkampf könnten von ihren übrigen Aufwendungen getrennt werden<sup>194</sup>), auf einer zutreffenden Analyse der Parteiendemokratie und ihres politischen Prozesses beruht. Zwar dürfte es möglich sein, den Wahlkampf im technischen Sinne zeitlich abzugrenzen und damit auch die Kosten des Wahlkampfes einigermaßen zu umreißen: als die Ausgaben der Partei, die in dieser Zeitspanne für technische Ausgaben der Wahlwerbung (Plakate, Inserate, Kleinschriften, Saalmieten, Werbekolonnen, Reisekosten der Führungskräfte etc) entstehen. Das erinnert an das viel strapazierte Beispiel von den schwimmenden Eisbergen, von denen man in der Regel nur etwa ein Zehntel ihres Volumens sehen kann, während neun Zehntel sich unter Wasser befinden. Der Wahlkampf und mit ihm die ‚eigentlichen Wahlkampfkosten‘ sind das wenige Sichtbare von den Parteifunktionen, während die überwiegenden Funktionen für den Durchschnittsbürger unsichtbar bleiben. Jeder aufmerksame Beobachter der Wirkungsweise der politischen Parteien in der Bundes-

republik ist sich bewußt, daß die Wahlkampftätigkeit der Parteien überhaupt nur möglich ist, wenn die Parteien ihre oben genannten Funktionen zwischen den Wahlen rationell wahrnehmen, und daß jede Partei scheitern muß, wenn sie nur jeweils vor Parlamentswahlen ‚Programme und Ziele im Wahlkampf‘ verkündet. Die Parteifunktionen sind eine Einheit, die ebenso untrennbar in den demokratischen Prozeß verwoben sind, wie die Parteien mit den Bürgern und den Repräsentativ-Institutionen. Die politische Realität wird nicht erfaßt, wenn man annimmt, hier gäbe es eine säuberliche Trennung<sup>195</sup>).

2. Der Senat regte den Bundesgesetzgeber an, durch Bundesgesetz die Erstattung der Wahlkampfkosten zu regeln. Dabei entwickelte er gleichzeitig einen verfassungsrechtlichen Rahmen, in dem sich der Bundesgesetzgeber zu bewegen hat. Inwieweit das BVerfG dazu befugt ist, mag hier auf sich beruhen; ohne Probleme ist eine solche Rahmenziehung nicht. In diesen vom Gericht umschriebenen verfassungsrechtlichen Rahmen gehören die Kosten eines angemessenen Wahlkampfes, worunter eine angemessene und werbende Darstellung der Programme und Ziele und der notwendigen Auseinandersetzung der um die politische Macht kämpfenden Parteien verstanden wird<sup>196</sup>). Das Gericht regte dazu an, gegebenenfalls nur einen bestimmten Vom-Hundert-Satz der notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes zu ersetzen. Als wichtigsten Inhalt eines solchen Gesetzes über die Erstattung der Wahlkampfkosten bezeichnete der Senat, entsprechend seiner bisherigen Rechtsprechung, die Beachtung des Grundsatzes der Chancengleichheit der Parteien<sup>197</sup>), und steckte die Grenzen ab, die zu beachten sind: Wahlkampfkosten für alle Parteien, die am Wahlkampf teilgenommen haben, aber auch nur für sie und nicht für politische Ad-hoc-Gruppierungen, und nur dann, wenn sie einen Mindestanteil an Stimmen erreicht haben, der jedoch erheblich unterhalb der 5%-Grenze liegen muß, deren Erreichung für die Zuteilung von Mandaten erforderlich ist<sup>198</sup>).

<sup>195</sup>) Wenn der Senat schon annimmt, daß sich die Wahlkampfkosten von den anderen finanziellen Aufwendungen der Parteien trennen lassen, dann wäre es konsequent gewesen, auch die Unterscheidung von politischer Bildung und allgemeiner Werbetätigkeit der Parteien anzuerkennen und die Trennung der Kosten für das eine und das andere anzunehmen.

