

Die Finanzierung politischer Parteien

Der in ZaöRV Bd. 25 Nr. 3, S. 524–550 veröffentlichte vergleichende Überblick über die Rechtslage und Praxis in Argentinien, Frankreich, Großbritannien, Italien, Schweden und den Vereinigten Staaten von Amerika sowie, für einzelne Fragen, in Australien, Indien, Dänemark, den Niederlanden und Venezuela wird ergänzt und vorläufig abgeschlossen durch die folgenden beiden Beiträge über jüngste Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland und in Schweden.

Die Urteile des deutschen Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juli 1966 zur Frage der Zulässigkeit staatlicher Parteienfinanzierung *)

I. Einleitung

1. Das verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Problem, ob eine freiheitliche repräsentative Demokratie es zuläßt, daß der Staat den politischen Parteien die finanziellen Voraussetzungen ihrer Tätigkeit bietet¹⁾,

*) Es sind die unter folgenden Aktenzeichen ergangenen Entscheidungen: a) 2 BvF 1/65 [Neue Juristische Wochenschrift, NJW 1966, S. 1499 ff.], b) 2 BvE 2/65 und c) 2 BvE 1/62 – 2 BvE 2/64. Die unter b) und c) angeführten Urteile stützen sich auf das Urteil 2 BvE 1/65, das die grundsätzlichen Ausführungen zur staatlichen Parteienfinanzierung enthält. – Äußerungen in der Fachliteratur zu diesem Urteil sind bei Abschluß dieses Manuskripts am 20. 8. 1966, soweit ersichtlich, nicht erschienen. – Spätere Veröffentlichungen können nicht berücksichtigt werden. Aus den vielen Äußerungen in der Tagespresse sei hier besonders hervorgehoben: F. K. F r o m m e, Salomonisches aus Karlsruhe, Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 21. 7. 1966, S. 2; D. S t e r n b e r g e r, Schranke mit Durchlaß, FAZ vom 23. 7. 1966, S. 1; Th. E s c h e n b u r g, Was können die Parteien tun? Die Zeit Nr. 43 (1966), S. 5. Nach dem Fahnsatz dieser Arbeit erschien R. M u s s g n u g, Die staatliche Finanzierung von Wahlkämpfen, Bemerkungen zur Rechtslage nach dem Parteienfinanzierungs-Urteil des BVerfG, in NJW 1966, S. 1686 ff., mit Untersuchung der verbleibenden gesetzgeberischen Möglichkeiten.

¹⁾ Zur Grundsatzfrage: Vgl. Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, Bericht der vom Bundesinnenminister eingesetzten Parteienrechtskommission (2. Aufl. 1958) (zit.: Bericht), S. 174 ff.; W. K e w e n i g, Die Problematik der unmittelbaren staatlichen Parteienfinanzierung, Die Öffentliche Verwaltung (DOV) 1964, S. 829 ff.; H. P l a t e, Parteienfinanzierung und Grundgesetz (Berlin 1966), und die dort angegebene umfangreiche Literatur. Zur Rechtsvergleichung vgl. den einschlägigen Bericht von D. T s a t s o s, A. B l e c k m a n n und M. B o t h e, Die Finanzierung politischer Parteien, ZaöRV Bd. 25, S. 524 ff. wie auch den Bericht von H. W a l t e r, unten S. 352 ff.

hat in der Bundesrepublik Deutschland²⁾ durch die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts³⁾ eine völlig neue Wendung genommen und eine über die Grenzen des deutschen Staatsrechts hinausragende Aktualität deswegen erlangt⁴⁾, weil das Gericht auf Grundsatzfragen des Verhältnisses von Staat und Partei eingegangen ist.

2. Wie in dieser Zeitschrift bereits gesagt worden ist⁵⁾, gibt es mehrere voneinander zu unterscheidende Erscheinungsformen der Parteienfinanzierung. Dieser Sachverhalt, der in dem Prozeß der Beschaffung der für die Existenz der politischen Parteien notwendigen Mittel besteht, ist verfassungsrechtlich in mehrfacher Weise von Bedeutung, denn als möglicher Gegenstand einer gesetzlichen Regelung kommt in Frage nicht nur die mittelbare oder unmittelbare finanzielle Unterstützung der politischen Parteien durch den Staat, sondern auch die Einschränkung oder das Verbot von Einnahmen bestimmter Art oder aus bestimmten Quellen und nicht zuletzt die Rechnungslegungspflicht der politischen Parteien. Aus dieser Vielzahl der Probleme, in der sich uns das Thema »Parteienfinanzierung« stellt, betreffen die hier zu behandelnden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ausschließlich die unmittelbare Parteienfinanzierung durch den Staat.

3. Vor dem BVerfG wurde § 1 des Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Rechnungsjahr 1965 vom 18. März 1965 (BGBl. II, S. 193) dahin gerügt, daß diese Bestimmung – soweit sie den Bundesinnenminister ermächtigt, 38 000 000 DM den im Bundestag vertretenen^{6a)} Parteien auszuschütten – gegen Art. 3 Abs. 1 (Chancengleichheit), Art. 20 und Art. 21 Abs. 1, S. 2 ff.⁶⁾ verstoße. Das Grundsatzurteil⁷⁾ ist auf

²⁾ Vgl. Plate, a. a. O., S. 51 ff. mit weiteren Literaturangaben.

³⁾ Zur Frage der Parteienfinanzierung hat sich das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) auch früher geäußert. Vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE) Bd. 8, S. 51; Bd. 12, S. 276; Bd. 14, S. 121.

⁴⁾ Vgl. dazu den oben Anm. 1 zitierten Bericht.

⁵⁾ Vgl. D. Tsatsos, Bleckmann und Bothe a. a. O., S. 549.

^{6a)} Diese Beschränkung erfolgte durch Beschluß des Haushaltsausschusses.

⁶⁾ Art. 20 GG: »(1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.

(2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt . . .«.

Art. 21 GG: »(1) Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft geben.

(2) Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfas-

Grund des Antrags der hessischen Landesregierung ergangen, die im Wege der abstrakten Normenkontrolle (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG⁸⁾ die Nichtigkeitserklärung dieser Bestimmung des Haushaltsgesetzes – soweit es die Parteienfinanzierung ermöglicht – beantragt hat⁹⁾; die zwei weiteren Urteile¹⁰⁾ sind ergangen auf Antrag verschiedener politischer Parteien, die im Wege der Organklage (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG)¹¹⁾ die Feststellung der Unvereinbarkeit des § 1 des Haushaltsgesetzes mit Art. 3 Abs. 1 und 21 GG begehrt¹²⁾.

sungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht.

(3) Das Nähere regeln Bundesgesetze.

⁷⁾ 2 BvF 1/65 [NJW 1966, S. 1499 ff.].

⁸⁾ Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG: »Das Bundesverfassungsgericht entscheidet 1. ... 2. bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die förmliche und sachliche Vereinbarkeit von Bundesrecht oder Landesrecht mit diesem Grundgesetz ...«. Dieser Bestimmung entsprechen §§ 13 Nr. 6 und 76 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (BVerfGG) vom 12. 3. 1951 (BGBl. I, S. 243).

⁹⁾ Allgemein zu dieser Verfahrensart vgl. E. Friesenhahn, Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland, in Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht. 36) 1962, S. 89 ff. (133 ff.); W. Geiger, Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. 3. 1951, Kommentar (Berlin/Frankfurt 1952), S. 258 ff.

¹⁰⁾ 2 BvE 1/62 – 2 BvE 2/64 und 2 BvE 2/65.

