

# Rechtsgutachten

über  
die Frage

ob und unter welchen Voraussetzungen eine nicht nach  
Art. 21 Abs. 2 GG verbotene Partei von der staatlichen  
Parteienfinanzierung ausgeschlossen werden kann

von

*Univ.-Prof. Dr. iur. Volker Epping*  
(Leibniz Universität Hannover)

14. November 2008

## I. Auftrag

Das Land Niedersachsen, vertreten durch das Niedersächsische Ministerium für Inneres, Sport und Integration, hat mich beauftragt, ein Rechtsgutachten zu der Frage zu erstellen, ob und unter welchen Voraussetzungen eine nicht nach Art. 21 Abs. 2 GG verbotene Partei von der staatlichen Parteienfinanzierung ausgeschlossen werden kann. Namentlich soll das Gutachten in Analyse der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Parteienrecht und zur Parteienfinanzierung zu den nachfolgend skizzierten Fragen Stellung nehmen:

- Erstreckt sich die „Ewigkeitsgarantie“ des Art. 79 Abs. 3 GG auf die Parteienfinanzierung; gibt es einen unumstößlichen verfassungsrechtlichen Anspruch der Parteien auf staatliche Finanzierung?
- Steht der Grundsatz der Chancengleichheit bzw. Parteiengleichheit einem Ausschluss nicht verbotener Parteien von der staatlichen Finanzierung entgegen?
- Hindert die alleinige Verbotskompetenz des Bundesverfassungsgerichts die schwächere Sanktionierung des Verhaltens einer Partei über die Parteienfinanzierung?
- Welche Differenzierungsgründe halten einer verfassungsrechtlichen Überprüfung stand?
- Durch welches Organ und in welchem Verfahren kann der Entzug der Parteienfinanzierung vorgenommen werden?

## II. Inhaltsverzeichnis

I. Auftrag .....	2
II. Inhaltsverzeichnis.....	3
III. Das geltende Parteienrecht.....	5
1. Rechte der Parteien.....	6
a) Parteienfreiheit.....	6
b) Parteiengleichheit .....	8
2. Eingriffsmöglichkeiten.....	11
a) Beobachtung durch den Verfassungsschutz.....	11
b) Berichterstattung in den Verfassungsschutzberichten .....	12
c) Parteienfreiheit und Öffentlicher Dienst.....	14
d) Beschränkungen einzelner Betätigungen .....	15
e) Beschränkungen des Zugangs zu öffentlichen Einrichtungen .....	15
f) Parteiverbot gemäß Art. 21 Abs. 2 GG .....	16
3. Ergebnis zu III.....	18
IV. Möglichkeiten der Änderung .....	21
1. Änderung des einfachen Rechts.....	21
2. Änderung der Verfassung.....	21
a) Gebot der Textänderung durch Gesetz (Art. 79 Abs. 1 GG).....	21
b) Qualifizierte Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates (Art. 79 Abs. 2 GG) .....	22
c) Materielle Schranken der Verfassungsrevision (Art. 79 Abs. 3 GG) .....	22
aa) Grundsätze des Art. 1 GG.....	26
bb) Grundsätze des Art. 20 GG.....	30
cc) Entscheidungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts.....	36
dd) Modifizierung von Konkretisierungen der Grundsätze aus Art. 1 GG und Art. 20 GG .....	37
3. Ergebnis zu IV. ....	43

V. Folgefragen.....	45
1. Materielle Voraussetzungen eines Ausschlusses.....	46
a) Ausmaß der Verfassungsfeindlichkeit.....	46
aa) Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung .....	47
bb) Keine aggressiv-kämpferische Grundhaltung erforderlich.....	51
b) Anforderungen an die Überzeugungsbildung.....	53
2. Formelle Voraussetzungen eines Ausschlusses .....	56
a) Entscheidungszuständigkeit .....	56
aa) Bundesverfassungsgericht .....	57
bb) Bundespräsident .....	57
cc) Bundestagspräsident.....	58
b) Verwaltungsverfahren .....	58
c) Ermessen.....	59
d) Rechtsstellung anderer Parteien.....	59
3. Rechtsschutz .....	60
4. Steuerliche Begünstigung von Mitgliedsbeiträgen und Parteispenden .....	62
5. Ergebnis zu V. ....	63
VI. Formulierungsvorschläge.....	65
1. Ergänzung von Art. 21 GG .....	65
2. Einfachrechtliche Anpassungen .....	67
a) Parteiengesetz.....	67
b) Verwaltungsgerichtsordnung .....	70
c) Einkommensteuergesetz.....	71
VII. Beantwortung der Ausgangsfragen .....	75
VIII. Zusammenfassung der Ergebnisse .....	79
IX. Literaturverzeichnis.....	81

### III. Das geltende Parteienrecht

Das geltende Parteienrecht, das einfachgesetzlich im **Gesetz über die politischen Parteien** (PartG) niedergelegt ist, beruht in seinen wesentlichen Strukturen auf der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu **Art. 21 Grundgesetz** (GG). Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG bestimmt, dass die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken. Ihre Gründung ist gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG frei, und ihre innere Ordnung muss gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG demokratischen Grundsätzen entsprechen. 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 gemäß Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG verfassungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht (Art. 21 Abs. 2 Satz 2 GG). Das Nähere regeln gemäß Art. 21 Abs. 3 GG Bundesgesetze, im Wesentlichen das Parteiengesetz.

In systematischer Hinsicht ist **Art. 21 GG** gegenüber der allgemeinen Vereinigungsfreiheit des Art. 9 GG **die speziellere Vorschrift**.<sup>1</sup> Die verfassungsrechtlich gesicherten Rechte der Parteien und auch die Grenzen dieser Rechte ergeben sich folglich aus Art. 21 GG. Verstärkt und ergänzt werden diese Rechte durch die Gleichheitssätze aus Art. 3 Abs. 1 und 3 GG und - soweit es um die Teilnahme an Wahlen geht - durch die in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG zum Ausdruck kommende Wahlrechtsgleichheit.<sup>2</sup>

Das Bundesverfassungsgericht entnimmt Art. 21 GG eine **zentrale Rolle der Parteien** im demokratischen System. Diese Rolle stellt sich aus Sicht des Gerichts wie folgt dar:<sup>3</sup>

„Art. 21 GG hat die politischen Parteien als verfassungsrechtlich notwendige Instrumente für die politische Willensbildung des Volkes anerkannt

---

<sup>1</sup> BVerfGE 25, 69 (78).

<sup>2</sup> BVerfGE 95, 335 (354); 95, 408 (417).

<sup>3</sup> BVerfGE 52, 63 (82 f.).

und ihnen auch einen verfassungsrechtlichen Status zuerkannt (BVerfGE 1, 208 (225); 2, 1 (73); 44, 125 (145); ständige Rechtsprechung). Sie sind die politischen Handlungseinheiten, deren die Demokratie bedarf, um die Wähler zu politisch aktionsfähigen Gruppen zusammenzuschließen und ihnen so überhaupt erst einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen (BVerfGE 11, 266 [273]; 44, 125 [145]).

Die politischen Parteien nehmen an der politischen Willensbildung des Volkes vornehmlich durch ihre Beteiligung an den Wahlen teil, die ohne die Parteien nicht durchgeführt werden könnten. Sie sind darüber hinaus Zwischenglieder zwischen dem Bürger und den Staatsorganen, Mittler, durch die der Wille der Bürger auch zwischen den Wahlgängen verwirklicht werden kann. Sie sammeln die auf die politische Macht und ihre Ausübung gerichteten Meinungen, Interessen und Bestrebungen, gleichen sie in sich aus, formen sie zu Alternativen, unter denen die Bürger auswählen können. Die politischen Parteien üben entscheidenden Einfluss auf die Besetzung der obersten Staatsämter aus. Sie stellen, sofern sie die Parlamentsmehrheit bilden und die Regierung stützen, die wichtigste Verbindung zwischen dem Volk und den politischen Führungsorganen des Staates her und erhalten sie aufrecht. Als Parteien der Minderheit bilden sie die politische Opposition und machen sie wirksam. Sie beeinflussen die Bildung des Staatswillens, indem sie in das System der staatlichen Institutionen und Ämter hineinwirken, und zwar insbesondere durch Einflussnahme auf die Beschlüsse und Maßnahmen von Parlament und Regierung.“

## **1. Rechte der Parteien**

Aufgrund dieser zentralen Rolle der Parteien für das demokratische System, die sich einfachrechtlich in § 1 Abs. 1 und 2 PartG wieder findet, stehen die Parteien unter einem besonderen verfassungsrechtlichen Schutz. Dieser Schutz findet in zwei grundlegenden Prinzipien seinen Ausdruck, in der **Parteienfreiheit** und in der **Parteiengleichheit**. Diese beiden Prinzipien sind die Maßstäbe, an denen sich jede Änderung des einfachen Parteienrechts und möglicherweise auch eine Änderung des die Parteien betreffenden Verfassungsrechts (siehe dazu IV.) orientieren muss.

### **a) Parteienfreiheit**

Hinter dem Begriff der Parteienfreiheit verbirgt sich ein umfassendes klassisches Freiheitsrecht der Parteien. Gemäß § 21 Abs. 1 Satz 2 GG sind ihre

Gründung und darüber hinaus auch ihre Betätigung frei. Aus der Parteienfreiheit folgt in erster Linie ein **Eingriffs- und Einflussnahmeverbot** gegenüber dem Staat. Die politische Aktivität der Parteien muss frei von staatlicher Einflussnahme auf ihre Inhalte und Ziele (staatsfrei)<sup>4</sup> und frei von jeder Behinderung durch staatliche Stellen sein. Eine Partei handelt, auch wenn sie verfassungsfeindliche Ziele propagiert, im Rahmen einer verfassungsmäßig verbürgten Toleranz.<sup>5</sup>

Gegenüber sonstigen Vereinigungen genießen die politischen Parteien das sogenannte **Parteienprivileg des Art. 21 Abs. 2 GG**. Wegen ihrer Sonderstellung im Verfassungsleben stützt Art. 21 GG die politischen Parteien mit einer erhöhten Schutz- und Bestandsgarantie aus. Diese findet ihren Ausdruck vor allem darin, dass die politischen Parteien im Gegensatz zu anderen politischen Vereinigungen nur durch das Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt werden können und dass es dazu einer qualifizierten Mehrheit bedarf. Daraus folgt, dass bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts niemand die Verfassungswidrigkeit einer Partei rechtlich geltend machen kann. Das **Entscheidungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts** schließt ein administratives Einschreiten gegen den Bestand einer politischen Partei schlechthin aus, mag sie sich gegenüber der freiheitlichen demokratischen Grundordnung noch so feindlich verhalten.<sup>6</sup> An die politische Ausrichtung einer Partei dürfen grundsätzlich keine nachteiligen Rechtsfolgen geknüpft werden. Insofern besteht ein Bezug zur Parteiengleichheit, die die Gleichbehandlung aller Parteien unabhängig von ihrer politischen Einstellung garantiert.

Aus der Parteienfreiheit können originäre **Leistungsansprüche** der Parteien resultieren. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts besteht beispielsweise ein Anspruch der Parteien darauf, dass ihnen während des Wahlkampfes die notwendigen Sondernutzungserlaubnisse für Informationsstände und Plakatstände erteilt werden.<sup>7</sup> Demgegenüber haben die Parteien

---

<sup>4</sup> BVerfGE 20, 56 (99 f.); 85, 264 (Ls. 1).

<sup>5</sup> BVerfGE 47, 198 (228); 107, 339 (362).

<sup>6</sup> BVerfGE 107, 339 (362).

<sup>7</sup> BVerwGE 47, 280 (283).

nach der Rechtsprechung keinen originären Anspruch auf Sendezeiten für Wahlwerbung gegenüber den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten.<sup>8</sup> Generell ist die Rechtsprechung gegenüber originären Leistungsansprüchen zurückhaltend.