<sup>196</sup>) A. a. O., S. 31.

<sup>197</sup>) BVerfGE 1, 242, 255; 3, 26 f., 393; 4, 382 f.; 6, 90, 280; 7, 107 f.; 8, 64 f.; 14, 133.

<sup>198</sup>) A. a. O., S. 32.

<sup>194</sup>) A. a. O., S. 30.

Die Chancengleichheit im Sinne des BVerfG bedeutet nicht, daß alle Parteien denselben Aufwand ersetzt bekommen müssen, sondern eine Differenzierung vorgenommen werden darf je nach Größe und politischem Gewicht der Partei. Eine solche Differenzierung darf aber nicht die Ungleichheit der Wettbewerbschancen verschärfen. Deshalb empfiehlt der Senat dem Gesetzgeber, bei der Erstattung der Wahlkampfkosten von dem Verhältnis auszugehen, in dem die Aufwendungen zueinander standen, die die Parteien in der Vergangenheit gemacht haben<sup>199)</sup>.

Es wäre interessant zu wissen, ob sich der Senat bei der Abfassung dieser Urteilsgründe bewußt war, daß nicht nur die prinzipielle Zulassung der Erstattung der Wahlkampfkosten, sondern vor allem die dem Gesetzgeber aufgezeigten Leitlinien bei einer eventuellen gesetzlichen Regelung zur Ursache ständiger politischer Auseinandersetzungen und verfassungsgerichtlicher Streitigkeiten werden können. Denn abgesehen von dem grundsätzlichen Gebot der Chancengleichheit, das nach dem Urteil vom 21. Februar 1957 auch den nicht im Parlament vertretenen Parteien einen Anspruch auf staatliche Zuwendungen einräumte<sup>200)</sup>, enthalten die ‚Richtlinien‘ so viele Allgemeinbegriffe und Unbestimmtheiten, daß fortlaufend Organstreitigkeiten vor dem BVerfG zu erwarten sind, in denen jeweils vorgetragen werden wird, diese oder jene Regelung der Erstattung der Wahlkampfkosten liefen dem Urteil des BVerfG entgegen. Wann liegt zum Beispiel ‚ein angemessener Wahlkampf‘ vor? Wenn die eine Partei Schallplatten mit Marschmusik und zünftigen Sprüchen in hundertausend Exemplaren verschenkt oder die andere Partei Jazzkapellen auffahren läßt und Riesenfeuerwerke veranstaltet? Welcher Vom-Hundert-Satz der notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes entspricht dem Grundsatz der Chancengleichheit? Ein gleichmäßiger Vom-Hundert-Satz begünstigt die Parteien, die große Finanzmittel investieren können, und benachteiligt die Parteien, denen nur geringe Mittel zur Verfügung stehen. Was ist ein erheblicher Prozentsatz unter der 5 %-Grenze? 0,5 % oder 3 % oder 1,5 %? Nach welchen Kriterien ist die Differenzierung der Kostenerstattung vorzunehmen? Ausschließlich nach der Zahl der errungenen

Mandate oder nach der Zahl der für die Partei abgegebenen Stimmen? Wer entscheidet über die Aufwendungen, die die Parteien in der Vergangenheit gemacht haben? Die Parteien selbst oder eine neutrale Institution oder eine Parteienkommission? Der Bundesgesetzgeber steht vor schwierigen Aufgaben, und wie immer er sie zu lösen versuchen wird, mit Sicherheit kann gesagt werden, daß es stets Parteien geben wird, die sich benachteiligt fühlen werden, selbst wenn die das Gesetz beschließende Mehrheit sich größte Mühe gegeben haben mag, möglichst gerechte Entscheidungen zu treffen. Hinzu kommt die Möglichkeit des Mißbrauchs durch radikale und demokratiefremde Parlamentsmehrheiten<sup>201)</sup>. Die Entscheidung über die Wahlkampfkostenerstattung birgt die Gefahr ständiger Verfassungsprozesse in sich. Dem BVerfG drohen zahlreiche Organstreitigkeiten.