¹¹⁾ Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG: »Das Bundesverfassungsgericht entscheidet 1. über die Auslegung dieses Grundgesetzes aus Anlaß von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Bundesorgans oder anderer Beteiligter, die durch dieses Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestaltet sind«. Vgl. auch § 13 Nr. 5 BVerfGG; als »anderer Beteiligter« sind nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG [Bd. 4, S. 27 ff., 31 (35), 375 (378); Bd. 5, S. 77 (80); Bd. 6, S. 84 (88), 99 (102), 367 (371 f.); Bd. 7, S. 99 (103); Bd. 13, S. 1 (9); Bd. 14, S. 121 (129)] auch die politischen Parteien gemeint, soweit sie eine Verletzung ihres verfassungsrechtlichen Status durch ein Verfassungsorgan geltend machen.

¹²⁾ Es handelt sich im einzelnen um folgende Anträge:

a) Antrag der Gesamtdeutschen Partei (DP/BHE), die die Feststellung begehrte, die einschlägigen Titel des Haushaltsgesetzes von 1962 verstießen insoweit gegen Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 21 GG, als er die Klägerin von der Beteiligung an den dort ausgewiesenen Zuschüssen an die politischen Parteien ausschließt.

b) Antrag der Bayernpartei (BP), die die Feststellung beantragte, daß das Bundesgesetz über die Feststellung des Haushaltsplans für das Rechnungsjahr 1964 insoweit gegen Art. 3 und 21 GG verstoße und deshalb nichtig sei, als es einen Zuschuß für Zwecke der im Bundestag vertretenen Parteien bereitstelle und dadurch die Antragstellerin in ihrem verfassungsmäßigen Recht auf Chancengleichheit bei der Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes verletze; hilfsweise beantragte die Bayernpartei die Feststellung, daß das Haushaltsgesetz für das Jahr 1964 insoweit gegen Art. 3 in Verbindung mit Art. 21 GG verstoße, als es die Antragstellerin von der Beteiligung an den ausgewiesenen Zuschüssen an die politischen Parteien ausschließe. Es sei hier kurz bemerkt, daß der Antrag auf Nichtigkeit deswegen unzulässig ist, weil man durch die Organklage nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG und § 13 Nr. 5, § 64 a in Verbindung mit § 67 BVerfGG (vgl. oben Anm. 11) nur begehren kann, daß das BVerfG feststellt, eine

4. Das BVerfG hat sich in den drei Urteilen über die Zulässigkeit der Parteienfinanzierung nicht nur mit den eigentlichen materiellrechtlichen Fragen, sondern zunächst mit verfahrensrechtlichen Problemen befaßt, um die Einwände, die die Antragsgegner gegen die Zulässigkeit der Klage geltend gemacht haben, abzulehnen¹³⁾. Diese Darstellung hat zum Gegenstand allein den Teil der Urteile, der sich mit den materiellrechtlichen Fragen befaßt und die für die Problematik der Parteienfinanzierung entscheidenden Aussagen des Gerichts enthält.

bestimmte Maßnahme verstoße gegen eine näher zu bezeichnende Bestimmung des GG, nicht aber die Nichtigkeitserklärung. So hat auch das Gericht entschieden (vgl. 2 BvE 1/62 – 2 BvE 2/64: B, 3).

c) Antrag der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD), womit sie die Feststellung begehrte, daß das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans für das Rechnungsjahr 1965 insoweit gegen Art. 21 GG verstoße, als es einen Zuschuß an die politischen Parteien von 38 000 000 DM ausweise; hilfsweise beantragte die NPD die Feststellung, daß das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans für das Rechnungsjahr 1965 insoweit gegen Art. 3 und 21 GG verstoße, als es die Antragstellerin von der Beteiligung an dem ausgewiesenen Zuschuß an die politischen Parteien von 38 000 000 DM ausschließe. Allgemein zur Organklage vgl. *Friesenhahn* a. a. O. oben Anm. 9, S. 122 ff.; *Geiger* a. a. O. oben Anm. 9, S. 204 ff.

¹³⁾ Es handelt sich dabei hauptsächlich um vier verfahrensrechtliche Fragen der Zulässigkeit des Antrages der hessischen Regierung (vgl. oben Anm. 7); das Gericht hat folgende Einwände gegen die Zulässigkeit des Antrages abgelehnt:

a) die frühere Aussage des BVerfG (BVerfGE Bd. 8, S. 51/63: »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, 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«) bewirke weder Rechtskraft noch (nach Art. 91 Abs. 1 BVerfGG) Bindungswirkung, da sie damals weder zum Tenor noch zu den tragenden Gründen des Urteils gehörte (2 BvF 1/65: B, 1 [NJW 1966, S. 1499/1500]). Dazu vgl. *Geiger* a. a. O. oben Anm. 9, S. 114 ff.; *ders.* in NJW 1954, S. 1057 und *Friesenhahn*, a. a. O. S. 189 ff.

b) Die Tatsache, daß die Parteienfinanzierung im Haushaltsgesetz, also in einem »formellen Gesetz«, vorgesehen ist, hält das Gericht nicht für einen Unzulässigkeitsgrund des Antrags, da der Begriff des »Bundesrechts« im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG (»Das Bundesverfassungsgericht entscheidet: ... 2. bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die förmliche Vereinbarkeit von Bundesrecht ... mit diesen Grundgesetzen ...«) weit zu verstehen ist und eine parlamentarische Ermächtigung des Bundesinnenministers zur Zahlung von Zuschüssen an die politischen Parteien ein Rechtssatz ist, der nach seiner Grundgesetzmäßigkeit nachprüfbar ist. Hierzu vgl. ausführlich *H. Rupp*, Verfassungsrechtliche Überprüfung des Haushaltsgesetzes im Wege der »abstrakten Normenkontrolle?« NJW 1966, S. 1097 ff. (2 BvF 1/65: B, 2, b [NJW 1966, S. 1499/1501]).

c) Der Zulässigkeit des Antrags steht nicht die durch Art. 109 ff. statuierte haushaltswirtschaftliche Selbständigkeit und Unabhängigkeit von Bund und Ländern im Wege, da sich der Antrag nicht gegen eine haushaltswirtschaftliche Maßnahme des Bundes richtet, sondern gegen die Ermächtigung des Bundesinnenministers, den politischen Parteien Mittel für ihre Aufgaben nach Art. 21 GG zur Verfügung zu stellen (2 BvF 1/65: B, 3 [NJW 1966, S. 1499/1502]).

II. Die Sachentscheidung des Bundesverfassungsgerichts

1. Das Gericht hat durch diese Urteile in einer delphischen Aussage einmal seine eigene deutliche frühere Auffassung über die grundsätzliche Zulässigkeit der staatlichen Parteienfinanzierung¹⁴⁾ aufgegeben und zum anderen eine Kompromißentscheidung getroffen, die innere Spaltungen nicht immer vermeiden konnte.

2. Das Ergebnis, zu dem das Gericht auf Grund der gleich zu schildern den Gedanken kam, ist, daß § 1 des Bundeshaushaltsgesetzes 1965 nichtig ist, soweit er den Bundesinnenminister ermächtigt, 38 000 000 DM an die politischen Parteien auszuschütten; es sei mit Art. 21 und 20 Abs. 2 GG unvereinbar, »den Parteien Zuschüsse aus Haushaltsmitteln für ihre gesamte Tätigkeit im Bereich der politischen Meinungs- und Willensbildung zu gewähren«¹⁵⁾; hingegen sei es zulässig, »den politischen Parteien, die an der politischen Willensbildung des Volkes in erster Linie durch Beteiligung an den Parlamentswahlen mitwirken, aus Haushaltsmitteln die notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes zu erstatten«¹⁶⁾.