Aus Art. 21 GG folgt **kein Anspruch auf staatliche Parteienfinanzierung**. Ein solcher Anspruch besteht lediglich nach Maßgabe des einfachen Rechts (§§ 18 ff. PartG). Verfassungsrechtlich gilt indes, dass der Staat nicht verpflichtet ist, dafür zu sorgen, dass der Geldbedarf der politischen Parteien befriedigt wird. Er ist ebenfalls nicht verpflichtet, die faktisch vorhandenen verschiedenen Möglichkeiten der Einflussnahme der politischen Parteien auf den Prozess der Meinungs- und Willensbildung des Volkes durch finanzielle oder andere Maßnahmen auszugleichen.<sup>9</sup> Das Grundgesetz hat den Parteien das Risiko des Fehlschlagens eigener Bemühungen um ihre Finanzierung nicht abgenommen. Zugleich ist der Staat aber an einer staatlichen Parteienfinanzierung nicht gehindert, sofern hierdurch die politischen Parteien nicht der staatlichen Vorsorge überantwortet werden und die vom Grundgesetz gewährleistete Offenheit des Prozesses der politischen Willensbildung des Volkes nicht beeinträchtigt wird.<sup>10</sup> Eine staatliche Teilfinanzierung der Parteien, die nicht zu einer Abhängigkeit der Parteien vom Staat führt, lässt das Grundgesetz mithin zu.<sup>11</sup>

## **b) Parteiengleichheit**

Die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Art. 21 GG i.V. mit Art. 3 GG und Art. 38 GG verankerten Gleichheit der Parteien wirkt sich im Wesentlichen als **Recht auf Chancengleichheit** aus. Im Grundgesetz ist das Recht auf Chancengleichheit zwar nicht ausdrücklich verankert. Es ergibt sich aber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus der Bedeutung, die der Freiheit der Parteiengründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukommt.<sup>12</sup> Das Recht auf Chancengleichheit

---

<sup>8</sup> BVerwGE 87, 270 (273 ff.).

<sup>9</sup> BVerfGE 20, 56 (100); 111, 54 (98 f.).

<sup>10</sup> BVerfGE 73, 40 (86).

<sup>11</sup> BVerfGE 85, 264 (289 f.).

<sup>12</sup> BVerfGE 6, 279 (280); 111, 54 (104).



gehört zu dem verfassungsrechtlich gesicherten Status der Parteien<sup>13</sup> und versteht sich mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts als Bestandteil der demokratischen Grundordnung von selbst<sup>14</sup>. Aus diesen Beschreibungen wird deutlich, welche zentrale Rolle das Recht auf Chancengleichheit in der Rechtsprechung einnimmt.

Das Recht auf Chancengleichheit steht allen politischen Parteien zu, die nicht gemäß Art. 21 Abs. 2 GG vom Bundesverfassungsgericht verboten worden sind. Es beansprucht **umfassende Geltung** nicht nur für den Wahlvorgang selbst, sondern auch für die Wahlvorbereitung und den Wettbewerb der Parteien um die Erlangung von Spenden sowie **für die Gewährung staatlicher Finanzierungshilfen**. Der Grundsatz der Chancengleichheit hängt insoweit eng mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl zusammen, die ihre Prägung durch das Demokratieprinzip erfahren. In diesem Bereich ist deshalb - ebenso wie bei der durch die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl verbürgten gleichen Behandlung der Wähler - die Gleichheit strikt und formal. Greift die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise ein, die geeignet ist, die Chancen der politischen Parteien zu verändern, sind ihrem Ermessen besonders enge Grenzen gezogen.<sup>15</sup> Vor allem darf der Gesetzgeber die vorgefundene Wettbewerbslage nicht verändern oder verfälschen. Das bedeutet konkret: Der Grundsatz der Chancengleichheit verlangt einerseits nicht, vorgegebene Unterschiede auszugleichen mit dem Ziel, eine Wettbewerbsgleichheit herzustellen. Große Parteien erhalten deshalb mehr staatliche Mittel als kleine Parteien („abgestufte Chancengleichheit“). Er **verwehrt** es dem Gesetzgeber andererseits, **durch finanzielle Zuwendungen bestehende faktische Ungleichheiten der Wettbewerbschancen zu verschärfen**. Der Willensbildungsprozess des Volkes darf nicht durch staatliche Intervention verzerrt werden.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> BVerfGE 73, 40 (65); 91, 276 (286).

<sup>14</sup> BVerfGE 1, 208 (242).

<sup>15</sup> BVerfGE 73, 40 (89); 85, 264 (297).

<sup>16</sup> BVerfGE 111, 54 (105).

Differenzierungen, die das Recht auf Chancengleichheit einschränken, bedürfen der **Rechtfertigung** durch einen besonderen **zwingenden Grund**.<sup>17</sup> Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verlangt allerdings nicht, dass sich die Differenzierungen nach der Verfassung als notwendig darstellen. Es werden auch Gründe zugelassen, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten kann. In diesem Zusammenhang rechtfertigt das Bundesverfassungsgericht Differenzierungen durch „zureichende“, „aus der Natur des Sachbereichs der Wahl der Volksvertretung sich ergebende Gründe“. Hierzu zählen die Verwirklichung der mit der Parlamentswahl verfolgten Ziele, die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes und die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung.<sup>18</sup>

Ein derartiger zwingender Grund kann jedoch nach der gegenwärtigen Verfassungslage nicht in der inhaltlichen Ausrichtung einer Partei bestehen. **Materielle Kriterien** stellen **niemals zwingende Gründe** im obigen Sinne dar. Die Sperrwirkung des Art. 21 Abs. 2 GG verbietet jede staatliche Bekämpfung einer politischen Partei, solange das Bundesverfassungsgericht sie nicht durch Urteil für verfassungswidrig erklärt und aufgelöst hat, und gewährleistet ihr das Recht zur freien Betätigung. Zur Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung kann daher nicht auf die Verfassungswidrigkeit einer Partei abgestellt werden.<sup>19</sup> Es verbietet sich deshalb nach der gegenwärtigen Verfassungslage, staatliche Zuwendungen davon abhängig zu machen, ob die dargelegten Ziele der Partei inhaltlich mit der verfassungsmäßigen Ordnung des Grundgesetzes in Einklang stehen oder ob die um Wählerstimmen werbende Partei und deren Kandidaten für die verfassungsmäßige Ordnung eintreten.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> BVerfGE 47, 198 (227); 111, 54 (105).

<sup>18</sup> BVerfGE 95, 408 (418).

<sup>19</sup> BVerfGE 111, 382 (410).

<sup>20</sup> BVerfGE 47, 198 (227); 111, 382 (410).

## **2. Eingriffsmöglichkeiten**

Trotz der vorgenannten besonderen Stellung der Parteien und ihrem grundsätzlich umfassenden Schutz gegen staatliche Eingriffe bestehen nach der geltenden Rechtslage allerdings **zahlreiche Einwirkungsmöglichkeiten** des Staates. Diese richten sich zum Teil gegen einzelne Parteien als solche, zum Teil nur gegen einzelne Betätigungen.

### **a) Beobachtung durch den Verfassungsschutz**

Ein Eingriff in die Parteienfreiheit liegt in der Beobachtung einer Partei durch den Verfassungsschutz. Das gilt jedenfalls dann, wenn dabei **nachrichtendienstliche Mittel** eingesetzt werden, um in den Binnenbereich der Parteien hineinzuwirken, namentlich deren Willensbildung auszuforschen oder sogar zu beeinflussen. Das der Parteienfreiheit zuzuordnende Selbstbestimmungsrecht der Parteien garantiert diesen ein Abwehrrecht gegen derartige staatliche Maßnahmen.<sup>21</sup> Ob auch die Beobachtung von Parteien unter Nutzung offener Quellen in deren Rechte eingreift, ist fraglich. Da hier ein Eindringen in den Binnenbereich nicht stattfindet und nur das zur Kenntnis genommen wird, was ohnehin für die Öffentlichkeit bestimmt ist, dürfte es wohl bereits an einem Eingriff fehlen.<sup>22</sup>

Der mit dem Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel verbundene Eingriff in die Parteienfreiheit führt nach der Rechtsprechung nicht dazu, dass die Beobachtung stets zu unterlassen wäre. Die Verwaltungsgerichte und auch das Bundesverfassungsgericht gehen vielmehr in ständiger Rechtsprechung von der grundsätzlichen Zulässigkeit der Beobachtung aus, solange sie dem **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** genügt.<sup>23</sup> Diese Ansicht dürfte im Ansatz zwingend sein. Die Einleitung eines Parteiverbotsverfahrens gemäß Art. 21 Abs. 2 GG setzt voraus, dass die Antragsberechtigten Informationen über die inhaltliche Ausrichtung und die Bestrebungen einer Partei gewinnen können. Insofern kann es lediglich um das Maß der zulässigen Beobachtung gehen, nicht aber

---

<sup>21</sup> BVerwGE 110, 126 (137 f.).

<sup>22</sup> Offen gelassen in BVerfGE 107, 339 (366).

<sup>23</sup> BVerwGE 110, 126 (136 ff.); ebenso BVerfGE 107, 339 (366).

darum, ob eine Beobachtung überhaupt zulässig ist. Bereits dies zeigt, dass das Grundgesetz Eingriffsmöglichkeiten unterhalb der Schwelle des Parteiverbots nicht ausschließt, sondern - jedenfalls in diesem begrenzten Bereich - geradezu voraussetzt.

### **b) Berichterstattung in den Verfassungsschutzberichten**

Der Beobachtung von extremistischen oder unter Extremismusverdacht stehenden Parteien folgt regelmäßig eine Berichterstattung in den Verfassungsschutzberichten des Bundes und der Länder. Diese Berichterstattung ist vom Bundesverfassungsgericht trotz ihrer nachteiligen Wirkungen auf die Wahlchancen der betroffenen Parteien wiederholt für zulässig erachtet worden. In der dogmatischen Begründung ist allerdings ein Wandel festzustellen.

In zwei **Entscheidungen von 1975** verneinte das Bundesverfassungsgericht bereits einen Eingriff in das Recht aus Art. 21 GG. Verfassungsschutzberichte, die eine einzelne Partei beispielsweise als „eine Partei mit verfassungsfeindlicher Zielsetzung und Betätigung“, als „rechtsradikal, rechtsextrem, eine Feindin der Freiheit und eine Gefahr für die freiheitliche Grundordnung“ bezeichneten, publiziere der Staat im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Pflicht, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu schützen. An derartige Werturteile seien keinerlei rechtliche Auswirkungen geknüpft. Soweit daraus für eine Partei faktische Nachteile entstünden, seien sie dagegen nicht durch Art. 21 GG geschützt.<sup>24</sup>

Schon damals kamen dem Gericht allerdings gewisse Bedenken. Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit als ein wesentlicher Bestandteil der demokratischen Grundordnung verbiete jede staatliche Maßnahme, die den Anspruch der Partei auf die Gleichheit ihrer Wettbewerbschancen willkürlich beeinträchtige. Es sei der Regierung untersagt, eine nicht verbotene politische Partei in der Öffentlichkeit nachhaltig einer verfassungswidrigen Zielsetzung und Betätigung zu verdächtigen, wenn diese Maßnahme bei verständiger Würdigung der das Grundgesetz beherrschenden Gedanken nicht mehr verständ-

---

<sup>24</sup> BVerfGE 39, 334 (360); 40, 287 (293).

lich sei und sich daher der Schluss aufdränge, dass sie auf sachfremden Erwägungen beruhe.<sup>25</sup>

Die damalige, gegenüber faktischen Beeinträchtigungen des Art. 21 GG sehr großzügige Rechtsprechung dürfte **heute überholt** sein. Wie generell im Bereich der Grundrechte dürfte auch für Art. 21 GG gelten, dass dieses Recht nicht bloß vor Eingriffen im engeren Sinne, sondern auch vor eingriffsäquivalenten Beeinträchtigungen faktischer Natur schützt.<sup>26</sup> Insofern hat das Bundesverfassungsgericht zu der Berichterstattung über ein am rechten Rand angesiedeltes Presseerzeugnis („Junge Freiheit“) ausgeführt, die durch einen Verfassungsschutzbericht ausgelösten Wirkungen kämen einem Eingriff in die Pressefreiheit gleich. Der Verfassungsschutzbericht sei kein beliebiges Erzeugnis staatlicher Öffentlichkeitsarbeit, sondern ziele auf die Abwehr besonderer Gefahren und stamme von einer darauf spezialisierten und mit besonderen Befugnissen, darunter der Rechtsmacht zum Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel, arbeitenden Stelle. Insofern gehe eine Veröffentlichung im Verfassungsschutzbericht über die bloße Teilhabe staatlicher Funktionsträger an öffentlichen Auseinandersetzungen oder an der Schaffung einer hinreichenden Informationsgrundlage für eine eigenständige Entscheidungsbildung der Bürger hinaus. Sie sei eine an die verbreiteten Kommunikationsinhalte anknüpfende, **mittelbar belastende negative Sanktion**. Potenzielle Leser könnten davon abgehalten werden, die Zeitung zu erwerben und zu lesen. Es sei nicht unwahrscheinlich, dass etwa Inserenten, Journalisten oder Leserbriefschreiber die Erwähnung im Verfassungsschutzbericht zum Anlass nähmen, sich von der Zeitung abzuwenden oder sie zu boykottieren. Eine solche mittelbare Wirkung der Verfassungsschutzberichte komme einem Eingriff in das Kommunikationsgrundrecht gleich.<sup>27</sup>

Diese zur Pressefreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG ergangene Entscheidung dürfte ihrem Inhalt nach auf die Berichterstattung über Parteien zu übertragen sein. Davon geht die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte übereinstim-

---

<sup>25</sup> BVerfGE 40, 287 (293).