Zusammenfassend können wir feststellen: Die aufsehenerregenden Entscheidungen des Zweiten Senats vom 19. Juli 1966 sind ungenügend begründet. Die Begründungen entsprechen nicht den vom BVerfG selbst und der Verfassungsrechtslehre entwickelten Auslegungsgrundsätzen. Sie sind rechtstechnisch unzulänglich gearbeitet und von einer außergewöhnlichen Eigenwilligkeit. Sie tragen der Realität unzureichend Rechnung und sind nicht in den Gesamtzusammenhang der Verfassung hineingestellt. Die Begründung des Verbotsurteils zwingt zu der Erkenntnis, daß man auf Grund der Verfassungspraxis, der geschriebenen Verfassungsrechtsnormen und der Verfassungsgrundsätze auch zu einer anderen Entscheidung hätte kommen können.

Das Ergebnis läßt ein Problem verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung wieder in das Licht der öffentlichen Debatte treten, das des Sondervotums. Wir haben bei unserer Urteilsanalyse stets vom „Zweiten Senat“ gesprochen. Doch es muß offen bleiben, ob die grundsätzliche Entscheidung über das Verbot der staatlichen Parteienfinanzierung und ihre Begründung einheitlich von den sieben Senatsmitgliedern getroffen wurden. Die herausgearbeiteten Divergenzen in der Urteilsbegründung lassen vielmehr vermuten, daß sich im Senat gegensätzliche Meinungen gebildet hatten. Doch die derzeitige Praxis der Urteilsbildung und Urteilsveröffentlichung läßt etwaige Divergenzen im Senat nicht an die Öffentlichkeit treten.

<sup>199)</sup> Ebenda.

<sup>200)</sup> BVerfGE 6, 273—282; siehe dazu auch die Urteile in den Organstreitigkeiten auf Antrag der GP und BP (2 BvE 1/62; 2 BvE 2/64) und der NPD (2 BvE 2/65).

<sup>201)</sup> Darauf macht Klein, a. a. O., S. 12, besonders aufmerksam.

Bei einem so problematischen Verfassungsrechtsstreit, bei dem die Verfassung eine bestimmte Entscheidung ebenso gut tragen kann wie eine andere, wäre es dringend geboten, der gesamten politischen Gesellschaft zu zeigen, welche Gründe für und welche gegen die Entscheidung oder für und gegen eine andere Entscheidung gesprochen haben. Man würde dadurch weder die Autorität des BVerfG mindern noch die Wirksamkeit des richterlichen Spruches beeinträchtigen<sup>202)</sup>. Vielmehr würde der Öffentlichkeit das verfassungsrechtliche Problem in all seinen Dimensionen vor Augen geführt. Es würde gezeigt, daß man gegebenenfalls auch anders entscheiden kann, daß es keine absolute glatte und einwandfreie Entscheidung in vielen Verfassungsrechtsfragen gibt. Einer Legendenbildung könnte dadurch vorgebeugt werden, die Arcana der Rechtsprechung — die Ursache der Rechtsfremdheit in Deutschland — könnten langsam abgebaut werden. Die Veröffentlichung des Sondervotums in der bundesverfassungsgericht-

lichen Rechtsprechung könnte die demokratische Bewußtseinsbildung der Gesellschaft fördern und die Richter im BVerfG im politischen Bewußtsein der Bürger stärker verankern. Es könnte sie aber gleichzeitig veranlassen, noch sorgfältiger, noch abwägender, noch gründlicher das jeweilige pro und contra im Urteil abzuwägen. Die Urteile vom 19. Juli 1966 sollten der letzte Anstoß für das BVerfG sein, im Rahmen seiner Prozeßautonomie mittels der Geschäftsordnung zu regeln, daß abweichende Urteilsbegründungen (*concurring opinion* beim Supreme Court) und gegensätzliche Auffassungen zur Entscheidung der Mehrheit (*dissenting opinion*) durch Sondervotum unter Namensnennung des dissentierenden Richters veröffentlicht und in die offiziöse Entscheidungssammlung aufgenommen werden<sup>203)</sup>. Nachdem der Erste Senat im sogenannten Spiegel-Urteil hier eine Breche geschlagen hat, dürfte einer endgültigen Regelung nichts mehr entgegenstehen<sup>204)</sup>.