III. Die politischen Parteien als Komponente der Staats- und der Volkswillensbildung

1. Das BVerfG geht davon aus, daß die durch Art. 5 GG gewährleistete freie Meinungsäußerung – Presse-, Rundfunk-, Fernseh- und Filmfreiheit – für eine freiheitliche demokratische Staatsordnung schlechthin konstituierend ist¹⁷⁾.

a) Art. 5 GG garantiere auch »die freie Bildung der öffentlichen Meinung«¹⁸⁾, aus der sich das Recht der freien politischen Betätigung ergebe¹⁹⁾.

d) Das Gericht hat endlich angenommen, daß die nach Art. 114 Abs. 2 GG in Verbindung mit § 4 Abs. 1 des Gesetzes über Errichtung und Aufgaben des Bundesrechnungshofes (Gesetz vom 27. 11. 1950, BGBl. I, S. 765) vorgesehene Befugnis des Bundesrechnungshofes zur Rechnungsprüfung der abstrakten Normenkontrolle nicht im Wege steht. »Die Rechnungsprüfung dient anderen Zwecken, richtet sich nach anderen Gesichtspunkten, hat grundsätzlich einen anderen Maßstab und einen anderen Gegenstand als die verfassungsrechtliche Kontrolle« (2 BvF 1/65: B, 4 [NJW 1966, S. 1502]). Vgl. hierzu *Maunz - Dürig*, Grundgesetz-Kommentar, Rdn. 1 zu Art. 114.

¹⁴⁾ BVerfGE Bd. 8, S. 51 (65); Bd. 12, S. 276 (280). Der Wortlaut seines früheren Ausspruches vgl. oben Anm. 13 *lit. a*.

¹⁵⁾ 2 BvF 1/65: C, I [NJW 1966, S. 1499 (1502)] und 2 BvE 2/65: C, 1.

¹⁶⁾ *Ibid.*

¹⁷⁾ 2 BvF 1/65: C, II, 1, a [NJW 1966, S. 1499 (1502)]; das Gericht beruft sich hier auf seine ständige Rechtsprechung: Bd. 5, S. 85 (134 f., 205); Bd. 7, S. 198 (208); Bd. 12, S. 113 (125).

¹⁸⁾ 2 BvF 1/65: C, II, 1, a und BVerfGE Bd. 8, S. 104 (112).

¹⁹⁾ *Ibid.* und BVerfGE Bd. 5, S. 85 (134 f.).

Das Gericht betont mit Recht, daß sich die Volkswillensbildung frei, offen und unreglementiert vom Volk zu den Staatsorganen, nicht von den Staatsorganen zum Volk hin vollziehen muß²⁰⁾.

b) Die Willensbildung im Rahmen des Staatsganzen²¹⁾ unterscheidet das Gericht in »Volkswillensbildung« und »Staatswillensbildung«²²⁾, eine Unterscheidung, die das Gericht schon früher gemacht hat²³⁾ und die auf einer Gegenüberstellung zwischen Art. 21 Abs. 1 GG (= Mitwirkung der politischen Parteien an der Willensbildung des Volkes) und Art. 20 Abs. 2 (= Bildung des Staatswillens) beruht. Da die Staatsorgane erst aus dem Prozeß der politischen Willensbildung des Volkes hervorgehen, sei es den Staatsorganen grundsätzlich verwehrt, sich in Bezug auf den Prozeß der Meinungs- und Willensbildung des Volkes zu betätigen; dieser Raum sei staatsfrei²⁴⁾; das Tätigwerden des Staates in diesem Bereich setze besondere verfassungsrechtlich legitimierende Gründe voraus²⁵⁾.

c) Dies angewandt auf die Frage der Finanzierung der politischen Parteien durch den Staat heißt: staatliche Finanzierung für die gesamte Tätigkeit der politischen Parteien bedeute Eingriff des Staates in den Prozeß der politischen Willensbildung des Volkes; sie sei deshalb nur dort zulässig, wo die Parteitätigkeit den staatsfreien Raum des ausschließlich gesellschaftspolitischen Bereichs verläßt und als Wahlvorbereitungsorgan an der Kreation der Staatsorgane und somit an der Staatswillensbildung mitwirkt²⁶⁾.

d) In den zwei Urteilen über die Organklagen²⁷⁾ nimmt das Gericht auch zur Frage Stellung, ob das Recht der im Bundestag nicht vertretenen Parteien auf Chancengleichheit dadurch verletzt sei, daß die Erläuterungen und der Beschluß des Haushaltsausschusses des Bundestags als alleinige Empfänger der vorgesehenen Haushaltsmittel die »im Bundestag vertretenen Parteien« auswies; das Gericht führt aus: da nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts²⁸⁾ »eine Ermächtigung zu Zahlungen an politische Parteien aus dem Haushalt verfassungsrechtlich grundsätzlich unzulässig ist, kann das Recht der Antragsteller auf Chancengleichheit nach Art. 21

²⁰⁾ 2 BvF 1/65: C, II, 1, a.

²¹⁾ Darunter wird hier Staat und Gesellschaft verstanden, ohne damit diese historisch belastete Gegenüberstellung zu übernehmen.

²²⁾ 2 BvF 1/65: C, II, 1, a [NJW 1966, S. 1499 (1502 f.)].

²³⁾ BVerfGE Bd. 8, S. 109 (113).

²⁴⁾ 2 BvF 1/65: C, II, 1, a [NJW 1966, S. 1499 (1503)].

²⁵⁾ 2 BvF 1/65: C, II, 1, a [NJW 1966, S. 1499 (1502)].

²⁶⁾ 2 BvF 1/65: C, IV, 1 [NJW 1966, S. 1499 (1506)].

²⁷⁾ Das sind die Urteile a) 2 BvE 1/62 – 2 BvE 2/64 und b) 2 BvE 2/65.

²⁸⁾ Gemeint ist das Urteil 2 BvF 1/65 [NJW 1966, S. 1499 ff.].

Abs. 1 GG nicht dadurch verletzt sein, daß sie von der Verteilung dieser Mittel ausgeschlossen sind. Dieses Recht ist aber gleichwohl dadurch verletzt, daß andere Parteien – im vorliegenden Fall die im Bundestag vertretenen Parteien – entgegen dem Verfassungsrecht staatliche Zuwendungen aus Haushaltsmitteln erhalten haben. Es macht keinen Unterschied, ob die Antragsteller zu Unrecht nichts erhalten haben oder ob die im Bundestag vertretenen Parteien zu Unrecht etwas erhalten haben, was sie nicht hätten erhalten dürfen. Auch im letzteren Fall ist das Recht der Antragsteller auf Chancengleichheit verletzt, denn ihre Chancen wurden dadurch verringert, daß bestimmte andere Parteien staatliche Zuschüsse erhielten, die allen Parteien von der Verfassung grundsätzlich verwehrt werden«²⁹⁾).

2. Gegen diese Argumentation müssen Zweifel angemeldet werden.

a) Die scharfe Gegenüberstellung von Staat und Gesellschaft³⁰⁾ und das hierin erkennbar werdende Staatsbild des Gerichts wirkt nicht überzeugend, ebensowenig die interpretatorischen Konsequenzen, die es aus dieser Gegenüberstellung zieht. In der Parteitätigkeit, die man nicht in Wahlvorbereitung und »sonstiger Tätigkeit« unterscheiden kann – da sie immer sowohl das eine als auch das andere ist (vgl. unten S. 384 ff.) –, bildet das Staatspolitische mit dem Gesellschaftspolitischen keinen Gegensatz; die politische Partei ist ein gesellschaftliches Gebilde³¹⁾, durch dessen Vermittlung sich die Transformation des Volkswillens zum Staatswillen vollzieht. Diese Transformation ist kein zerlegbarer, sondern ein kontinuierlicher Prozeß, dessen verschiedene Phasen ineinander wirken und voneinander abhängig sind. Die Wahlvorbereitung ist qualitativ keine andere »Mitwirkung an der Staatswillensbildung« als die sonstige, im Hinblick auf die nächste Wahl entfaltete politische Tätigkeit einer Partei, und umgekehrt ist für diesen Transformationsprozeß die »sonstige politische Tätigkeit« der Partei nicht von geringerer Bedeutung als die Mitwirkung an den Wahlen. Gerade das hat das Grundgesetz durch die Institutionalisierung der politischen Parteien erreicht, nämlich die verfassungsrechtliche Anerkennung eines gesellschaftlichen Gebildes, das eine Verbindung der Staatstätigkeit mit dem Volkswillen derart herstellt, daß dieser Volkswille kein einmaliger,

²⁹⁾ 2 BvE 1/62 – 2 BvE 2/64: C, I, 3; 2 BvE 2/65: C, 3.