<sup>26</sup> Vgl. Epping, Grundrechte, 3. Aufl. 2007, Rn. 365 ff.

<sup>27</sup> BVerfGE 113, 63 (77 f.).

mend aus.<sup>28</sup> Das bedeutet, dass es sich bei der Berichterstattung um einen Eingriff in Art. 21 GG handelt. Maßstab für die Zulässigkeit dieses Eingriffs ist der **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz**. Dieser beschränkt allerdings bloß das Maß des zulässigen Eingriffs. Grundsätzlich gilt deshalb auch hier, dass Eingriffe unterhalb der Schwelle des Parteiverbots zulässig sind.

### c) Parteienfreiheit und Öffentlicher Dienst

Eine jedenfalls faktisch mittelbare Beeinträchtigung der Freiheit verfassungsfeindlicher Parteien liegt schließlich in der vom Bundesverfassungsgericht akzeptierten Beschränkung des Zugangs ihrer Mitglieder zum Öffentlichen Dienst, insbesondere zur Beamtenschaft („**Radikalenerlass**“). Von einem Beamten sei zu erwarten, dass er seiner Persönlichkeit nach die Gewähr biete, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten. Ein Stück des Verhaltens, das für die danach geforderte Beurteilung der Persönlichkeit des Bewerbers erheblich sein könne, könne der Beitritt oder die Zugehörigkeit zu einer politischen Partei sein, die verfassungsfeindliche Ziele verfolge - unabhängig davon, ob ihre Verfassungswidrigkeit durch Urteil des Bundesverfassungsgerichts festgestellt sei oder nicht. Es sei geradezu willkürlich, dieses Element der Beurteilung einer Persönlichkeit auszuschneiden, also den Dienstherrn zu zwingen, die Verfassungstreue eines Beamten zu bejahen, weil eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungswidrigkeit einer Partei ausstehe. Diese wiederum hänge von einem Antrag ab, der im Ermessen der Antragsteller stehe und schwerlich nur deshalb gestellt werde, um Amtsbewerber ablehnen oder gegen Beamte wegen Verletzung ihrer politischen Treuepflicht dienststrafrechtlich einschreiten zu können. Der Umstand, dass die dem Bundesverfassungsgericht vorbehaltene Entscheidung über die Verfassungswidrigkeit einer politischen Partei bisher nicht ergangen sei, hindere nicht, dass die Überzeugung gewonnen und vertreten werden dürfe, diese Partei verfolge verfassungsfeindliche Ziele und sei deshalb politisch zu bekämpfen. Soweit sich

---

<sup>28</sup> Vgl. nur OVG Berlin-Brandenburg, NVwZ 2006, 838 (839 f.); OVG Münster, Beschl. v. 24.05.2007 - 5 A 4719/05, un veröffentlicht; VG Düsseldorf, Urt. v. 21.10.2005 - 1 K 3189/03, juris; Urt. v. 04.12.2007 - 22 K 1286/06, juris; VG Hamburg, Urt. v. 13.12.2007 - 8 K 3483/06, juris.

daraus **faktisch nachteilige Auswirkungen** für eine Partei ergäben, seien diese **verfassungsrechtlich unbedenklich**.<sup>29</sup>

Diese Rechtsprechung wird von den Verwaltungsgerichten bis heute fortgeführt, wobei - soweit ersichtlich - die Frage eines möglichen Eingriffs in Art. 21 GG nicht thematisiert wird.<sup>30</sup> Insofern ist offen, ob ein **Einschreiten gegen einzelne Parteimitglieder** aufgrund ihrer Parteizugehörigkeit nicht auch in Rechte der Partei eingreift. Selbst wenn dies indes der Fall sein sollte, folgte daraus nicht die Unzulässigkeit des Einschreitens. Vielmehr wäre auch hier der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als Prüfungsmaßstab heranzuziehen.

#### **d) Beschränkungen einzelner Betätigungen**

Nicht an Art. 21 GG, sondern an **den thematisch einschlägigen Grundrechten** ist die allgemeine Betätigung der Parteien, etwa im Rahmen von Versammlungen und Kundgebungen zu messen. Prüfungsmaßstab sind insofern vor allem Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG (Meinungsfreiheit)<sup>31</sup> und Art. 8 GG (Versammlungsfreiheit).<sup>32</sup> Diese Grundrechte können durch Art. 21 GG - nicht nur in Wahlkampfzeiten - verstärkt werden.<sup>33</sup> Gleichwohl handelt es sich bei Beschränkungen der Betätigung nicht um Eingriffe in Art. 21 GG.

#### **e) Beschränkungen des Zugangs zu öffentlichen Einrichtungen**

Einer Partei steht ein gesetzlicher Anspruch aus § 5 Abs. 1 PartG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 und 3 GG und Art. 21 GG auf Zulassung zu öffentlichen Einrichtungen **im Rahmen der Widmung und der Kapazität** zu.<sup>34</sup> Ist die Kapazität erschöpft, kann die Nutzung verwehrt werden. Die Zulassung zu öffentlichen Einrichtungen kann indes nicht mit dem Argument verweigert werden, die

---

<sup>29</sup> BVerfGE 39, 334 (359 f.).

<sup>30</sup> Vgl. BVerwGE 114, 258 ff.; VGH Mannheim, NVwZ-RR 2008, 149 ff.

<sup>31</sup> Vgl. BVerfGE 90, 241 (246 ff.)

<sup>32</sup> Vgl. zuletzt BVerfG, Beschl. v. 01.12.2007 - 1 BvR 3041/07, juris, und allgemein BVerfGE 84, 290 (299).

<sup>33</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 12.03.2008 - 2 BvF 4/03, juris.

<sup>34</sup> Vgl. zuletzt BayVGh, Beschl. v. 13.06.2008 - 4 CE 08.726, juris; BVerwG, NJW 1990, 134 (135).

betreffende Partei verfolge verfassungswidrige Ziele. Hier greift das Parteienprivileg gemäß Art. 21 Abs. 2 GG ein.<sup>35</sup> Das gilt insbesondere auch für die öffentlich-rechtlichen **Rundfunkanstalten**. Sie sind verpflichtet, Wahlwerbung ohne Ansehen ihres Inhalts zu senden, sofern diese nicht evident und schwer wiegend gegen die allgemeinen Strafgesetze verstößt. Die Ausstrahlung von Wahlwerbespots erfolgt in eigener Verantwortung der politischen Parteien. Die öffentlichen Rundfunkanstalten haben hinsichtlich verfassungswidriger Inhalt von Wahlwerbespots keine und hinsichtlich strafrechtlicher Verstöße nur eine eingeschränkte Prüfungsbefugnis.<sup>36</sup>

Das Gleiche gilt, wenn Einrichtungen der Rechtsform nach **privatrechtlich organisiert**, gleichwohl aber staatlich beherrscht sind. Auch derartigen Einrichtungen ist es aufgrund des Willkürverbots verwehrt, eine Partei aufgrund ihrer politischen Ausrichtung abzuweisen, sofern nicht ihre Verfassungswidrigkeit durch das Bundesverfassungsgericht im Verfahren nach Art. 21 Abs. 2 GG festgestellt worden ist.<sup>37</sup> Notfalls ist der Staat gehalten, dem Anspruch der Partei über seine Vertreter in den Leitungs- und Aufsichtsgremien Geltung zu verschaffen.

#### **f) Parteiverbot gemäß Art. 21 Abs. 2 GG**

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 verfassungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht. Mit dieser Regelung hält Art. 21 Abs. 2 GG die schärfste Sanktionsmöglichkeit gegen eine Partei bereit. Angesichts der hohen Hürden ist ein Parteiverbotsverfahren in der Bundesrepublik **bislang nur in drei Fällen** angestrengt worden. Erfolgreich im Sinne der Antragsteller verliefen die Verfahren gegen die den Nationalsozialismus propagierende Sozialisti-

---

<sup>35</sup> BVerwG, NJW 1990, 134 (135).

<sup>36</sup> Vgl. zuletzt VGH Kassel, NVwZ-RR 2008, 363 f.; BVerfGE 47, 198 (227 ff.).

<sup>37</sup> BGH, NJW 2004, 1031, zur Postbank.



sche Reichspartei (SRP) im Jahre 1952<sup>38</sup> und gegen die Kommunistische Partei Deutschlands (KPD) im Jahre 1956<sup>39</sup>. Das gegen die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) gerichtete Verbotsverfahren endete im Jahre 2003 mit seiner Einstellung durch das Bundesverfassungsgericht.<sup>40</sup> Zur Auslegung des Art. 21 Abs. 2 GG haben diese drei Entscheidungen maßgeblich beigetragen.

Nach der Entscheidung zur SRP lässt sich die **freiheitliche demokratische Grundordnung** als eine Ordnung bestimmen, die unter Ausschluss jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen: die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition.<sup>41</sup> Diese obersten Grundsätze der freiheitlichen Demokratie muss eine Partei ablehnen, damit sie verboten und damit aus dem politischen Leben ausgeschaltet werden darf.<sup>42</sup>

Eine gewisse, vom Bundesverfassungsgericht selbst allerdings bestrittene Verschärfung brachte die KPD-Entscheidung mit sich. Eine Partei ist danach nicht schon dann verfassungswidrig, wenn sie einzelne Bestimmungen, ja ganze Institutionen des Grundgesetzes ablehnt. Sie muss vielmehr die obersten Werte der Verfassungsordnung verwerfen, die elementaren Verfassungsgrundsätze, die die Verfassungsordnung zu einer freiheitlichen demokratischen machen, Grundsätze, über die sich mindestens alle Parteien einig sein müssen, wenn dieser Typus der Demokratie überhaupt sinnvoll funktionieren soll. Eine Partei

---

<sup>38</sup> BVerfGE 2, 1 ff.

<sup>39</sup> BVerfGE 5, 85 ff.

<sup>40</sup> BVerfGE 107, 339 ff.

<sup>41</sup> BVerfGE 2, 1 (12 f.).

<sup>42</sup> BVerfGE 2, 1 (14).

ist auch nicht schon dann verfassungswidrig, wenn sie diese obersten Prinzipien einer freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht anerkennt, sie ablehnt, ihnen andere entgegensetzt. Es muss vielmehr eine aktiv **kämpferische, aggressive Haltung gegenüber der bestehenden Ordnung** hinzukommen. Die Partei muss planvoll das Funktionieren dieser Ordnung beeinträchtigen und im weiteren Verlauf diese Ordnung selbst beseitigen wollen. Das bedeutet, dass der freiheitlich-demokratische Staat gegen Parteien mit einer ihm feindlichen Zielrichtung nicht von sich aus vorgeht; er verhält sich vielmehr defensiv, er wehrt lediglich Angriffe auf seine Grundordnung ab.<sup>43</sup> Art. 21 Abs. 2 GG richtet sich damit nicht gegen eine bestimmte Gesinnung als solche. Anknüpfungspunkt der Vorschrift ist der Angriff auf den demokratischen Staat, also das (zu erwartende) Verhalten einer Partei und nicht bloß ihre inhaltliche Ausrichtung.

Das **Parteiverbotsverfahren** wird gemäß Art. 21 Abs. 3 GG in den §§ 13 Nr. 2, 43 ff. BVerfGG näher geregelt. Antragsberechtigt sind der Bundestag, der Bundesrat und die Bundesregierung (§ 43 Abs. 1 BVerfGG). Eine Landesregierung ist antragsberechtigt, wenn sich die Organisation auf das Gebiet ihres Landes beschränkt (§ 43 Abs. 2 BVerfGG). Die Entscheidung über ein Parteiverbot fällt das Bundesverfassungsgericht. Für die Feststellung der Verfassungswidrigkeit bedarf es einer Mehrheit von Zwei-Dritteln der Mitglieder des Senats (§ 15 Abs. 4 Satz 1 BVerfGG).

### **3. Ergebnis zu III.**

Die obigen Ausführungen zeigen zweierlei. Die Parteien in der Bundesrepublik Deutschland stehen unter dem **besonderen Schutz des Grundgesetzes**. Die Parteienfreiheit und die Parteiengleichheit sind verfassungsrechtlich verankert und bauen vor jeder staatlichen Beeinträchtigung **hohe Hürden** auf. Aufgrund ihrer inhaltlichen Ausrichtung darf eine Partei grundsätzlich weder gegenüber anderen Parteien benachteiligt, noch darf deshalb ihre Betätigungsfreiheit eingeschränkt werden. Hier wirkt sich das Parteienprivileg aus. Nur wenn das Bundesverfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit festgestellt hat, verliert eine Partei ihren besonderen Status.

---

<sup>43</sup> BVerfGE 5, 85 (140 f.).