## V. Möglichkeiten des politischen Handelns für den Bundesgesetzgeber und die politischen Parteien

Die Urteile des BVerfG vom 19. Juli 1966 haben eine Zäsur im demokratischen Prozeß der Bundesrepublik hinterlassen. Ihre Auswirkungen sind, so sagten wir oben, heute noch nicht abzusehen. Sie eröffnen aber auch Chancen — Chancen für die politischen Parteien der Bundesrepublik, die sehr energisch auf ihr Selbstverständnis zurückgeworfen wurden und die als Bundesgesetzgeber (Verschränkung der Parteien mit den ‚verfaßten Staatsorganen‘!) ein wenig rationalisierend in den demokratischen Prozeß eingreifen können. Einige Hinweise mögen unsere Untersuchung abschließen und zur Belebung der öffentlichen Debatte beitragen.

### 1. Änderung der Verfassung

Die Bundestagsparteien könnten daran denken, Art. 21 GG dahin gehend zu ändern, daß es künftig dem Bundesgesetzgeber gestattet

ist, den Parteien zur Wahrnehmung ihrer Funktionen bei der Mitwirkung an der Willensbildung des Volkes finanzielle Zuwendungen aus dem Bundesetat zu gewähren. Verfassungsrechtlich könnte dagegen nichts eingewandt werden, doch würde eine solche Verfassungsänderung vermutlich an der mangelnden Zwei-Drittel-Mehrheit scheitern, die nach Art. 79 Abs. 2 GG dafür erforderlich ist<sup>205)</sup>.

<sup>202)</sup> Das sind die Haupteinwände, besonders aus Richterkreisen, gegen die Einführung des Sondervotums bei den Gerichten der Bundesrepublik. Siehe dazu Kurt H. Nadelmann, Das Minderheitsvotum im Kollegialgericht — Bekanntgabe oder Geheimhaltung?, in: AöR, Band 86, 1961, S. 39—62; ders., Minderheitsvoten, in: AöR, Band 90, 1965, S. 440—451.

<sup>203)</sup> Zu den Möglichkeiten, das Sondervotum durch selbständige Entscheidung des Plenums des BVerfG einzuführen, siehe Geiger, a. a. O., S. 66; anderer Ansicht ist Hans Lechner, Die Verfassungsgerichtsbarkeit, in: Die Grundrechte, Bd. III/2, Berlin 1959, S. 707, der annimmt, der Bundesgesetzgeber habe ein Sondervotum auch nicht stillschweigend zugelassen.

<sup>204)</sup> In der Entscheidung über die Anträge des Spiegel lehnte es der Erste Senat ab, in dem gerügten Handeln und Verhalten der Bundesanwaltschaft einen Verstoß gegen das Grundgesetz zu sehen. Vier Richter des Senats waren der Ansicht, es liege ein Verstoß gegen Grundrechte vor, vier Richter konnten keinen solchen Verstoß erkennen. Damit war nach § 15 Abs. 2 Satz 4 BVerfGG der Antrag abzulehnen. Beide Ansichten wurden im Urteil veröffentlicht, wenn auch ohne Namensnennung.

<sup>205)</sup> Eine solche Grundgesetzänderung scheint laut Süddeutsche Zeitung Nr. 202 vom 24. August 1966 von der CDU erwogen worden zu sein, doch allem Anschein nach hat die SPD abgewinkt.

Vor allem aber würde eine Verfassungsänderung, durch die der Spruch des BVerfG aufgehoben werden soll, eine Brüskierung des BVerfG bedeuten, die jedem demokratischen Stil Hohn sprechen würde.