³⁰⁾ Vgl. dazu Th. Tsatsos, Der Staat als funktionelle Vereinigung von Gesellschaft und Recht (Heidelberg 1966), S. 36 ff.

³¹⁾ Vgl. H. Krüger, Allgemeine Staatslehre (Stuttgart 1964), S. 373; K. Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, in Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer H. 17, S. 33; U. Scheuner, Der Staat und die intermediären Kräfte, Zeitschrift für evangelische Ethik Bd. 1 (1957), S. 34 ff. und DOV 1958, S. 643; BVerfGE Bd. 8, S. 104 (113); W. Henke, in Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Rdn. 52 zu Art. 21.

ausschließlich durch den Wahlakt zum Ausdruck kommender, sondern ein ständiger Determinierungsfaktor für die Willensbildung der Staatsorgane ist³²⁾. Daher scheint eine derartige Gegenüberstellung dem Parteibegriff des Grundgesetzes nicht zu entsprechen.

b) Sieht man aber auch von der Fragwürdigkeit dieser Gegenüberstellung ab, so fragt sich, ob die Einordnung der Mitwirkung der politischen Parteien an der Volkswillensbildung in den »staatsfreien Raum« zum Ergebnis führen kann, daß in diesem Bereich jedes Tätigwerden des Staates einem »unerlaubten Eingriff« gleichzusetzen ist, der nur dann zulässig ist, wenn »besondere legitimierende Gründe« vorliegen; diese »legitimierenden Gründe« aber legt das Gericht in seinen weiteren Ausführungen³³⁾ so eng aus, daß es solche in Bezug auf die Parteitätigkeit außerhalb der Wahlvorbereitung nicht gebe. Diese ablehnende Haltung gegenüber jeder Einwirkung des Staates steht mit der grundgesetzlichen Regelung des Parteiwesens nicht im Einklang; das Gebot der innerparteilichen Demokratie (Art. 21 Abs. 1 Satz 3), nach dem die Parteien ihre innere Struktur gestalten müssen, und die regulativen Befugnisse des durch Art. 21 Abs. 3 ermächtigten Gesetzgebers gelten für die *gesamte* Parteitätigkeit und nicht nur für die Wahlvorbereitung³⁴⁾. Wie sind dann diese Regelungen mit der Auffassung einer absoluten »Staatsfreiheit« des Raumes, in dem sich die politische Tätigkeit der Parteien entfaltet, vereinbar, wenn der Staat für die *gesamte* Tätigkeit der Parteien, also auch für die Tätigkeit im staatsfreien Raum, von ihnen verlangt, demokratisch organisiert zu sein (Art. 21 Abs. 1 Satz 3), über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft zu geben (Art. 21 Abs. 1 Satz 4), keine verfassungsfeindlichen Ziele zu haben (Art. 21 Abs. 2)? Warum soll es ihm dann gerade verwehrt bleiben, finanzielle Unterstützung auch für die gesamte Parteitätigkeit zu leisten?

c) Es ist weiterhin fraglich, ob eine – nicht mit einer konkreten politischen Tendenz zweckgebundene – staatliche Parteienfinanzierung zur Folge hat, daß sich die Willensbildung nicht vom Volk zu den Staatsorganen, sondern von den Staatsorganen zum Volk hin vollzieht³⁵⁾. Sicher kann

³²⁾ Vgl. auch Maunz-Dürig a. a. O. oben Anm. 13, Rdn. 4,5 zu Art. 21.

³³⁾ Vgl. unten S. 379 ff.

³⁴⁾ Vgl. Maunz-Dürig a. a. O. oben Anm. 13, Rdn. 57 zu Art. 21.

³⁵⁾ Mit Recht wehrt sich Plate a. a. O. oben Anm. 1, S. 61 gegen die These, staatliche Zuschüsse bewirkten Abhängigkeit der Parteien vom Staat. In seiner Begründung vermißt man aber die Voraussetzung ihrer Richtigkeit, eben daß die Zuschüsse frei von politischer Zweckbindung gegeben werden müssen; das darf zu keinem Mißverständnis führen: unter Zweckbindung ist diejenige mit einer bestimmten politischen, wirtschaftlichen, religiösen oder kulturellen Richtung zu verstehen, nicht dagegen die Bindung mit den Zielen, die eine Partei als Verfassungsinstitution hat. Vgl. auch die überzeugenden Äußerungen von Scheuner und Wilhelmi in 2 BvF 1/65: A, II, 3, b.

eine bestimmte Art der Parteienfinanzierung Abhängigkeitsmomente zwischen Staat und Parteien schaffen; damit ist aber nicht gesagt, daß jede Form der Parteienfinanzierung bedenklich sein muß, wie das der Fall wäre, wenn der Verteilungsschlüssel willkürlich festgelegt werden könnte oder wenn die gesetzliche Regelung es zuließe, daß die Regierung in der Lage wäre, nach sachfremden Kriterien die Parteienfinanzierung durchzuführen³⁶⁾.

IV. Der »legitimierende Grund«

1. Nachdem gesagt wurde, daß das Tätigwerden des Staates (= hier durch Parteienfinanzierung) im staatsfreien Bereich der Mitwirkung an der politischen Volkswillensbildung nur dann mit dem GG vereinbar sei, wenn es durch einen besonderen »verfassungsrechtlich legitimierten Grund« zu rechtfertigen ist³⁷⁾, versucht das Gericht zu zeigen, daß es an einem solchen »legitimierenden Grund« fehlt. Hierzu werden folgende Argumente herangezogen:

Anderer Ansicht Kewenig a. a. O. oben Anm. 1, S. 836 f., der in der staatlichen Parteienfinanzierung auf jeden Fall ein Hindernis zur Entstehung von neuen Parteien sieht; vgl. dazu die Bemerkung in Anm. 36; darüber hinaus aber würde die Finanzierung einer künftigen Partei (wozu ja die Finanzierung der Parteiengründung führen würde) bedeuten, daß der Staat nicht nur vorhandenen politischen Kräften finanzielle Unterstützung bietet, sondern die Entstehung einer politischen Tendenz möglicherweise konstruiert.