Das gilt allerdings **nicht ausnahmslos**. In einigen Bereichen hat das Bundesverfassungsgericht Einschränkungen zugelassen. Das gilt für Personalentscheidungen im öffentlichen Dienst ebenso wie für die Beobachtung und vor allem für die Berichterstattung durch den Verfassungsschutz. In allen diesen Fällen ist die inhaltliche Ausrichtung einer Partei der Anknüpfungspunkt für Eingriffe gegenüber der Partei bzw. gegenüber ihren Mitgliedern. In der Zulassung dieser Eingriffe liegt eine **gewisse Inkonzsequenz** der Rechtsprechung gegenüber dem sonst so betonten Parteienprivileg.

Gleichwohl dürfte daraus nicht abzuleiten sein, dass die Gerichte weitere Einschränkungen hinnehmen werden. Gerade für den sensiblen Bereich der **Parteienfinanzierung** dürfte nach wie vor gelten, dass Einschränkungen der hier zentralen Parteiengleichheit einer Rechtfertigung durch **zwingende Gründe** bedürfen, die nicht in der inhaltlichen Ausrichtung einer Partei liegen können. Gerade in dieser Hinsicht ist die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts strikt und seit Jahrzehnten konstant. Einschnitten bei der Finanzierung dürfte überdies ein weitaus größeres Gewicht zukommen als beispielsweise der Berichterstattung im Verfassungsschutzbericht. Eine derartige Berichterstattung mag man - ungeachtet ihrer Eingriffsqualität - als staatlichen Beitrag zur individuellen Meinungsbildung ansehen. Die Chancen der betroffenen Partei verschlechtern sich zwar, jedoch bleibt es ihr unbenommen, mit den Mitteln der Öffentlichkeitsarbeit ihre Position zu vertreten. Eingriffe bei der staatlichen Finanzierung belassen der Partei diese Freiheit praktisch nicht. Wenn private Spender nicht im erforderlichen Umfang zur Verfügung stehen, bedrohen Einschnitte die betroffene Partei in ihrer Existenz. Als Alternative bleibt lediglich eine drastische Einschränkung aller kostenintensiven Aktivitäten, was ihre Sichtbarkeit beeinträchtigt. Die Eingriffsintensität ist demnach weitaus höher als bei den bislang von der Rechtsprechung tolerierten Einschränkungen. Die Streichung der Finanzierung soll verfassungsfeindliche Parteien zurückdrängen. Das impliziert eine strenge verfassungsrechtliche Prüfung, der Kürzungen nicht standhalten dürften.

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass nach der gegenwärtigen Verfassungslage gezielte **Kürzungen bei der Parteienfinanzierung** zu Lasten verfassungsfeindlicher Parteien **nicht zulässig** sind. Das Parteienprivileg steht der Berücksichtigung materieller Kriterien zwingend entgegen.

## IV. Möglichkeiten der Änderung

### 1. Änderung des einfachen Rechts

Das Zurückdrängen extremistischer Parteien ließe sich nach den obigen Ausführungen auch durch einen Verzicht auf eine wie auch immer ausgestaltete Parteienfinanzierung erreichen. Aus Art. 21 Abs. 1 GG folgt nämlich kein verfassungsrechtlicher Anspruch der politischen Parteien auf staatliche Zuwendungen<sup>44</sup>, selbst wenn eine Schutzverpflichtung des Staates angenommen wird, um die Funktionsfähigkeit der politischen Parteien als Voraussetzung für eine funktionierende Demokratie zu gewährleisten.<sup>45</sup> Indes werden die **Parteien allesamt auf eine staatliche Parteienfinanzierung (als Teilfinanzierung) wohl nicht verzichten können bzw. wollen**. Angesichts der Verortung sowohl der Parteienfinanzierung als auch der Parteiengleichheit in Art. 21 Abs. 1 GG ist ein Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien aus der staatlichen Parteienfinanzierung daher nicht einfachgesetzlich möglich<sup>46</sup>, sondern - wenn überhaupt - nur über eine Verfassungsänderung.

### 2. Änderung der Verfassung

Die Voraussetzungen einer Änderung des Grundgesetzes, einer ausschließlichen Bundesgesetzgebungskompetenz<sup>47</sup>, ergeben sich aus Art. 79 GG.

#### a) Gebot der Textänderung durch Gesetz (Art. 79 Abs. 1 GG)

Gemäß Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG kann das Grundgesetz nur durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut ausdrücklich ändert oder ergänzt. Neben dem Gebot der Änderung des Grundgesetzes entsprechend dem Grundsatz der

---

<sup>44</sup> BVerfGE 20, 56 (101); 52, 63 (84); Ipsen, in: Sachs, GG-Kommentar, 4. Aufl. 2007, Art. 21 Rn. 94; Klein, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 21 (2001) Rn. 433. Vgl. S. 8.

<sup>45</sup> Kunig, in: Handbuch des Staatsrechts II, 3. Aufl. 2004, § 40 Rn. 75; Klein, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 21 (2001) Rn. 434.

<sup>46</sup> Vgl. S. 18.

<sup>47</sup> Dies folgt schon aus den entscheidungsberufenen Organen in Art. 79 Abs. 2 GG; siehe auch Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 9. Aufl. 2007, Art. 79 Rn. 1.

„Urkundlichkeit und Einsichtbarkeit jeder Verfassungsänderung“<sup>48</sup> verlangt der Terminus „durch ein Gesetz“ ein **formelles Parlamentsgesetz**, für das die allgemeinen Regeln des Gesetzgebungsverfahrens (Art. 76-78, 82 GG) gelten.<sup>49</sup>

### **b) Qualifizierte Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates (Art. 79 Abs. 2 GG)**

Die normalen Vorschriften über das Gesetzgebungsverfahren werden durch Art. 79 Abs. 2 GG dahingehend modifiziert, dass die Schlussabstimmungen sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat einer **Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates** bedürfen. Gemäß Art. 121 GG bedeutet die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl. Die gesetzliche Mitgliederzahl wiederum beschreibt die Zahl der Mitglieder, die nach Maßgabe des Bundeswahlgesetzes im konkreten Zeitpunkt im Bundestag sitz- und stimmberechtigt sind.<sup>50</sup> Bei derzeit 612 Abgeordneten wäre für die für eine Verfassungsänderung erforderliche Mehrheit im Bundestag somit die Zustimmung von 408 Abgeordneten erforderlich. Da der Bundesrat derzeit aus 69 Mitgliedern besteht, wäre die für eine Verfassungsänderung erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit bei 46 Stimmen erreicht.

### **c) Materielle Schranken der Verfassungsrevision (Art. 79 Abs. 3 GG)**

Die sog. „Ewigkeitsgarantie“ des Art. 79 Abs. 3 GG legt fest, dass Änderungen des Grundgesetzes unzulässig sind, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Art. 1 und Art. 20 GG niedergelegten Grundsätze berührt werden. Damit werden wichtige **Grundprinzipien des Grundgesetzes einer Verfassungsänderung entzogen**, geht es doch bei Art. 79 Abs. 3 GG um den Schutz des Grundsätzlichen als des die Verfassungsordnung in ihrer Identität prägen-

---

<sup>48</sup> BVerfGE 9, 334 (336).

<sup>49</sup> Bryde, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 3, 5. Aufl. 2003, Art. 79 Rn. 7; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 9. Aufl. 2007, Art. 79 Rn. 1.

<sup>50</sup> Sog. konkreter Sollbestand; Klein, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 121 (2004) Rn. 19; Magiera, in: Sachs, GG-Kommentar, 4. Aufl. 2007, Art. 121 Rn. 4.

den Wesentlichen.<sup>51</sup> Dieser allgemein geteilte Befund, der insbesondere vor dem Hintergrund der Zustände in der Zeit der nationalsozialistischen Diktatur zu sehen ist, auf die der Parlamentarische Rat durch die Positivierung der Prinzipien im Grundgesetz reagiert hat<sup>52</sup>, verfolgt die Absicherung der demokratisch-rechtsstaatlichen Grundordnung, d.h. der verfassungsrechtlichen Grundlage, auf der die freie demokratische Selbstbestimmung des Volkes ruht.<sup>53</sup> Das Grundgesetz möchte mithin in seinen tragenden Institutionen und Grundsätzen eine dauerhaft stabile Ordnung sein, die nicht der Disposition der tagespolitischen Mehrheiten unterliegt.<sup>54</sup> Dies spiegelt sich auch in der Beurteilung der Bedeutung der Grundsätze in der Rechtsprechung und im Schrifttum wider: Bezogen auf einzelne der durch Art. 79 Abs. 3 GG besonders geschützten Grundsätze ist vom „obersten Wert“<sup>55</sup>, „Verfassungskern“<sup>56</sup>, „Wesensgehalt“<sup>57</sup>, von „Fundamentalnormen“<sup>58</sup>, „Leitgedanken“<sup>59</sup>, „Grundentscheidungen des Grundgesetzes“<sup>60</sup>, „Kernbereichen“ oder „Essentialia“ der von den Grundsätzen erfassten Regelungsbereichen oder von den Grundsätzen insgesamt als Sub-

---

<sup>51</sup> Siehe BVerfGE 30, 1 (24); Hain, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 79 Rn. 43; ders., Die Grundsätze des Grundgesetzes, 1999, S. 87 ff.

<sup>52</sup> Im Vordergrund der Beratungen des Parlamentarischen Rates stand insoweit eine adäquate Reaktion auf die Beseitigung der Verfassungsordnung der Weimarer Republik (s. JÖR 1 n.F. [1951], S. 579 ff.); siehe auch Hain, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 79 Rn. 43; ders., Die Grundsätze des Grundgesetzes, 1999, S. 87 ff.

<sup>53</sup> So Thomas Dehler, JÖR 1 n.F. (1951), S. 586.

<sup>54</sup> Badura, HStR VIII, 1. Aufl. 1992, § 160 Rn. 26; Dietlein, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 79 Rn. 15.

<sup>55</sup> So namentlich das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf die Menschenwürde, siehe nur BVerfGE 5, 85 (204); 6, 32 (41); 12, 45 (53); 27, 1 (6); 30, 1 (39); 30, 173 (193); 32, 98 (106); 37, 57 (65); 45, 187 (227); 48, 127 (163); 50, 166 (175).

<sup>56</sup> Stern, JuS 1985, 329 (331); Evers, in: Dolzer/Vogel, Bonner Kommentar zum GG, Art. 79 Abs. 3 (1982) Rn. 154; Vismann, in: AK-GG, Art. 79 Rn. 49; Bryde, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 3, 5. Aufl. 2003, Art. 79 Rn. 33.

<sup>57</sup> Stern, Staatsrecht I, § 5 IV 5 (siehe hierzu Fn. 65).

<sup>58</sup> Siehe z.B. Geddert-Steinacher, Menschenwürde als Verfassungsbegriff, 1990, S. 30; Höfling, in: Sachs, GG-Kommentar, 4. Aufl. 2007, Art. 1 Rn. 6 („irreduzibler Kern“); Vitzthum, ZRP 1987, 33; allgemein Dürig, AöR 81 (1956), 117 (122).

<sup>59</sup> BVerfGE 56, 37 (43); Benda, in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. 1995, § 6 Rn. 4; Häberle, in: Handbuch des Staatsrechts I, 2. Aufl. 1995, § 20 Rn. 70 (mit Fn. 261); Hain, Die Grundsätze des Grundgesetzes, 1999, S. 165; ders., in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 79 Rn. 43 („unbedingte prinzipielle Leitgedanken“).

<sup>60</sup> BVerfGE 6, 32 (41).

stanz der Verfassungsordnung<sup>61</sup> die Rede. Daher wird man davon auszugehen haben, dass der Begriff Grundsatz, der - ohne einer Legaldefinition zugeführt zu werden - an unterschiedlichsten Stellen des Grundgesetzes seine Niederschlag gefunden hat<sup>62</sup>, im Kontext des Art. 79 Abs. 3 GG jedenfalls verfassungsgeberische Grundentscheidungen zum Gegenstand hat.<sup>63</sup> Exemplarisch hierfür ist bereits die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts in seiner sog. Abhör-entscheidung:

„Art. 79 Abs. 3 GG als Schranke für den verfassungsändernden Gesetzgeber hat den Sinn, zu verhindern, dass die geltende Verfassungsordnung in ihrer Substanz, in ihren Grundlagen auf dem formal-legalistischen Weg eines verfassungsändernden Gesetzes beseitigt und zur nachträglichen Legalisierung eines totalitären Regimes missbraucht werden kann. Die Vorschrift verbietet also eine prinzipielle Preisgabe der dort genannten Grundsätze.“<sup>64</sup>

Fraglich indes ist die inhaltliche Konkretisierung der geschützten Grundsätze, d.h. die Herausarbeitung des Grundsatzgehalts der in Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze.<sup>65</sup> Es geht also darum, „einen festen Kern von der diffusen Schale, die den Kern umgibt, zu trennen.“<sup>66</sup>

---

<sup>61</sup> BVerfGE 30, 1 (24).