## 2. Erlaß eines Parteiengesetzes

Die im Bundestag vertretenen Parteien ließen sich fast siebzehn Jahre Zeit, um dem Gesetzesbefehl des Art. 21 Abs. 3 GG nachzukommen. Wären sie rechtzeitig dem Auftrag des Verfassungsgebers nachgekommen, so hätte es vielleicht keine Prozesse um die staatliche Parteienfinanzierung gegeben, mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit wären Urteile wie die vom 19. Juli 1966 nicht erforderlich gewesen. Jetzt ist es vordringlich, ein Parteiengesetz gemäß Art. 21 Abs. 3 GG zu erlassen, denn bevor nicht ein solches Gesetz vom Bundesgesetzgeber verabschiedet und nach Ausfertigung im Bundesgesetzblatt verkündet ist, gibt es für die politischen Parteien kein Geld aus öffentlichen Kassen.

Nach neuesten Informationen scheinen sich die Bundestagsparteien zu bemühen, so rasch wie möglich ein Parteiengesetz, das den Anforderungen des Art. 21 GG entspricht, zu verabschieden<sup>206)</sup>. Ein interfraktioneller Arbeitskreis soll inzwischen einen „Entwurf eines Gesetzes über die politischen Parteien“ fertiggestellt haben<sup>207)</sup>. Wichtigster Inhalt des Ent-

<sup>206)</sup> Siehe dazu *Süddeutsche Zeitung* Nr. 209 vom 1. September 1966, danach hatten die Bundestagsparteien bereits im August 1966 einen interfraktionellen Arbeitskreis gebildet, um so rasch wie möglich einen Gesetzentwurf auszuarbeiten.

<sup>207)</sup> Siehe dazu *Die Welt* Nr. 237 vom 11. Oktober 1966. Der Entwurf soll in Kürze als interfraktioneller Antrag der SPD, CDU, FDP und CSU im Bundestag eingebracht werden. Außer der Regelung der Erstattung der Wahlkampfkosten soll er unter anderem vorsehen, daß die Parteien künftig einmal im Jahr dem Bundestagspräsidenten einen Rechenschaftsbericht vorlegen, in dem sie über die Herkunft ihrer Mittel Auskunft geben. Der Gesetzentwurf sieht eine Aufstellung der Einnahmen nach Fremd- und Eigeneinnahmen vor. Die Eigeneinnahmen sollen folgendermaßen aufgeschlüsselt werden: 1. Beiträge der Mitglieder, soweit sie von der Parteisatzung vorgeschrieben sind; 2. Beiträge der Mandatsträger an ihre Fraktionen; 3. Einnahmen aus Vermögen, Veranstaltungen, Druckschriften und Veröffentlichungen; 4. Spenden, wobei Name und Anschrift des Spenders veröffentlicht werden sollen, wenn der Betrag bei natürlichen Personen DM 20 000,— und bei juristischen Personen DM 200 000,— im Jahr übersteigt; 5. sonstige Einnahmen. Unter Fremdeinnahmen sollen die aufgenommenen Kredite und die öffentlichen Mittel aufgeführt werden.