³⁶⁾ Es überzeugt nicht, wenn Kewenig in seiner beachtenswerten Problemanalyse (a. a. O., S. 835 linke Spalte) sagt: »Daß der ›Staat‹ – was für die Fragen der Parteienfinanzierung gleichbedeutend mit der Regierungsmehrheit im Parlament ist – nicht ganz so objektiv und uneigennützig ist, wie dies von den Befürwortern der Staatsfinanzierung geschildert wird, dürfte schon die bisherige ›Geschichte‹ der Staatsfinanzierung gezeigt haben«. Kewenig beurteilt den Grundsatz der staatlichen Parteienfinanzierung nach der konkreten Form der geltenden Regelung, und somit identifiziert er zwei von einander zu trennende Rechtsfragen (vgl. auch oben S. 378 und Anm. 35). Fraglich ist auch Kewenigs Behauptung, Staat sei hier gleich Regierungsmehrheit. Der Staat tritt uns gegenüber als Ganzes; eine Regierungshandlung kann nur dann als die »Haltung des Staates« beurteilt werden, wenn sie allen Kontrollinstanzen standhielt und mit der Verfassung in Einklang steht; eine Regierungshandlung aber, die bei der Parteienfinanzierung die kleinen Parteien benachteiligt, ist – wie das BVerfG gesagt hat (2 BvE 1/62 – 2 BvE 2/64: C, I, 3) – wegen Verstoßes gegen den Chancengleichheitssatz verfassungswidrig; deswegen können solche Maßnahmen nicht als die endgültige Haltung des »Staates« betrachtet werden. Man kann also die Objektivität des Staates nicht an Hand einer bedenklichen Regierungspraxis schlechthin anzweifeln. Diese bedenkliche – wenn auch nur auf das strittige Thema bezogene – Identifizierung von Staat und Regierungsmehrheit würde zu einer überraschenden und sicher von Kewenig nicht beabsichtigten Wiederbelebung der Staatsauffassung von L. Duguit, L'État, le droit objectif et la loi positive (Paris 1901), S. 8 führen, der den Staat als «des individus, qui imposent aux autres individus leur volonté, et cela sous la sanction de la contrainte matérielle» definiert. Der Versuch einer »Objektivierung« der Parteienfinanzierung wurde in Schweden gemacht. Hierzu Walter, unten S. 396 f.

³⁷⁾ 2 BvF 1/65: C, II, 1, a [NJW 1966, S. 1499 (1502 f.)].

a) Der Staat sei nicht verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, daß der Geldbedarf der politischen Parteien befriedigt wird; diese Pflicht könnte auch nicht daraus hergeleitet werden, daß die Parteien eine verfassungsrechtliche Funktion ausüben; sie gehörten ausschließlich zum gesellschaftspolitischen Bereich und seien als solche berufen, »in den Bereich der institutionalisierten Staatlichkeit hineinzuwirken«. Da sie selbst nicht zu diesem Bereich gehörten, sei der Staat zu ihrer Finanzierung nicht verpflichtet³⁸⁾. Eine Verpflichtung des Staates zur Parteienfinanzierung könne auch nicht damit begründet werden, daß die Parteien ohne diese Unterstützung ihre Aufgaben nicht erfüllen könnten; ein solcher Gedanke »impliziere den Zweifel an der Fähigkeit der Bürger, selbst die Organisationen zu schaffen und lebensfähig zu erhalten, ohne die das Volk sich heute nicht artikuliert äußern kann und ohne die es politische Entscheidungen nicht zu fällen vermag«³⁹⁾.

b) Eine Parallele zu den Diäten der Parlamentsmitglieder und zu den Zuschüssen an die Fraktionen aus Haushaltsmitteln lasse sich nicht ziehen; dies ergebe sich daraus, daß der Abgeordnete ein Amt innehat (Art. 48 Abs. 2 Satz 1 GG) und daß die Fraktion ein Teil und eine ständige Gliederung des Bundestags sei, die durch dessen Geschäftsordnung anerkannt und mit eigenen Rechten ausgestattet sei⁴⁰⁾.

c) Die Parteienfinanzierung durch den Staat kann nach Auffassung des Gerichts auch nicht mit der Begründung gerechtfertigt werden, daß die Parteien die Möglichkeit haben müßten, ihre Aufgaben unabhängig von sachfremden Finanzierungsquellen zu erfüllen. »Art. 21 gewährleistet den Parteien Freiheit vom Staat, nicht jedoch Schutz vor dem Einfluß finanzkräftiger Einzelpersonen, Unternehmen oder Verbänden«. Die in Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG statuierte Rechnungslegungspflicht der politischen Parteien zeige, »daß das GG den mit größeren privaten Spenden häufig erstrebten Einfluß auf die Parteien weder billigt noch verbietet, sondern als eine geläufige Form tatsächlicher politischer Interessenwahrnehmung mit der Maßgabe hinnimmt, daß diese Spenden offenzulegen sind«⁴¹⁾.

2. Durch diese Argumentation (vgl. oben a) verläßt das Gericht die ursprüngliche Fragestellung, ob die Parteienfinanzierung zulässig ist⁴²⁾, und gibt sich zu der Frage, ob es eine Pflicht des Staates zur Parteienfinanzierung gibt.

a) Es fragt sich zunächst, ob die Suche nach einer staatlichen Pflicht

³⁸⁾ 2 BvF 1/65: C, II, 1, b, aa [NJW 1966, S. 1499 (1503)].

³⁹⁾ 2 BvF 1/65: C, II, 1, b, bb (2) [NJW 1966, S. 1499 (1504)].

⁴⁰⁾ 2 BvF 1/65: C, II, a (3) [NJW 1966, S. 1499 (1504)].

⁴¹⁾ 2 BvF 1/65: C, II, a (4) [NJW 1966, S. 1499 (1504)].

⁴²⁾ Vgl. oben S. 375 ff. und vor allem Walter, unten S. 397 ff.

zur Parteienfinanzierung notwendig war. Aus dem Fehlen einer Pflicht zur Parteienfinanzierung ergibt sich für die Frage ihrer Zulässigkeit nichts. Wenn Parteienfinanzierung nicht geboten ist, heißt dies noch nicht, daß sie verboten ist. Ein »legitimierender Grund« kann bestehen, auch wenn eine staatliche Initiative nicht unentbehrlich, wohl aber förderlich für die Verwirklichung eines von der Verfassung gewollten und verfolgten Zieles ist.

b) Zweifel erhebt sich auch bezüglich des Gedankens, daß die Pflicht zur Parteienfinanzierung nicht mit der Behauptung begründet werden könne, die Parteien könnten ohne diese Unterstützung ihre Aufgabe nicht erfüllen. Das Gericht lehnt diese Erwägung ab und weist auf die zu vermutende Fähigkeit der Bürger hin, selbst die Parteien finanziell zu tragen. Hierzu stellen sich zwei Fragen:

aa) Hat das Gericht bei der Feststellung, die Parteien kämen auch ohne Subventionierung aus, berücksichtigt, daß ihre heutige Gestalt von der Tatsache mitbestimmt worden ist, daß sie seit mehreren Jahren staatliche Zuschüsse bekommen haben? Das vermag freilich nicht die eventuelle Unzulässigkeit der Parteienfinanzierung aufzuheben, zeigt aber eine Komponente, die bei einer vollständigen und als juristisches Argument angeführten Tatsachenwürdigung nicht übersehen werden kann.

bb) Bedeutet nicht der Hinweis auf den politisch einsatzbereiten Bürger eine wirklichkeitsfremde Gleichsetzung von politischem Verantwortungsgefühl mit finanzieller Einsatzmöglichkeit?

c) Fraglich erscheint schließlich die einschränkende Auslegung der Schutzfunktion des Art. 21 GG, daß das GG nur Freiheit vom Staat, nicht aber Schutz vor sachfremden Finanzierungsquellen gewähre⁴³⁾. Auch hier ist die Grundkonzeption des Problems verstellt. Eine Verfassung, die ein gesellschaftliches Gebilde zur Komponente der Verfassungsordnung erhoben hat, kann nicht gegenüber der Willensbildung innerhalb dieses Gebildes total indifferent sein. Wäre sie total indifferent, so würde sie auch nicht verlangen, daß die innere Ordnung der Parteien demokratischen Grundsätzen entsprechen soll. Die Deutung der Rechnungslegungspflicht in dem Sinne, daß der Schutz der Parteien gegenüber sachfremden Finanzierungsquellen Art. 21 fremd wäre, überzeugt auch nicht. Wenn – wie die überwiegende Meinung in der Literatur annimmt – der Sinn des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG

⁴³⁾ Vgl. hierzu die entgegengesetzte Meinung des BVerfG in Bd. 12, S. 276 (280) und Plate a. a. O. oben Anm. 1, S. 61, Krüger a. a. O. oben Anm. 31, S. 527; G. Rabus, Die innere Ordnung der politischen Parteien im gegenwärtigen Staatsrecht, AöR Bd. 78, S. 163 (193). Interessant ist hier der Vergleich zu Schweden, vgl. Walter, unten S. 399 ff.