<sup>62</sup> Siehe z.B. Art. 21 Abs. 1 Satz 3, 23 Abs. 1, 33 Abs. 5, 34 Satz 1, 54 Abs. 3, 80 Abs. 2, 98 Abs. 2, 106 Abs. 3 Satz 4 u. Abs. 4 Satz 3, 109 Abs. 3, 123 Abs. 2, 140 GG i.V.m. Art. 138 Abs. 1 Satz 2 WRV.

<sup>63</sup> Siehe Hain, Die Grundsätze des Grundgesetzes, 1999, S. 85 ff., der zutreffend darauf hinweist, dass die Betrachtung der Verwendung des Begriffs Grundsatz und grundsätzlich im GG keinen Beitrag zum Verständnis dieses Begriffs im Rahmen des Art. 79 Abs. 3 GG zu leisten vermag.

<sup>64</sup> BVerfGE 30, 1 (24 f.).

<sup>65</sup> Dies wird allgemein als das eigentliche Schlüsselproblem ausgemacht, siehe nur Evers, in: Dolzer/Vogel, Bonner Kommentar zum GG, Art. 79 Abs. 3 (1982) Rn. 152 ff.; Kirchhof, in: Handbuch des Staatsrechts II, 3. Aufl. 2004, § 21 Rn. 79; Schulz, Änderungsfeste Grundrechte, 2008, S. 27; Stern, JuS 1985, 329 (333); ders., Staatsrecht I, § 5 IV 5. Diesbezüglich hilft der ebenfalls in der Abhör-entscheidung zunächst angedachte Vergleich mit der Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG nicht weiter, da dieser Vergleich letztlich nur einen Verweis auf die Parallelproblematik im Kontext des Art. 19 Abs. 2 GG darstellt. Der Wesensgehalt eines Grundrechts darf gemäß Art. 19 Abs. 2 GG nicht „angetastet“ werden, während die Grundsätze in Art. 79 Abs. 3 GG nicht berührt werden dürfen. - In der Wertung zutreffend Hain, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 79 Rn. 44; ders., Die Grundsätze des Grundgesetzes, 1999, S. 89 ff., wobei zu ergänzen bleibt, dass der Begriff des Wesensgehalts selbst keine Klärung erfahren hat, wie namentlich die wenig klaren Aussagen des Bundesverfassungsgerichts (siehe BVerfGE 80, 367 [373]) und des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwGE 84, 375 [381]) einerseits und die unterschied-



Aufbauend auf der allgemein geteilten rechtstheoretischen **Unterscheidung von Prinzipien und Regeln**<sup>67</sup> - letztere enthalten Festsetzungen im Hinblick auf konkrete Fälle, während Prinzipien unbedingte Leitgedanken enthalten, die erst zu konkreten Festsetzungen und damit zu Regeln hinführen - wird man die **Grundsätze des Art. 79 Abs. 3 GG als Prinzipien** ansehen müssen: Denn was z.B. die Garantie der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) anbelangt, „hängt alles von der Festlegung ab, unter welchen Umständen die Menschenwürde verletzt sein kann“, eine Festlegung, die die Garantie der Menschenwürde selbst nicht enthält, sondern die vielmehr erst „in Ansehung des konkreten Falles“ im Rahmen der dabei bestehenden tatsächlichen Möglichkeiten und Grenzen erfolgen kann.<sup>68</sup> Des Weiteren beinhaltet die über Art. 79 Abs. 3 GG gewährleistete Demokratie (Art. 20 Abs. 1, 2 GG) keinerlei bestimmte Festlegungen über die konkrete Ausgestaltung der Herrschaft des Volkes im Rahmen der jeweiligen tatsächlichen und rechtlichen Möglichkeiten.<sup>69</sup> In der Konsequenz bedeutet dies, dass sich der **Schutz der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG nur auf die Prinzipien erstreckt**, d.h. nur diese Leitgedanken als normative Gehalte von Prinzipien dürfen nicht „berührt“ werden. Zugleich bedeutet dies, dass Konkretisierungen, die der Umsetzung der Leitgedanken unter den konkreten tatsächlichen und rechtlichen Bedingungen dienen, selbst nicht Inhalt eines der Prinzipien sind.<sup>70</sup> Konkretisierungen sind daher grundsätzlich, d.h.

---

lichsten Ansätze des Schrifttums offenbaren (siehe im Überblick nur Jarass, in: ders./Pieroth, GG-Kommentar, 9. Aufl. 2007, Art. 19 Rn. 9, und Epping, Grundrechte, 3. Aufl. 2007, Rn. 135 ff.). Auch das Bundesverfassungsgericht hat mittlerweile ausdrücklich von dem vorgenannten Ansatz Abstand genommen. In BVerfGE 109, 279 (310 f.) hat es festgehalten, dass der Wesensgehalt nicht mit dem Menschenwürdegehalt eines Grundrechts gleichgesetzt werden kann. Eine mögliche Kongruenz im Einzelfall ändere nichts daran, dass Maßstab für eine verfassungsändernde Grundrechtseinschränkung allein die durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützte Menschenwürdigkeit eines Grundrechts sei.

<sup>66</sup> Stern, JuS 1985, 329 (333).

<sup>67</sup> Siehe nur Alexy, ARSP Beiheft Nr. 25, S. 13 ff.

<sup>68</sup> Siehe BVerfGE 30, 1 (25).

<sup>69</sup> Hain, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 79 Rn. 46.

<sup>70</sup> Bezogen auf die Grundsätze im Sinne des Art. 79 Abs. 3 GG ist dies zwingend, da bei den stark auf Konkretisierungen angelegten Prinzipien bzw. Grundsätzen die Annahme, der gesamte Norminhalt, namentlich die unzähligen Rechtsinstitute und Konkretisierungen des Art. 20 GG, würden am Schutz der Ewigkeitsgarantie teilnehmen, eine weitgehende Ausstrahlungswirkung zur Folge hätte und so zu einer Unbeweglichkeit des verfassungsändernden Gesetzgebers führen würde („normative Zementierung“, so Maunz, in: ders./Dürig, GG-

unter und zur Wahrung der unberührbaren Leitgedanken änderbar. Dies kommt auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Ausdruck, wenn dort zu Art. 79 Abs. 3 GG judiziert wird, diese Bestimmung hindere „den verfassungsändernden Gesetzgeber nicht, die positivrechtliche Ausprägung der Grundsätze aus sachgerechten Gründen zu modifizieren.“<sup>71</sup>

Aufbauend auf dem zuvor erarbeiteten Befund ist daher fraglich, ob die Chancengleichheit der Parteien bzw. die Parteiengleichheit bei der Parteienfinanzierung ein Grundprinzip des Grundgesetzes im vorbeschriebenen Sinne (=Grundsatz im Sinne des Art. 79 Abs. 3 GG) ist, das einer Verfassungsänderung entzogen ist. Explizit angesprochen ist die Parteiengleichheit zwar nicht in Art. 79 Abs. 3 GG. Sie könnte aber ein Grundsatz des Art. 1 GG und auch des Art. 20 GG sein.

### **aa) Grundsätze des Art. 1 GG**

Die Parteiengleichheit wäre dann von der Ewigkeitsgarantie erfasst, wenn sie den Grundsätzen des Art. 1 GG zuzuordnen wäre. Sieht man die Parteiengleichheit im allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG angelegt, stellt sich die Frage, ob in der Menschenwürdegarantie auch ein gleichheitsrechtlicher Bestand angesiedelt ist. Indes sind die Grundrechte der Art. 2 ff. GG nicht über Art. 1 Abs. 3 GG von der Ewigkeitsgarantie erfasst, da Art. 79 Abs. 3 GG explizit nicht von den Grundsätzen in den Art. 1 bis 20 GG, sondern in Art. 1 und 20 GG spricht. Andererseits bleibt der Schutz der Menschenwürde ohne die Konkretisierung, die sie in den Einzelgrundrechten gefunden hat, inhaltsleer. **Die Grundrechte sind daher „unantastbar“, soweit sie notwendiger Bestandteil der Menschenwürde sind**, d.h. in ihrem Menschenwürdegehalt.<sup>72</sup>

---

Kommentar, Art. 79 (1960) Rn. 31). Dies wird auch im Schrifttum allgemein konsentiert, vgl. nur Bryde, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 3, 5. Aufl. 2003, Art. 79 Rn. 28; Evers, in: Dolzer/Vogel, Bonner Kommentar zum GG, Art. 79 Abs. 3 (1982), Rn. 68; Schulz, Änderungsfeste Grundrechte, 2008, S. 29 f. m.w.N.; Zacharias, in: Thiel, Wehrhafte Demokratie, 2003, S. 57 (97).

<sup>71</sup> BVerfGE 84, 90 (120 f.); 94, 12 (34); 94, 49 (103); auch 30, 1 (24).

<sup>72</sup> BVerfGE 102, 370 (392): „Das Grundgesetz erklärt damit neben dem in Art. 1 Abs. 1 GG verankerten Grundsatz der Menschenwürde den von ihm umfassten Kerngehalt der nachfolgenden Grundrechte (vgl. BVerfGE 84, 90 [120 f.]; 94, 12 [34]) ... für unantastbar.“ Ebenso Bryde, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 3, 5. Aufl. 2003, Art. 79 Rn. 36; Pieroth, in:

Was im Rahmen einzelner Grundrechte zum Gewährleistungsgehalt des Art. 1 Abs. 1 GG gehört, ist durch Auslegung der jeweiligen Grundrechtsnorm eigenständig zu bestimmen.<sup>73</sup> Dies kommt auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Ausdruck:

„Art. 79 Abs. 3 GG verbietet Verfassungsänderungen, durch welche die in Art. 1 und Art. 20 GG niedergelegten Grundsätze berührt werden. Dazu gehört nicht nur der in Art. 1 Abs. 1 GG verankerte Grundsatz der Menschenwürde. Auch das in Art. 1 Abs. 2 GG enthaltene Bekenntnis zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage der menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit erlangt insoweit Bedeutung; in Verbindung mit der in Art. 1 Abs. 3 GG enthaltenen Verweisung auf die nachfolgenden Grundrechte sind deren Verbürgungen insoweit einer Einschränkung grundsätzlich entzogen, als sie zur Aufrechterhaltung einer dem Art. 1 Abs. 1 und 2 GG entsprechenden Ordnung unverzichtbar sind. Ebenso wie der originäre Verfassungsgeber (vgl. BVerfGE 3, 225 [232]; 23, 98 [106]) darf auch der verfassungsändernde Gesetzgeber danach grundlegende Gerechtigkeitspostulate nicht außer acht lassen. Dazu gehören der Grundsatz der Rechtsgleichheit und das Willkürverbot (vgl. BVerfGE 1, 208 [233]; 23, 98 [106 f.]). Ebenso sind grundlegende Elemente des Rechts- und des Sozialstaatsprinzips, die in Art. 20 Abs. 1 und 3 GG zum Ausdruck kommen, zu achten.“<sup>74</sup>

Wenn somit nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Grundsätze des Art. 1 GG auch grundlegende Gerechtigkeitspostulate erfassen, mithin der **Grundsatz der Rechtsgleichheit und das Willkürverbot Bestandteil der Ewigkeitsgarantie** sind, stellt sich die Frage, ob diese originär in Art. 3 Abs. 1 GG verortete Kernsubstanz des allgemeinen Gleichheitssatzes auch die Basis für den in Rede stehenden Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien darstellt. Fraglich ist insofern, ob hinsichtlich dieses Grundsatzes, der zugleich in den Anspruch der Parteien auf Gleichbehandlung mündet, überhaupt ein Rückgriff auf Art. 3 Abs. 1 GG in Betracht kommt<sup>75</sup> oder ob dieser ori-

---

Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 9. Aufl. 2007, Art. 79 Rn. 10; Stern, Staatsrecht I, § 5 IV 5 b, d.

<sup>73</sup> BVerfGE 109, 279 (310).

<sup>74</sup> BVerfGE 84, 90 120 f.; 94, 49 (103), 109, 279 (310).