wurfes dürfte die Regelung der Erstattung der Wahlkampfkosten sein. Da alle im Bundestag vertretenen Parteien mehr oder weniger der staatlichen Bezuschussung bedürfen, versuchen sie offensichtlich eine Regelung zu finden, nach der sie wenigstens einen Teil der früher erhaltenen Mittel bekommen, und diesen nicht nur einmal im Verlauf von vier Jahren, sondern kontinuierlich. Zu diesem Zwecke sehen sie jedoch nicht vor — wie es nahe gelegen hätte —, die Kosten für den Wahlkampf 1965 ersetzen zu lassen, was durchaus zulässig gewesen wäre, da die Parteienfinanzierung schon für das Rechnungsjahr 1965 für unstatthaft erklärt wurde und deshalb auch schon für den in diesem Jahr stattgefundenen Bundestagswahlkampf die Zulässigkeit der Erstattung der Wahlkampfkosten gelten muß<sup>208)</sup>. Die Konzeption der Bundestagsfraktionen sieht vielmehr eine Wahlkampfkosten-Pauschale von DM 2,50 je Wahlberechtigten bei der letzten vorausgegangenen Bundestagswahl vor. Das würde derzeit eine Summe von 94 Millionen DM je Wahlperiode (normalerweise also auf vier Jahre verteilt) im Bundesetat betragen, gegenüber der Summe von 152 Millionen DM nach der bisherigen Parteienfinanzierung im selben Zeitraum. Ob die vorgesehene Summe, die nach den jeweils erreichten Zweitstimmen auf die Parteien verteilt werden soll, den strengen Anforderungen des BVerfG in Bezug auf die ‚notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes‘ entspricht, muß offenbleiben. In der vorgesehenen Summe steckt jedenfalls eine der oben angedeuteten Gefahren permanenter Verfassungsprozesse<sup>209)</sup>.

Als Mindestvoraussetzung für die Erstattung der Wahlkampfkosten sieht der Gesetzentwurf vor, daß eine Partei, die am Wahlkampf teilgenommen hat, 2,5 % der gültigen Zweitstimmen erreichen muß. Dieser Prozentsatz dürfte bei objektiver Auslegung dem vom BVerfG gezogenen Rahmen in Bezug auf die Chancengleichheit entsprechen, denn er liegt ‚erheblich‘

<sup>208)</sup> Die CDU soll zunächst den Wunsch gehabt haben, die Wahlkampfkosten für die Bundestagswahl 1965 zu erstatten. Doch inzwischen haben alle im Bundestag vertretenen Parteien von dieser Lösung abgesehen (*Die Welt* Nr. 237 vom 11. Oktober 1966).

<sup>209)</sup> Das wird von *Hans Schueler*, *Der neue Weg zur Kasse*, in: *Die Welt*, Nr. 237 vom 11. Oktober 1966, verneint. Seine Argumentation ist jedoch nicht schlüssig; sie arbeitet mit der Gesamtbegrenzungssumme des Wahlkampfkostenabkommens 1965. Die in Frage stehende Summe betrug jedoch nur 46 Millionen DM, wobei die FDP erheblich unter der ihr konzidierten Summe von 15 Millionen DM blieb.

unter der 5 %-Grenze. Ferner sieht der Entwurf vor, den Parteien auf die zu erwartende Kostenerstattung Abschlagzahlungen zu leisten. Diese sollen im zweiten Jahr der Wahlperiode 10 %, im dritten 15 % und im Wahljahr 35 % betragen dürfen. Die restlichen 40 % sollen nach der Wahlentscheidung ausgezahlt werden. Hat eine Partei hierbei weniger Stimmen erhalten als in der vorausgegangenen Wahl, so soll dies bei der letzten Zahlung verrechnet werden. Parteien, die weniger als 2,5 % der Zweitstimmen erhalten haben, sollen die schon ausgezahlten Gelder zurückerstatten müssen <sup>210)</sup>.

Der interfraktionelle Gesetzentwurf der im Bundestag vertretenen Parteien dürfte nach seinem bisher bekanntgewordenen Inhalt die aussichtsreichste Methode darstellen, um die durch das Urteil des Zweiten Senats hervorgerufene Finanzsituation bei den Parteien etwas zu verbessern. Er schöpft die im Rahmen des Urteils gegebenen Möglichkeiten voll aus und scheint auch eine dauerhafte Lösung zu sein <sup>211)</sup>. Er stellt eine Lösung dar, die nicht nur ein Ausweg aus der momentanen Misere ist, sondern vielmehr und vor allem einen schon längst fälligen Verfassungsauftrag erfüllt <sup>212)</sup>.