⁴⁴⁾ Vgl. die überzeugenden Ausführungen des Prozeßbevollmächtigten des Bundestags Benda in 2 BvF 1/65: A, II, 2 a, cc [in NJW 1966, S. 1499 ff. nicht abgedruckt].

ist, »undemokratische Einflüsse auf die Parteien durch finanzielle Lenkung zu verhindern und die Gleichheit der Chancen unter den Parteien und unter den Wählern zu wahren«⁴⁴⁾, spricht diese Bestimmung dafür, daß die wertneutrale Auffassung des Gerichts über die Schutzrichtung des Art. 21 GG in der Regelung der Rechnungslegungspflicht kein Argument findet. Außerdem würde eine dahingehende Auffassung des Art. 21, daß er sich auch gegen sachfremde Finanzierungsquellen richtet, nicht notwendigerweise bedeuten, daß Art. 21 von den Parteien eine gegenüber solchen Finanzquellen ablehnende Haltung verlangt, sondern nur, daß er durch die Zulassung staatlicher Mitfinanzierung den Parteien die Möglichkeit (!) gibt, sich von sachfremden privaten Finanzierungsquellen zu distanzieren. Wie mit Recht gesagt worden ist, liegt den Parteien – abgesehen von der verfassungsrechtlichen Bindung, die sich für sie aus der Forderung des Grundgesetzes nach Respektierung der Staatsform und politischen Grundordnung (Art. 20, 28 GG) ergibt – »jedenfalls eine grundlegende moralische Verpflichtung ob, sich dem Gesamtinteresse bei ihrer Mitwirkung an der politischen Willensbildung zu unterstellen«⁴⁵⁾. Dadurch, daß man diese Schutzrichtung des Art. 21 gegen »sachfremde« Einflußversuche als *lex imperfecta* bezeichnet⁴⁶⁾, gibt man zunächst zu, daß es eine *lex* ist; dann aber liegt auch der nächste Schritt nicht weit, den Parteien die eigenverantwortliche Verwirklichung dieser *lex* zu erleichtern.

V. Parteienfinanzierung und das »Leitbild« der politischen Partei

1. Das Gericht geht in seiner weiteren Argumentation auf die Frage ein, ob eine Dauerfinanzierung der Parteien aus Staatsmitteln für ihre gesamte politische Tätigkeit in Einklang steht mit dem Leitbild der politischen Partei, von dem der Verfassungsgeber ausgegangen ist und das er in Art. 21 GG festgelegt hat.

2. Die geschichtliche Entwicklung der verfassungsrechtlichen Konzeption der politischen Parteien in Rechtsprechung und Staatslehre von der Weimarer Zeit über das nationalsozialistische Regime bis in die Ordnung des Grundgesetzes (Art. 21 GG) zeige, daß dem Verfassungsgeber »das Bild des

⁴⁶⁾ So Hesse a. a. O. oben Anm. 31, S. 29.

⁴⁷⁾ 2 BvF 1/65: C, II, 2 [NJW 1966, S. 1499 (1505)]. Vgl. aber auch Bericht, S. 70: »Die Mehrheit des Ausschusses neigt einem Festhalten an dem nach wie vor freien gesellschaftlichen Grundcharakter der Parteien zu, ohne zu verkennen, daß ihre öffentliche Stellung im Staate nun anerkannt ist und sie in ihrer Mitwirkung bei der politischen Willensbildung eine zentrale verfassungsrechtliche Funktion ausüben«.

freien in jeder Hinsicht vom Staat unabhängigen Parteiwesens, wie es sich unter der Weimarer Verfassung entwickelt hat, vorschwebt«. Die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes biete keine Anhaltspunkte dafür, daß die Verfassung vom überkommenen Bild der frei aus eigener Kraft wirkenden Partei abgehe und die dauernde finanzielle Bestandssicherung der Parteien dem Staat überantworten wolle⁴⁷⁾. Diese Ausführungen belegt das Gericht mit Hinweisen auf Literatur und Entstehungsgeschichte.

3. Daß das Leitbild der Partei, von dem der Verfassungsgeber 1949 ausgegangen ist, so ist, wie das Gericht es skizziert, soll nicht angezweifelt werden. Jedoch entstehen auch hier Fragen, die durch die Ausführungen des Gerichts nicht beantwortet werden können.

a) Gefragt ist doch nicht danach, ob die Erhebung der Parteitätigkeit zur Verfassungsfunktion etwas an der Einordnung der Partei in den gesellschaftspolitischen Bereich ändert, sondern ob jede Art der Parteienfinanzierung, die über die Wahlvorbereitung hinausgeht, notwendigerweise eine Staatsabhängigkeit der Partei mit sich bringt, die in der Tat mit Art. 21 Abs. 1 nicht vereinbar wäre. Daß dies nicht zutrifft, wurde bereits (oben S. 379) angedeutet.

b) Die Einordnung der politischen Parteien in den gesellschaftspolitischen Bereich steht nicht in einem Gegensatz zu ihrer verfassungsrechtlichen Funktion, einem Gegensatz, den es zu überwinden gilt; die Verfassung hat in Art. 21 die politischen Parteien zu einem verfassungsrechtlichen Faktor erhoben, nicht etwa o b w o h l sie gesellschaftliche Gebilde sind⁴⁸⁾, sondern gerade in dieser Eigenschaft⁴⁹⁾. Wenn man das Verhältnis des gesellschaftspolitischen Charakters der politischen Parteien zu ihrer verfassungsrechtlichen Funktion nicht als Antimonie, sondern das erste als *ratio* des zweiten versteht, kommt man davon ab, jede Tätigkeit des Staates im Bereich der Mitwirkung der politischen Parteien an der Volkswillensbildung als eine Verkennung des Leitbildes der Partei aufzufassen, von dem der Verfassungsgeber ausgegangen ist.

c) Die Argumentation des Gerichts mit dem »Leitbild« der Partei erinnert an sein Urteil vom 30. Juli 1958⁵⁰⁾, nach dem eine Instruktion der Mitglieder der Landesregierung im Bundesrat durch das Landesvolk nach der

⁴⁸⁾ So aber offenbar das Gericht: »Er [der Parlamentarische Rat] hat durch einen besonderen »Parteienartikel« die politische Wirklichkeit des Parteienstaates im geschriebenen Verfassungsrecht legalisiert und mit den erforderlichen Sicherungen gegen Gefährdung der Demokratie ausstatten, zugleich jedoch [Hervorhebung vom Verf.] die Parteien als freie Gebilde von den Staatsorganen distanzieren wollen« (2 BvF 1/65: C, II, 2, c [NJW 1966, S. 1506]).

⁴⁹⁾ Vgl. auch Hesse a. a. O. oben Anm. 31, S. 27.

⁵⁰⁾ BVerfGE Bd. 8, S. 104 (121).