<sup>75</sup> So z.B. Klein, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 21 (2005) Rn. 305.

ginär in Art. 21 Abs. 1 GG verankert ist.<sup>76</sup> Das Bundesverfassungsgericht rekurriert insofern einerseits auf **Art. 21 Abs. 1 GG**, sieht den **Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien** andererseits jedoch im Kontext des **Art. 3 Abs. 1 GG**, vor allem aber im Kontext mit dem **Demokratieprinzip**:

„Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit ist zwar im Grundgesetz nicht ausdrücklich festgelegt; es ist jedoch, wie Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 GG zu entnehmen ist, grundrechtlich gesichert (BVerfGE 6, 273 [280]; 7, 99 [107]) und folgt aus der Bedeutung, die der Freiheit der Parteiengründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukommt (BVerfGE 47, 198 [225]; 73, 40 [88]; 85, 264 [297]; stRspr). Es steht allen politischen Parteien zu, die nicht im Verfahren nach Art. 21 Abs. 2 GG vom Bundesverfassungsgericht verboten sind (BVerfGE 7, 99 [107]), und gilt nicht nur für den Wahlvorgang selbst, sondern auch für die Wahlvorbereitung und den Wettbewerb der Parteien um die Erlangung von Spenden sowie für die Gewährung staatlicher Finanzierungshilfen (BVerfGE 20, 56 [116]; 24, 300 [339 ff.]; 41, 399 [413]; 85, 264 [297]). Der Grundsatz der Chancengleichheit hängt eng mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl zusammen, die ihre Prägung durch das Demokratieprinzip erfahren. Aus diesem Grunde ist in diesem Bereich - ebenso wie bei der durch die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl verbürgten gleichen Behandlung der Wähler - die Gleichheit strikt und formal (BVerfGE 8, 51 [64 f.]; 85, 264 [297]). Greift die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise ein, die geeignet ist, die Chancen der politischen Parteien zu verändern, sind ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 8, 51 [64 f.]; 14, 121 [133]; 24, 300 [341]; 44, 125 [146]; 73, 40 [88 f.]; 85, 264 [297]). Alle Parteien müssen grundsätzlich formal gleich behandelt werden (BVerfGE 8, 51 [65]).“<sup>77</sup>

Angesichts der vom Bundesverfassungsgericht postulierten grundgesetzlichen Verankerung des Grundsatzes der Chancengleichheit der Parteien (auch) in Art. 3 Abs. 1 GG nimmt diese nur insofern an der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG teil, als der verfassungsändernde Gesetzgeber die grundlegenden Gerechtigkeitspostulate - den Grundsatz der Rechtsgleichheit und das Willkürverbot - nicht außer acht lassen darf. Hierbei ist aber zu beachten, dass die in

---

<sup>76</sup> So z.B. Ipsen, in: Sachs, GG-Kommentar, 4. Aufl. 2007, Art. 21 Rn. 32; im Überblick zur Verortung des Grundsatzes der Chancengleichheit der Parteien im Schrifttum z.B. Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Strack, GG-Kommentar, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 21 Rn. 119 ff. und Kluth, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 21 Rn. 124 ff.

<sup>77</sup> BVerfGE 111, 54 (104 f.).

Art. 79 Abs. 3 GG angelegte „ewige“ Garantie der Menschenwürde in der prinzipiellen Fähigkeit des Menschen zur Selbstbestimmung begründet ist, auf dem die Anerkennung des Eigenwertes - der Würde - eines jeden Menschen beruht.<sup>78</sup> Da alle Menschen als grundsätzlich selbstbestimmungsfähig anzusehen sind, sind sie insoweit auch als gleich zu betrachten.<sup>79</sup> Die **Chancengleichheit der Parteien indes ist nicht originär in der so beschriebenen Menschenwürde angelegt**, sondern allenfalls mittelbar, d.h. sie wird allenfalls vermittelt über die Parteimitglieder. Letztere stehen indes nicht in Rede, sondern vielmehr allein die Partei.<sup>80</sup> Aufgeworfen ist damit die Frage, ob sich auch juristische Personen auf die Menschenwürdegarantie berufen können, was namentlich vom Bundesverfassungsgericht verneint wird.<sup>81</sup> Denn dort, wo der Grundrechtsschutz an Eigenschaften, Äußerungsformen oder Beziehungen anknüpft, die nur natürlichen Personen wesenseigen sind, kommt eine Erstreckung auf juristische Personen als bloße Zweckgebilde der Rechtsordnung gemäß Art. 19 Abs. 3 GG nicht in Betracht. Eine Erstreckung kommt allenfalls insoweit in Betracht, als der Grundrechtsschutz im Interesse der Menschenwürde gewährt wird, die nur natürliche Personen für sich in Anspruch nehmen können. Dies wird man mit Blick auf die Parteien indes nur schwerlich unterstellen können.

Aber selbst wenn man die vorgenannte Prämisse bejahen sollte, ist das Willkürverbot, das den Kernbestand des Art. 3 Abs. 1 GG darstellt, erst dann verletzt, „wenn sich ein vernünftiger, sich aus der Natur der Sache ergebender oder sonst wie sachlich einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung oder Gleichbehandlung nicht finden lässt, kurzum, wenn die Bestimmung als willkürlich bezeichnet werden muss.“<sup>82</sup> Nach dieser vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung vertretenen sog. **Willkürformel** ist folglich

---

<sup>78</sup> Siehe nur aus der insofern ständigen Rechtsprechung des BVerfG, BVerfGE 2, 1 (12).

<sup>79</sup> Vgl. Kirchhof, in: Festschrift Lerche, 1993, S. 133 (137).

<sup>80</sup> Ipsen, in: Sachs, GG-Kommentar, 4. Aufl. 2007, Art. 21 Rn. 32; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG-Kommentar, 11. Aufl. 2008, Art. 21 Rn. 49; a.A., die Chancengleichheit auch den Parteimitgliedern zuordnend: Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 21 Rn. 77; Morlok, in: Dreier, GG-Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 21 Rn. 77; Schulz, Änderungsfeste Grundrechte, 2008, S. 324.

<sup>81</sup> BVerfGE 95, 220 (242); ebenso z.B. Dreier, in: ders., GG-Kommentar, Bd. I, 2. Aufl. 2004, Art. 19 III Rn. 35.

<sup>82</sup> Ständige Rechtsprechung seit BVerfGE 1, 14 (52); siehe z.B. BVerfGE 61, 138 (147); 68, 237 (250); 83, 1 (23); 89, 132 (141).

eine Ungleichbehandlung durchaus erlaubt, wenn ein sachlicher Grund vorhanden ist, die Ungleichbehandlung also nicht willkürlich erfolgt. Mit der Willkürformel geht ein weiter Gestaltungsspielraum des Staates einher. Diese Gestaltungsfreiheit endet erst dort, „wo für die gleiche oder ungleiche Behandlung der geregelten Sachverhalte ein einleuchtender Grund fehlt.“ Daraus folgt ein eingeschränkter Prüfungsumfang des Bundesverfassungsgerichts, den es selbst dahingehend umschreibt, dass es „nur die Einhaltung der äußersten Grenzen der gesetzgeberischen Freiheit (Willkürverbot) nachprüfen [kann], nicht aber ob der Gesetzgeber im Einzelfall die zweckmäßigste, vernünftigste oder gerechteste Lösung gefunden hat.“<sup>83</sup>

Im **Ergebnis** kann die Parteiengleichheit **nicht** als **Grundsatz des Art. 1 GG** gelten. Selbst wenn dies der Fall wäre, läge eine Berührung nicht vor, da eine in verfassungsfeindlichen Bestrebungen begründete Ungleichbehandlung auf einem sachlichen Grund beruhen und deshalb nicht willkürlich erfolgen würde.

### **bb) Grundsätze des Art. 20 GG**

Zu den Grundsätzen des Art. 20 GG gehört unstreitig die Demokratie bzw. das demokratische Prinzip.<sup>84</sup> Die Grundentscheidung für die Demokratie umfasst neben dem unberührbaren Grundsatz der Volkssouveränität („Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.“) u.a. auch den **offenen Prozess politischer Willensbildung** als Basis des Willensbildungsprozesses des Volkes.<sup>85</sup> Als Voraussetzung der demokratischen Legitimation verlangt der Willensbildungsprozess die Gleichheit der politischen Mitwirkungsrechte aller Staatsbürger. Fraglich ist insofern, ob damit auch die Chancengleichheit der Parteien einhergeht, mithin dieser spezielle Aspekt der Chancengleichheit als Grundsatz des Art. 20 GG anzusehen ist, der der Garantie des Art. 79 Abs. 3 GG unterfällt. Diese Frage drängt sich insbesondere vor dem Hintergrund einer frühen Entscheidung des

---

<sup>83</sup> BVerfGE 50, 57 (77).

<sup>84</sup> Siehe z.B. BVerfGE 89, 155 (182).

<sup>85</sup> Bryde, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 3, 5. Aufl. 2003, Art. 79 Rn. 41; Dreier, in: ders., GG-Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 79 III Rn. 41; Dietlein, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 79 Rn. 39, 38; Herdegen, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 79 Abs. 3 (2008) Rn. 125, 135; Wegge, Zur normativen Bedeutung des Demokratieprinzips nach Art. 79 Abs. 3 GG, 1996, S. 169 ff.

Bundesverfassungsgerichts auf. Darin heißt es, dass das Recht auf **Chancengleichheit** nicht nur zu dem verfassungsrechtlich gesicherten Status der Parteien gehöre, sondern sich „als **Bestandteil der demokratischen Grundordnung** von selbst“ verstehe.<sup>86</sup> Diese frühe Feststellung des Bundesverfassungsgerichts steht aber nicht im Kontext des Art. 79 Abs. 3 GG und hebt zudem nur auf die demokratische Grundordnung ab. Diese ist durch viele Konkretisierungen gerade auch des Demokratieprinzips geprägt, die allesamt als konkrete Regelungen nicht zwangsläufig Teil haben an den Grundsätzen der Art. 1 und Art. 20 GG, mithin auch nicht Bestandteil der Ewigkeitsgarantie sind.<sup>87</sup> Andererseits sind die politischen Parteien die politischen Handlungseinheiten, derer die Demokratie bedarf, um die Wähler zu politisch aktionsfähigen Gruppen zusammenzuschließen und ihnen so überhaupt erst einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen.<sup>88</sup> Daher ist es konsequent, wenn namentlich das Bundesverfassungsgericht betont, dass

„in der modernen parlamentarischen Demokratie ... die Existenz politischer Parteien“ vorausgesetzt wird (vgl. BVerfGE 44, 125 [145]; 73, 40 [85]), aber auch die Möglichkeit, jederzeit neue Parteien zu gründen, um so neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden.“<sup>89</sup>

Dass die **Demokratie die Existenz und die Gründungsfreiheit der Parteien als zwingende Bestandteile des für die Demokratie essentiellen Willensbildungsprozesses voraussetzt**, wird im Schrifttum weithin mit der Schlussfolgerung geteilt, die Freiheit der Parteiengründung und damit zugleich auch die Existenz von Parteien den unberührbaren Grundsätzen des Art. 79 Abs. 3 GG zuzuordnen.<sup>90</sup> Denn letztlich wird durch die Parteiengründungsfreiheit der de-

---

<sup>86</sup> BVerfGE 1, 208 (242). Hieran anknüpfend und den Grundsatz der Chancengleichheit in die Ewigkeitsgarantie einbeziehend jüngst Schulz, *Änderungsfeste Grundrechte*, 2008, S. 325.

<sup>87</sup> Bryde, in: v. Münch/Kunig, *GG-Kommentar*, Bd. 3, 5. Aufl. 2003, Art. 79 Abs. 3 Rn. 39; Krielle, *VVDStRL* 29 (1971), S. 47.

<sup>88</sup> BVerfGE 11, 266 (273); 44, 125 (145); 52, 63 (82). Vgl. S. 5.

<sup>89</sup> BVerfGE 91, 262 (267; 91, 276 (284 f.); 111, 382 (404).

<sup>90</sup> Bryde, in: v. Münch/Kunig, *GG-Kommentar*, Bd. 3, 5. Aufl. 2003, Art. 79 Rn. 41 (Freiheit der Parteiengründung); Dietlein, in: Epping/Hillgruber, *BeckOK GG*, Art. 79 Rn. 38 (Mehrparteiensprinzip); Dreier, in: ders., *GG-Kommentar*, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 79 Rn. 41 (Freiheit der Parteiengründung); Erichsen, *Jura* 1992, 52 (54); Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20. Aufl. 1999, Rn. 705 (Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung, Gründungsfreiheit); Klein, in: Maunz/Dürig, *GG-Kommentar*, Art. 21 (2001) Rn. 178 (Mehrparteiensystem); Maunz, in: ders./Dürig, *GG-Kommentar*,

mokratische Teilhabestatus abgesichert. Indes vollzieht sich politische Willensbildung auch ohne eine organisatorische Verfestigung, verfassungsrechtlich zudem garantiert durch die unerlässlichen und unberührbaren Gehalte der Kommunikationsgrundrechte aus den Art. 5 Abs. 1, 8 Abs. 1 und 9 Abs. 1 GG. Ob die „mediären“ Aufgaben der Parteien für die Bildung und Betätigung des Volkswillens daher unerlässlich sind, ist davon abhängig, wie das Verfahren zur Abbildung des Volkswillens konkret ausgestaltet ist.<sup>91</sup> Dies mag dafür sprechen, die Parteiengründungsfreiheit nicht als Bestandteil der in die Unabänderlichkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG einbezogenen Grundsätze der Demokratie zu sehen.<sup>92</sup> Hiergegen kann aber angeführt werden, dass der Volkswille in der

---

Art. 21 (Erstbearbeitung) Rn. 135; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG-Kommentar, 11. Aufl. 2008, Art. 79 Rn. 56 (Parteiengründungsfreiheit und Mehrparteiensystem); Schnapp, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, 5. Aufl. 2001, Art. 20 Rn. 16 (Gründungsfreiheit); Vismann, in: AK-GG, Art. 79 (2002) Rn. 57 (Möglichkeit der Parteienbildung); eingehend Schulz, Änderungsfeste Grundrechte, 2008, S. 319 ff.; Wegge, Zur normativen Bedeutung des Demokratieprinzips nach Art. 79 Abs. 3 GG, 1996, S. 208.