### 3. Abgabe eines Bürgerpfennigs

Das BVerfG hat jegliche staatliche Parteienfinanzierung mit Ausnahme der Erstattung der Wahlkampfkosten für verfassungswidrig erklärt. Gilt dieses Verbot aber auch für eine direkte allgemeine Abgabe der Wahlberechtigten zugunsten der politischen Parteien? Manche halten auch eine solche Abgabe für unzulässig <sup>213)</sup>. Doch *Theodor Eschenburg* fragt mit Recht, ob man wirklich den Wähler nicht zwingen dürfe, Beiträge an eine von ihm ausgewählte Partei zu leisten <sup>214)</sup>. Die Parteien sollten den Anregungen von *Theodor Eschenburg* folgen und mit Phantasie überlegen, in-

wieweit man einen Pflichtbeitrag der Bürger zugunsten der politischen Parteien einführen könnte, ohne gegen das Urteil des BVerfG zu verstoßen.

### 4. Größere finanzielle Zuwendungen an die Parlamentsfraktionen

Der Zweite Senat hat die Zulässigkeit finanzieller Zuwendungen aus öffentlichen Haushalten grundsätzlich bejaht. Gleichzeitig hat er jedoch darauf hingewiesen, daß es ein die Verfassung verletzender Mißbrauch wäre, wenn die Parlamente den Fraktionen Zuschüsse in einer Höhe bewilligen würden, die durch die Bedürfnisse der Fraktionen nicht gerechtfertigt wären, also eine verschleierte Parteienfinanzierung enthielten <sup>215)</sup>. Geht man davon aus, daß ein wesentlicher Teil der Parteiarbeit für die jeweiligen Parteifraktionen in den Parlamenten geleistet wird, dann ist in der derzeitigen Handhabung der Fraktionszuschüsse noch ein erheblicher Spielraum. Die Parlamente könnten die Fraktionszuschüsse nicht unbeträchtlich erhöhen, dadurch die Parteikassen entlasten, ohne dabei gegen das Urteil des BVerfG zu verstoßen.

### 5. Änderung der internen Parteiarbeit

Die Parteien müssen nicht nur ihre Funktionen gegenüber der politischen Gesamtgesellschaft und den Repräsentativ-Institutionen wahrnehmen, sie müssen sie, um attraktiv, vital, sozialwirksam zu sein, auch gegenüber sich selbst, das heißt in ihrem internen Bereich wahrnehmen. Die gigantischen Aufbauarbeiten, vor denen die Bundesrepublik in den ersten fünfzehn Jahren ihres Bestehens gestanden hat, haben die Parteien in ihren Außenfunktionen total beansprucht, für die innerparteiliche Ordnung blieb wenig Zeit und Kraft. Hier könnte das Urteil des BVerfG ermunternd und anregend wirken. Konzentration der Parteifunktionen nach innen, die Parteien innerlich durchlässig machen, Plattform des demokratischen Engagements und reale Chance des Aufstiegs werden, die überkommenen Störungsfaktoren beseitigen, der politischen Apathie — Bestandteil jeder politischen Gesellschaft — entgegenwirken. Die nicht sehr erfreulichen Urteile des BVerfG könnten sehr wirkungsvoll werden, wenn die die Bundesrepublik tragenden Parteien sie als Aufforderung zur permanenten Reform betrachten würden.

<sup>210)</sup> Siehe zum Ganzen *Die Welt*, ebenda.

<sup>211)</sup> Das forderte mit Recht *Klein*, a. a. O., S. 15.

<sup>212)</sup> Bemerkenswerte Vorschläge — die aber offensichtlich nicht berücksichtigt wurden — machte der SPD-Abgeordnete *Friedrich Schäfer* in der *Zeit* Nr. 39 vom 23. September 1966. Danach sollte sich der Bundesgesetzgeber am englischen Modell orientieren, die Wahlkreisebene als Bemessungsgrundlage nehmen und höchstens 70 % der Höchstkosten den Kandidaten zurückerstatten.

<sup>213)</sup> So *Klein*, a. a. O., S. 9.

<sup>214)</sup> Was können die Parteien tun?, in: *Die Zeit* Nr. 34 vom 19. August 1966.

<sup>215)</sup> A. a. O., S. 25 f.