Struktur des Bundesrates ausgeschlossen ist. Der Vergleich drängt sich geradezu auf, denn auch hier – wie dort – folgert das Gericht »aus einer im übrigen nicht näher begründeten Strukturwidrigkeit – unmittelbar eine Rechtswidrigkeit«⁵¹⁾. Ergäbe sich hier die Verfassungswidrigkeit unmittelbar aus dem Grundgesetz, so wäre das Zurückgreifen auf das »Leitbild« überflüssig; wollte man hingegen daraus folgern – wie das offenbar das Gericht tut –, daß die »Leitbildwidrigkeit« Rechtswidrigkeit bedeutet, so würde man – wie mit Recht, wenn auch in einem anderen Zusammenhang, gesagt worden ist⁵²⁾ – »das Gesetz der politischen Struktureinheit über die positiven Regelungen stellen«. Solche Argumente können angeführt werden, um die Einführung neuer Elemente in die Grundgesetzordnung zu vermeiden, welche ihm deutlich widersprechen⁵³⁾. Hier aber kann man nicht davon ausgehen, daß das Tätigwerden des Staates im Bereich der Volkswillensbildung durch Parteienfinanzierung einem Leitbild der Verfassung widerspricht und daß es sich somit bei der Parteienfinanzierung um ein solches »neues Element« handelt, denn das ist gerade zu beweisen.

VI. Die Zulässigkeit der Wahlvorbereitungsfinanzierung

1. Das Gericht ordnet die Wahlvorbereitungstätigkeit der politischen Parteien in den Staatswillensbildungsprozeß ein, in dessen Bereich das regulative Tätigwerden des Staates zulässig sei⁵⁴⁾. Davon ausgehend hält es das Gericht für zulässig, »wenn unter Beachtung der Grundsätze der Parteienfreiheit und der Chancengleichheit den politischen Parteien die notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes ersetzt werden«⁵⁵⁾. Dazu führt das Gericht im wesentlichen aus:

a) Wahlen können ohne die politischen Parteien nicht durchgeführt werden⁵⁶⁾.

b) Der ständige Prozeß der Meinungs- und Willensbildung kulminiere im Wahlkampf und in der Wahl; der Wahlkampf kann von diesem ständigen Prozeß gesondert werden; die Tätigkeit der Parteien im Wahlkampf sei abgrenzbar von ihrer sonstigen Tätigkeit; der Wahlkampf setze voraus, daß die Wahl nahe bevorsteht, und sei deshalb zeitlich begrenzt; dement-

⁵¹⁾ K. J. Partsch, Willensbildung im demokratischen Staat, Rezension von E. Fraenkel's, Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat (Tübingen 1958) in Neue politische Literatur, Jg. 3, H. 9, S. 742 (746).

⁵²⁾ Partsch a. a. O., S. 746.

⁵³⁾ Partsch a. a. O., S. 747.

⁵⁴⁾ Vgl. oben S. 376.

⁵⁵⁾ 2 BvF 1/65: C, IV, 1 [NJW 1966, S. 1499 (1506)].

⁵⁶⁾ 2 BvF 1/65: C, IV, 1 [NJW 1966, S. 1499 (1506)].

sprechend seien auch die Kosten eines Wahlkampfes von der Sache her bestimmbar, da sie von den übrigen Aufwendungen getrennt würden⁵⁷⁾.

c) Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zum Erlaß entsprechender Regelungen ergebe sich aus Art. 21 Abs. 3 GG⁵⁸⁾.

d) Erstattungsfähig seien nur »die Kosten eines Wahlkampfes, der unter den jeweiligen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen einer angemessenen werbenden Darstellung der Programme und Ziele und der notwendigen Auseinandersetzungen der um die politische Macht kämpfenden Parteien diene«⁵⁹⁾.

e) Der Gesetzgeber habe sich bei einer entsprechenden Regelung an den Grundsatz der Chancengleichheit zu halten; finanziert können aber auch alle die Parteien werden, die am Wahlkampf teilgenommen haben⁶⁰⁾. Differenzierungen seien nur aus einem besonderen zwingenden Grund zulässig (z. B. Vermeiden von Splitterparteien durch die Festlegung einer Mindestprozentzahl, Differenzierungen nach der Stärke der Partei usw.)⁶¹⁾.

2. Die verfassungsdogmatische Schwierigkeit einer unterschiedlichen rechtlichen Würdigung der Wahlvorbereitungstätigkeit von der sonstigen Tätigkeit der politischen Parteien wurde bereits angedeutet⁶²⁾. Hier soll noch auf folgendes hingewiesen werden:

a) Das Gericht geht – an einer anderen Stelle⁶³⁾ – davon aus, daß die staatliche Parteienfinanzierung eine gewisse Staatsabhängigkeit der politischen Parteien mit sich bringt; wenn es jetzt die Parteienfinanzierung für die Wahlvorbereitung bejaht – bleibt es die Antwort schuldig, warum eine Staatsabhängigkeit der politischen Parteien gerade während der kritischen Zeit des Wahlkampfes in Kauf genommen werden kann.

b) Das Gericht glaubt, eine zeitliche Abgrenzbarkeit der Wahlvorbereitungskosten von den sonstigen Ausgaben der Parteien erkennen zu können. Das ist aber sehr fraglich. Wenn das Gericht selbst zugibt, daß der ständige Prozeß der Meinungs- und Willensbildung im Wahlkampf und in der Wahl gipfelt, bedeutet es doch, daß sich seine gesamte Tätigkeit mittelbar oder unmittelbar im Hinblick auf diesen Willensbildungsakt des Volkes entwickelt; die Einführung einer zeitlichen Abgrenzung hieße, den zeitlich größeren Teil der Parteitätigkeit vom Ziel, das die Verfassung den Parteien zugedacht hat, zu isolieren; es gibt Sachprobleme, die die nächste Wahl ent-

⁵⁷⁾ 2 BvF 1/65: C, IV, 1 [NJW 1966, S. 1499 (1506)].

⁵⁸⁾ 2 BvF 1/65: C, IV, 2 [NJW 1966, S. 1499 (1506)].

⁵⁹⁾ 2 BvF 1/65: C, IV, 3 [NJW 1966, S. 1499 (1507)].

⁶⁰⁾ 2 BvF 1/65: C, IV, 4, a [NJW 1966, S. 1499 (1507)].

⁶¹⁾ 2 BvF 1/65: C, IV, 4, a und b [NJW 1966, S. 1499 (1507)].

⁶²⁾ Vgl. oben S. 377.

⁶³⁾ 2 BvF 1/65: C, II, 1, b, bb [NJW 1966, S. 1499 (1504)].

scheiden können und deren ständige öffentliche Diskussion durch die Parteien die ganze Wahlperiode andauert; außerdem richtet sich die Mitwirkung der politischen Parteien an der politischen Willensbildung nicht nur nach der Bundestagswahl, sondern auch nach den Landtagswahlen und den Wahlen auf der Kommunalebene, insofern ist die Parteitätigkeit eine ständige Wahlvorbereitung; daher ist die zeitliche Abgrenzung kaum durchführbar. Auch graduelle Differenzierungen danach, was »mittelbar« oder »unmittelbar« mit den Wahlen zusammenhängt, sind nicht nur mit dem Parteibegriff des Grundgesetzes (Art. 21) unvereinbar – das Grundgesetz institutionalisiert durch Art. 21 die politischen Parteien und nicht die Wahlvorbereitungstätigkeit derselben⁶⁴⁾ –, sondern auch faktisch undurchführbar. Das Gericht spricht von der Abgrenzbarkeit der Kosten, die für die Wahl gemacht worden sind, fragt sich aber nicht, welche Tätigkeiten der Parteien ihrem Inhalt und Ziel nach Wahlvorbereitungstätigkeit darstellen. Wie kann endlich eine von Inhalt und Ziel her zu bestimmende Grenzziehung zwischen »Wahlvorbereitungstätigkeit« und »sonstiger Tätigkeit« durchführbar sein, wenn – wie das Gericht ausdrücklich zugegeben hat⁶⁵⁾ – nicht einmal möglich ist, eine Grenze zwischen »allgemeiner Parteiarbeit« und »politischer Bildungsarbeit« der Parteien zu ziehen^{65a)}?

c) Die vom Gericht gezogene Grenze zwischen Wahlvorbereitungstätigkeit und sonstiger Tätigkeit der politischen Parteien läßt die Frage offen, wo die Tätigkeit einer Partei einzuordnen ist, die während des Wahlkampfes keine Kandidaten aufstellt und sich insofern nicht unmittelbar an der Wahl beteiligt, wohl aber die Kandidaten einer anderen Partei mit ihrer ganzen Organisation unterstützt?

d) Es ist endlich sehr schwierig, jeweils zu sagen, was ein »angemessener« Wahlkampf ist und wann er »den jeweiligen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen« entspricht.