Soweit ersichtlich zählen nur die nachfolgenden Autoren die Chancengleichheit zu den Grundsätzen des Art. 20 GG, ohne indes - nimmt man Schulz, Änderungsfeste Grundrechte, 2008, S. 325, mit seiner mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Durchbrechung des Grundsatzes der Chancengleichheit der Parteien nicht kompatiblen Argumentation aus - eine Begründung hierfür anzubieten: Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1999, Rn. 705; Kunig, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, 5. Aufl. 2001, Art. 21 Rn. 4 (der dies aber relativiert und damit den unberührbaren Grundsatzcharakter aufgibt, wenn er anfügt, dass die Chancengleichheit der Parteien „auch bei Streichung des Art. 21 nicht ohne verfassungsrechtlichen Schutz [bliebe], nämlich über Art. 9 bzw. Art. 3, wenngleich geringeren Ausmaßes.“); Schnapp, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 2, 5. Aufl. 2001, Art. 20 Rn. 16 („Insofern dürfte der Gleichheitsgrundsatz einer Verf.änderung entzogen sein.“); ebenso wohl Wegge, Zur normativen Bedeutung des Demokratieprinzips nach Art. 79 Abs. 3 GG, 1996, S. 208 (der die Gehalte des Art. 21 GG gleichfalls von Art. 79 Abs. 3 GG i.V. mit Art. 20 Abs. 2 GG als geschützt ansieht). - Sachs, in: ders., GG-Kommentar, 4. Aufl. 2007, Art. 20 Rn. 20, der zuweilen ebenso zur vorgenannten Auffassung gezählt wird (so Schulz, Änderungsfeste Grundrechte, 2008, S. 325 Fn. 1911), führt im Anschluss an die Postulierung der Gleichheit der Mitwirkungsmöglichkeiten als „grundlegend für die Demokratie“ (ebd., Rn. 19) im nächsten Kommentierungsabschnitt lediglich aus, dass der Chancengleichheit bei der politischen Willensbildung eine „zentrale Bedeutung“ zukomme (ebd., Rn. 20). Auch weil ein Bezug weder zu den Grundsätzen noch zu Art. 79 Abs. 3 GG in diesem Kontext erfolgt, kann daher Sachs ebenso wenig der vorgenannten Auffassung zugerechnet werden wie der ebenfalls von Schulz, ebd., zur Stützung seiner Auffassung herangezogene Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 9. Aufl. 2007, Art. 20 Rn. 8. Pieroth führt zwar aus, dass die Parteienungleichheit zu den Grundbedingungen der Demokratie gehöre; in seiner Kommentierung zu Art. 79, ebd., nimmt Pieroth indes gerade die vorgenannte Stellungnahme nicht explizit bei der Bestimmung der Grundsätze in Bezug.

<sup>91</sup> Zacharias, in: Thiel, Wehrhafte Demokratie, 2003, S. 57 (88).

<sup>92</sup> Evers, in: Dolzer/Vogel, Bonner Kommentar zum GG, Art. 79 Abs. 3 (1982) Rn. 190 m.w.N.; Zacharias, in: Thiel, Wehrhafte Demokratie, 2003, S. 57 (88).



Wirklichkeit des modernen demokratischen Staates nur in den Parteien als politischen Handlungseinheiten erscheinen kann.<sup>93</sup> Ein näheres Eingehen auf diese Frage kann aber unter der konkreten Fragestellung dahinstehen, da allein die Existenz und die Gründungsfreiheit der Parteien als Grundsatz des Art. 20 GG in Rede steht und nicht das **Recht der Chancengleichheit der Parteien**. Letztgenanntes ist vielmehr eine **ungeschriebene**<sup>94</sup> **Konkretisierung der in Art. 21 Abs. 1 GG explizit niedergelegten Parteienfreiheit, die ihrerseits lediglich eine grundgesetzliche Konkretisierung des unberührbaren Grundsatzes der Demokratie darstellt.**

Ausgehend von der Prämisse, dass Konkretisierungen von Grundsätzen im Sinne von Art. 79 Abs. 3 GG einer Modifikation zugänglich sind, müsste die in jedem Fall als Konkretisierung entweder des Demokratiegrundsatzes oder des in Art. 20 GG ebenfalls angelegten Grundsatzes der Parteien(gründungs)freiheit zu qualifizierende Chancengleichheit der Parteien einer Modifikation zugänglich sein.<sup>95</sup> Dass die Chancengleichheit der Parteien Modifikationen zugänglich ist, offenbart nachdrücklich die **Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht nur zur abgestuften Chancengleichheit** (siehe § 5 PartG)<sup>96</sup>: Verboten ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts eine unter-

---

<sup>93</sup> So sehr früh BVerfGE 2, 1 (12).

<sup>94</sup> Diesen Umstand schon hervorhebend BVerfGE 6, 272 (280): „... die das Grundrecht der Beschwerdeführerin auf Chancengleichheit der Parteien verletzt. Diese ist zwar im Grundgesetz nicht ausdrücklich statuiert, ergibt sich aber aus der Bedeutung, die der Freiheit der Parteiengründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukommt - Art. 21 Abs. 1 GG -.“ Sieht man den Sinn der Ewigkeitsgarantie darin, Grundentscheidungen des historischen Verfassungsgebers, die dieser als besonders wichtig angesehen hat, dauerhaft vor dem Zugriff des verfassungsändernden Gesetzgeber zu bewahren (so z.B. Zacharias, in: Thiel, Wehrhafte Demokratie, 2003, S. 57 [68]), werden zwangsläufig ungeschriebene, d.h. nicht explizit im Grundgesetz niedergelegte, erst durch nachfolgende Rechtsprechung und Literatur kreierte Prinzipien (wie das in Rede stehende Prinzip der Chancengleichheit der Parteien) nicht von der Garantie des Art. 79 Abs. 3 GG erfasst.

<sup>95</sup> So Herdegen, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 79 Abs. 3 (2008) Rn. 135 („Bei den Regelungen des Parteienstatus [Art. 21 GG] hat der verfassungsändernde Gesetzgeber weitgehend freie Hand...“).

<sup>96</sup> Parteien sind nach § 5 PartG gleich zu behandeln, wenn ein Träger öffentlicher Verwaltung ihnen Einrichtungen zur Verfügung stellt oder andere öffentliche Leistungen gewährt. Der Umfang der Gewährung kann allerdings nach der Bedeutung der Parteien bis zu dem für die Erreichung ihres Zwecks erforderlichen Mindestmaß abgestuft werden. Die Bedeutung der Parteien bemisst sich dabei „insbesondere auch“ nach den Ergebnissen vorangegangener Wahlen zu Volksvertretungen. - BVerfGE 24, 300 (354 f.) hat die Vereinbarkeit des § 5 PartG mit dem Grundgesetz bejaht; siehe auch BVerwGE 75, 67 (77). Vgl. S. 9.

schiedliche Behandlung von Parteien nur dann, wenn sie nicht durch einen besonderen zwingenden Grund gerechtfertigt ist.<sup>97</sup> Wäre die Chancengleichheit der Parteien indes ein Grundsatz des Art. 20 GG, der der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG zuzuordnen wäre, dürfte die Chancengleichheit nicht „berührt“ werden, wäre also auch keiner der vorgenannten Einschränkungen zugänglich. Mit anderen Worten geht das Bundesverfassungsgericht mit der in ständiger Rechtsprechung praktizierten Zubilligung der Modifikationsmöglichkeiten hinsichtlich der Chancengleichheit der Parteien zumindest unausgesprochen davon aus, dass insoweit kein Grundsatz im Sinne des Art. 79 Abs. 3 GG besteht, sondern die Chancengleichheit der Parteien lediglich eine (ungeschriebene) Konkretisierung des Grundsatzes der Demokratie bzw. des Grundsatzes der Parteien(gründungs)freiheit ist.

Setzt man indes an dem für das Demokratieprinzip essentiellen Willensbildungsprozess des Volkes an<sup>98</sup>, birgt jede Modifikation in diesem Bereich auch die **Gefahr der Veränderung oder der Verfälschung der vorgefundenen zwischen den Parteien bestehenden Wettbewerbslage**. Dies bedeutet nicht, dass der Grundsatz der Chancengleichheit verlangt, vorgegebene Unterschiede mit dem Ziel auszugleichen, eine Wettbewerbsgleichheit herzustellen. Er verwehrt es dem Gesetzgeber jedoch - so das Bundesverfassungsgericht - durch finanzielle Zuwendungen bestehende faktische Ungleichheiten der Wettbewerbschancen zu verschärfen.<sup>99</sup> Diese Feststellungen hat das Bundesverfassungsgericht indes lediglich gegenüber dem einfachen, nicht jedoch gegenüber dem verfassungsändernden Gesetzgeber gemacht. Andererseits hat das Bundesverfassungsgericht die Chancengleichheit der Parteien in ständiger Rechtsprechung dem Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Art. 21 Abs. 2 GG zugeordnet:

---

<sup>97</sup> BVerfGE 111, 54 (105) unter Verweis auf BVerfGE 8, 51 (65); 14, 121 (133); 34, 160 (163); 44, 125 (146); 47, 198 (227). Vgl. S. 10.

<sup>98</sup> Seine Argumentation zur Einbeziehung der Chancengleichheit der Parteien in die Ewigkeitsgarantie im Wesentlichen hieran ausrichtend Schulz, *Änderungsfeste Grundrechte*, 2008, S. 324 f.

<sup>99</sup> BVerfGE 20, 56 (118); 41, 399 (413 f.); 42, 53 (59); 73, 40 (89); 78, 350 (358); 85, 264 (297); 111, 54 (105). Vgl. S. 9.

„So lässt sich die freiheitliche demokratische Grundordnung als eine Ordnung bestimmen, die unter Ausschluss jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen: die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition.“<sup>100</sup>

Diese Zuordnung unterstreicht letztlich aber nur den bereits aus Art. 21 Abs. 1 GG abgeleiteten Befund, dass die Chancengleichheit der Parteien ungeschriebener Bestandteil der Parteien(gründungs)freiheit des Art. 21 Abs. 1 GG ist. **Die Chancengleichheit der Parteien ist damit lediglich eine Konkretisierung des Grundsatzes der Demokratie bzw. des Grundsatzes der Parteien(gründungs)freiheit** im Sinne des Art. 79 Abs. 3 GG. An diesem Befund ändert auch eine Verortung des Prinzips der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in den nach Art. 79 Abs. 3 GG unberührbaren Grundsätzen<sup>101</sup> nichts. Denn auch dann ist die Chancengleichheit nur eine Konkretisierung dieses Prinzips bzw. Grundsatzes. Als solche nimmt sie am unbedingten Schutz des Art. 79 Abs. 3 GG selbst nicht teil.

---

<sup>100</sup> BVerfGE 2, 1 (12 f.). - Wenn Herdegen, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 79 Abs. 3 (2008) Rn. 85, ausführt, dass sich „der Inhalt der ‚freiheitlich demokratischen Grundordnung‘ im Sinn von Art. 18 und Art. 21 Abs. 2 GG ... weitgehend mit dem unabänderlichen Kerngehalt der Verfassung“ decke, steht dies im Kontext mit seiner Aussage (ebd.) in Rn. 135 („Bei der Regelung des Parteienstatus [Art. 21 GG] hat der verfassungsändernde Gesetzgeber weitgehend freie Hand, soweit die Freiheit der parteiinternen Willensbildung nach demokratischen Grundsätzen von staatlicher Einflussnahme gesichert bleibt.“), dass die Chancengleichheit der Parteien als Bestandteil der freiheitlich demokratischen Grundordnung nicht dem Kerngehalt zugehörig ist, wie auch die Einschränkung („weitgehend“) zumindest allgemein schon andeutet. Dem widerspricht freilich die apodiktische Feststellung, dass „jeder Eingriff in die ‚freiheitlich demokratische Grundordnung‘ den unantastbaren Inhalt der Grundsätze des Art. 1 und 20 GG“ verletze (ebd., Rn. 85).