VII. Ergebnis

1. Das Gericht ist einen Weg gegangen, der die Rechtsunsicherheit nicht behebt und undurchführbare Abgrenzungen einführt.

2. Sieht man aber von der juristischen Argumentation ab, läßt das Urteil des BVerfG eine politisch vernünftige Tendenz durchblicken, die darin besteht, einmal den Umfang der heutigen Parteienfinanzierung einzuschränken

⁶⁴⁾ Wie mit Recht Kewenig a. a. O. oben Anm. 1 S. 838 linke Spalte betont, sind die Parteien nicht nur Wahlveranstaltungen.

⁶⁵⁾ 2 BvF 1/65: C [NJW 1966, S. 1499 (1506)].

^{65a)} Vgl. Walter, unten S. 399 Anm. 45.

und zum anderen den Kreis der finanzierten Parteien zu erweitern⁶⁶). Klammert man die unterschiedliche Behandlung zwischen »Wahlvorbereitung« und »sonstiger Tätigkeit« aus, treffen seine Gedanken über die Finanzierung der Wahlvorbereitung insoweit das Richtige, als nur solche, aber grundsätzlich auch alle Parteien, die sich an der Wahl beteiligen, berücksichtigt werden müssen. Welche Parteien die ihnen zugedachte Funktion erfüllen, läßt sich nach Art. 21 beurteilen. Hinsichtlich der Höhe der Parteienfinanzierung läßt das Gericht eine Tendenz zur Mäßigung dadurch erblicken, daß es eine Kürzung durch die Beschränkung der Parteienfinanzierung auf die Wahlvorbereitung und durch den Begriff des »angemessenen« Wahlkampfes anordnet. Die Fragwürdigkeit des ersten Kriteriums wurde bereits angedeutet⁶⁷). Die Anwendung dieses letzteren Kriteriums bleibt jedoch – bis auf offenbar extreme Übertreibungen – letzten Endes eine politische Entscheidung, die notwendigerweise dem Parlament überlassen werden muß⁶⁸).

3. Das Gericht hat mit Recht die heute geltende Form der Parteienfinanzierung, nämlich § 1 des Haushaltsgesetzes, insoweit er den Innenminister ermächtigt, einen Betrag von 38 000 000 DM für die Aufgaben der Parteien nach Art. 21 GG den im Bundestag vertretenen Parteien auszuschütten, für nichtig erklärt, da dadurch der Grundsatz der Chancengleichheit verletzt wird und eine mit dem GG unvereinbare Zementierung der politischen Kräfte bewirkt wird⁶⁹). Seine Begründung aber überzeugt aus den oben angegebenen Gründen nicht. Das BVerfG hat durch seinen neuesten Spruch die weitere Entwicklung belastet, und die ständige Heranziehung des Art. 20 GG zeigt seine bedenkliche Tendenz, das Verbot der Parteienfinanzierung in den Bereich der Grundgesetzordnung hineinzuzinterpretieren, der der Verfassungsrevision entzogen ist⁷⁰).

Dimitris Tsatsos

Wissenschaftlicher Assistent an der Universität Bonn
Gastreferent am Max-Planck-Institut für ausländisches
öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg

⁶⁶) Vgl. Sternberger a. a. O. oben Anm. *, Spalte 1.

⁶⁷) Vgl. oben S. 377, 385.

⁶⁸) So richtig Fromme, a. a. O. oben Anm. *, Spalte 2.

⁶⁹) Vgl. hierzu Kewenig a. a. O., S. 837 rechte Spalte.

⁷⁰) Wie Eschenburg (a. a. O. oben Anm. * Spalte 2 und 3) zum Ergebnis kommt, das Urteil lasse die Frage offen, ist unverständlich. Er übersieht, daß es im Tenor des Urteils heißt: »... ist das Gericht zu der Überzeugung gelangt, daß es mit Art. 21 und 20 Abs. 2 GG nicht zu vereinbaren ist, den Parteien Zuschüsse aus Haushaltsmitteln etc. ...«. Vgl. 2 BvF 1/65: C, I [NJW 1966, S. 1499 (1502)]; 2 BvE 1/62 – 2 BvE 2/64: C, I, 2; 2 BvE 2/65: C, 1.

S u m m a r y

The Decisions of the Federal Constitutional Court of
July 19, 1966 on the Subject of the Constitutionality
of Financing Political Parties by the State

Decisions

The Government of Hessen as well as several political parties petitioned to the Federal Constitutional Court that § 1 of the Federal Budget be declared null and void in so far as the said Budget constituted a law empowering the Minister of the Interior to place at the disposal of the political parties represented in the Federal Parliament the sum of 38 000 000 DM.

In its decision the Federal Court distinguishes between general activity of the political parties and electoral activity. In so far as the financing of the general political activity of the parties is concerned the Court declares it to be unconstitutional. On the contrary, as far as the financing of the electoral activity of the parties is concerned, the Court accepts that this is possible under certain circumstances.

The arguments of the Court

The Court distinguishes between the transformation of the political will to State will and to popular will. The liberal democratic form of government necessitates that in so far as the formation of the popular will is concerned the State abstains from every interference, except when special reasons give the stamp of legality to such action. On the contrary, the legislature is competent to interfere as far as the formation of State will is concerned. Since the elections constitute part of the procedure for the formation of State will and the political parties are a *sine qua non* factor of such elections, the legislative interference and consequently the financing of political parties is possible. This is not, however, the case when the political parties are active in the sphere of popular will formation. In such a case the financing of the political parties is prohibited.

A series of arguments follows by which the Court tries to establish that there is no "special reason" legalising the legislative interference: a) In spite of the peculiar position of the political parties under the Constitution (article 21 of the Basic Law) there exists no State obligation for financing the general activity of the said parties. b) There is no similarity to the institution of the compensation of the members of the legislative Body. c) The reasoning that through the financing of the political parties by the State the financing of them through unclear sources (for ex. through pressure groups) is avoided cannot be based on the constitutional provisions since the scope of article 21 of the Basic Law is the protection of the political parties from the State and not from individuals.

The Court further asserts that the financing of the political parties by the State is contrary to the “picture (*Leitbild*) of a political party” which the constitutional fathers had conceived. They had certainly recognized to the parties through article 21 of the Basic Law a constitutional function, but at the same time conceived them as *free* social groupings. The freedom of the political parties would have been, however, endangered if through the State financing certain limitations of the freedom of political parties would result.

Finally the Court comes to the conclusion that the financing of the electoral preparation is legal. In this connection the Court accepts that: a) On the basis of a time factor one can distinguish between electoral preparation and general activity of the political parties. b) Only those political parties participating in the elections may be financed. c) The financing should be restricted to the absolute necessities and that the principle of equality of chances (*Chancengleichheit*) be respected.

Conclusions

(a) In a previous decision, that of June 24, 1958, the Court has accepted that the State financing of political parties is in conformity with the constitution.

(b) The Court bases its reasoning on the assumption that the financing of the political parties by the State brings about their dependence by the State. This, however, is difficult to prove.

(c) The distinction between “general activity” and “electoral preparation” is also difficult to be established, and it cannot be founded on the constitution, which in article 21 conceives the constitutional function of the political parties, not only in its electoral preparatory activity but in the sum total of its general activity.