<sup>101</sup> Vgl. hierzu etwa Becker, in: Handbuch des Staatsrechts VIII, 1. Aufl. 1992, § 167 Rn. 47; eingehend mit Meinungsstand insbes. Denninger, in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. 1995, § 16 Rn. 35 (S. 693 ff.).

### cc) Entscheidungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts

Eine letzte von Art. 79 Abs. 3 GG als Grundsatz des Art. 20 GG geschützte Position könnte das - nach geltender Verfassungslage in Art. 21 Abs. 2 Satz 2 GG niedergelegte - Entscheidungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts **hinsichtlich der Verfassungswidrigkeit einer Partei** sein. Das Entscheidungsmonopol schützt die Freiheit jeder Partei, über ihre politische Ausrichtung selbst zu bestimmen, und schließt zu diesem Zweck administrative Eingriffe in die Rechtsposition der Parteien aus politischen Gründen (weitgehend) aus.<sup>102</sup> Trotz der nach der gegenwärtigen Verfassungslage zentralen Stellung des Art. 21 Abs. 2 Satz 2 GG dürfte dieser indes nicht an den von Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Grundsätzen des Art. 20 GG teilhaben, und zwar aus zwei Gründen nicht: Erstens betrifft Art. 21 Abs. 2 GG nur die Verfassungswidrigkeit einer Partei, die - sobald sie festgestellt ist - zur schärfsten aller denkbaren Rechtsfolgen, dem Parteiverbot, führt. Der **Ausschluss von der Parteienfinanzierung stellt demgegenüber ein milderes Mittel** dar<sup>103</sup>, sodass schon ausgehend von der Rechtsfolge ein Entscheidungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts nicht zwingend ist.<sup>104</sup> Zweitens nimmt Art. 21 Abs. 2 Satz 2 GG eine Sonderstellung in der Verfassung ein. Grundsätzlich folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip, das in Einzelementen zu den Grundsätzen des Art. 20 GG gehört<sup>105</sup>, nur, dass gegen staatliche Entscheidungen überhaupt ein **effektiver Rechtsschutz gewährleistet** sein muss.<sup>106</sup> Einen erst- und letztinstanzlichen Rechtsschutz durch das Bundesverfassungsgericht garantiert das Rechtsstaatsprinzip nicht.

---

<sup>102</sup> Vgl. S. 7.

<sup>103</sup> So auch explizit Linck, DÖV 2006, 939 (945), der insofern für eine „verfassungsrechtliche Einschränkung der Freiheit und Chancengleichheit für verfassungswidrige Parteien in Art. 21 GG“ plädiert.

<sup>104</sup> Auf verfassungsrechtlich mögliche Alternativen zum bzw. neben oder unterhalb des Parteiverbots weisen schon Maurer, AöR 96 (1971), 203 (223), und jüngst Linck, DÖV 2006, 939 (945), hin.

<sup>105</sup> Vgl. BVerfGE 30, 1 (24); 84, 90 (121); Dreier, in: ders., GG-Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 79 Rn. 49 ff.; Hain, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 79 Rn. 90; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG-Kommentar, 11. Aufl. 2008, Art. 79 Rn. 62; Schnapauff, in: Hömig, GG-Kommentar, 8. Aufl. 2007, Art. 79 Rn. 4.

<sup>106</sup> Vgl. BVerfGE 30, 1 (28); 84, 90 (121); Bryde, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 3, 5. Aufl. 2003, Art. 79 Rn. 43; Herdegen, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 79 Abs. 3 (2008) Rn. 142; Zacharias, in: Thiel, Wehrhafte Demokratie, 2003, S. 57 (94) m.w.N. in Fn. 233.

## **dd) Modifizierung von Konkretisierungen der Grundsätze aus Art. 1 GG und Art. 20 GG**

Verlangt also Art. 79 Abs. 3 GG, dass die genannten Grundsätze („Prinzipien“) nicht berührt werden dürfen, diese mithin änderungsfest sind, hindert dies den verfassungsändernden Gesetzgeber nicht, die **positivrechtlichen Ausprägungen bzw. Konkretisierungen dieser Grundsätze** („Regeln“) **aus sachgerechten Gründen zu modifizieren**.<sup>107</sup> Dezidiert hat hierzu das Bundesverfassungsgericht bereits in seiner sog. Abhörentscheidung Stellung bezogen:

„Art. 79 Abs. 3 GG als Schranke für den verfassungsändernden Gesetzgeber hat den Sinn, zu verhindern, dass die geltende Verfassungsordnung in ihrer Substanz, in ihren Grundlagen auf dem formal-legalistischen Weg eines verfassungsändernden Gesetzes beseitigt und zur nachträglichen Legalisierung eines totalitären Regimes missbraucht werden kann. Die Vorschrift verbietet also eine prinzipielle Preisgabe der dort genannten Grundsätze. Grundsätze werden "als Grundsätze" von vornherein nicht "berührt", wenn ihnen im allgemeinen Rechnung getragen wird und sie nur für eine Sonderlage entsprechend deren Eigenart aus evident sachgerechten Gründen modifiziert werden. Die Formel, jene Grundsätze dürfen "nicht berührt" werden, hat also keine striktere Bedeutung als die ihr verwandte Formel in Art. 19 Abs. 2 GG, wonach in keinem Fall ein Grundrecht "in seinem Wesensgehalt angetastet" werden darf.

Von Bedeutung ist für die Auslegung ferner, dass Art. 79 Abs. 3 GG, abgesehen von dem Grundsatz der Gliederung des Bundes in Länder und der grundsätzlichen Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung als unantastbar "die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze" nennt. Das ist etwas anderes, zum Teil mehr, zum Teil weniger als die Formulierung, Art. 79 Abs. 3 GG entziehe den Verfassungsgrundsatz der Achtung vor der Menschenwürde und das Rechtsstaatsprinzip jeder Verfassungsänderung. In Art. 1 GG sind mehr Grundsätze "niedergelegt" als nur der Grundsatz der Achtung vor der Menschenwürde. Auch in Art. 20 GG sind mehrere Grundsätze niedergelegt, nicht jedoch ist dort "niedergelegt" das "Rechtsstaatsprinzip", sondern nur ganz bestimmte Grundsätze des Rechtsstaatsprinzips: ... Die mit der Formulierung des Art. 79 Abs. 3 GG verbundene *Einschränkung* der Bindung des verfassungsändernden Gesetzgebers muss bei der Auslegung um so ernster genommen werden, als es sich um eine Ausnahmevorschrift handelt, die jedenfalls nicht dazu führen darf, dass der Gesetzgeber gehindert wird, durch verfassungsändernden

---

<sup>107</sup> BVerfGE 84, 90 (120 f.); 94, 12 (34); 94, 49 (103); 109, 279 (310); auch BVerfGE 30, 1 (24).

des Gesetz auch elementare Verfassungsgrundsätze systemimmanent zu modifizieren.“<sup>108</sup>

In seiner nachfolgenden ständigen Rechtsprechung hat das Gericht die Modifikationsmöglichkeiten des verfassungsändernden Gesetzgebers unter Abnahme von Art. 19 Abs. 2 GG auf positivrechtliche Ausprägungen der Grundsätze (Regeln) hin konkretisiert:

„Art. 79 Abs. 3 GG ist eine eng auszulegende Ausnahmvorschrift, die den verfassungsändernden Gesetzgeber nicht hindert, die positivrechtlichen Ausprägungen dieser Grundsätze aus sachgerechten Gründen zu modifizieren (vgl. BVerfGE 84, 90 <120 f.>; 94, 49 <102 f.>). Das Bundesverfassungsgericht hat das Recht des verfassungsändernden Gesetzgebers zu respektieren, einzelne Grundrechte zu ändern, einzuschränken oder sogar aufzuheben, sofern er die in Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze nicht berührt. Aus sachgerechten Gründen erfolgende Modifikationen der positivrechtlichen Ausprägung dieser Grundsätze sind dem Gesetzgeber nicht verwehrt (vgl. BVerfGE 94, 49 <103 f.>). Was im Rahmen einzelner Grundrechte zum Gewährleistungsinhalt des Art. 1 Abs. 1 GG gehört, ist durch Auslegung der jeweiligen Grundrechtsnorm eigenständig zu bestimmen.

Verfassungsänderungen sind nicht an der Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG zu messen. Diese Garantie bindet den einfachen, nicht aber den verfassungsändernden Gesetzgeber. Eine Antastung des Wesensgehalts im Sinne von Art. 19 Abs. 2 GG kann zwar im Einzelfall zugleich den von Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Menschenwürdegehalt eines Grundrechts beeinträchtigen. Der Wesensgehalt ist aber nicht mit dem Menschenwürdegehalt eines Grundrechts gleichzusetzen. Eine mögliche Kongruenz im Einzelfall ändert nichts daran, dass Maßstab für eine verfassungsändernde Grundrechtseinschränkung allein der durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützte Menschenwürdegehalt eines Grundrechts ist.“<sup>109</sup>

Da es sich bei der Chancengleichheit der Parteien um eine Konkretisierung (Ausprägung) der Grundsätze im Sinne von Art. 79 Abs. 3 GG handelt, ist folglich eine Modifizierung grundsätzlich möglich, namentlich wenn man sich ver-

---

<sup>108</sup> BVerfGE 30, 1 (24 f.).

<sup>109</sup> BVerfGE 109, 279 (310 f.). Dem im Grundsatz beipflichtend das gesamte Schrifttum, siehe nur Bryde, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 3, 5. Aufl. 2003, Art. 79 Rn. 28; Hain, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 79 Rn. 51; Herdegen, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 79 Abs. 3 (2008) Rn. 62, 107 ff.; Lücke/Sachs, in: Sachs, GG-Kommentar, 4. Aufl. 2007, Art. 79 Rn. 36.

gegenwärtigt, dass der in Rede stehende Modifikationsvorbehalt seitens des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich positiv-rechtlicher Ausprägungen ausgebracht wurde, es sich bei der Chancengleichheit der Parteien indes um eine ungeschriebene verfassungsrechtliche Ausprägung (zumindest) des Grundsatzes der Demokratie (Art. 20 Abs. 2 GG) handelt.

Nimmt man das im sog. Abhörurteil in diesem Kontext angeführte Merkmal der **Systemimmanenz** auf<sup>110</sup>, kann hierin durchaus eine Verengung der Modifikationsmöglichkeit erblickt werden. Sieht man in den „Grundsätzen“ der Art. 1 und 20 GG nicht nur die Absicherung bestimmter Standards, sondern insbesondere den durch Art. 79 Abs. 3 GG intendierten Schutz eines bestimmten, im Grundgesetz angelegten Leitbilds eines verfassten Staates, der sich aus der Zusammenschau der Grundsätze des Art. 1 und 20 GG ergibt<sup>111</sup>, muss dieses Leitbild auch nach der Modifikation gewahrt bleiben („prinzipienwahrende Fortbildung und Modifikation der unabänderlichen Verfassungsinhalte“)<sup>112</sup>. Dieses Leitbild wird - wie ausgeführt - jedoch nur im Prinzipiellen durch Art. 79 Abs. 3 GG gewährleistet. *Paul Kirchhof* hat dies sehr anschaulich beschrieben: „Die Inhaltsgarantie im Prinzipiellen ist vergleichbar dem Baum, der im Stamm unverrückbar steht, im Geäst vom Sturm der Zeit bewegt wird, im Blattwerk sich regelmäßig in der Substanz bei gleich bleibendem Gesamtbild erneuert.“<sup>113</sup> Auch wenn sicherlich die regelmäßige Erneuerung des Blattwerks das Moment der Verfassungsänderung überzeichnet, so hat sich doch jede Grundgesetzänderung als Bestätigung der von den Grundsätzen vorgegebenen Staatsstruktur (Inhaltsgarantie im Prinzipiellen) darzustellen, keinesfalls aber als Ersetzung ihrer Kernaussagen durch gegenläufige Grundsatzaussagen.<sup>114</sup>

Diese in dem Begriff der **Systemimmanenz** liegende besondere Rechtfertigungslast kommt bereits heute in der Rechtsprechung des Bundesverfas-

---

<sup>110</sup> So etwa Schnapauff, in: Hömig, GG-Kommentar, Art. 79 Rn. 4; kritisch zum Merkmal der „Systemimmanenz“ z.B. Herdegen, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 79 Abs. 3 (2008) Rn. 62 („unpräzise“); Zacharias, in: Thiel, Wehrhafte Demokratie, 2003, S. 57 (68).

<sup>111</sup> Kirchhof, in: Handbuch des Staatsrechts II, 3. Aufl. 2004, § 21 Rn. 79 ff., 93; Herdegen, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 79 Abs. 3 (2008) Rn. 107.

<sup>112</sup> Kirchhof, in: Handbuch des Staatsrechts II, 3. Aufl. 2004, § 21 Rn. 79.

<sup>113</sup> Kirchhof, in: Handbuch des Staatsrechts II, 3. Aufl. 2004, § 21 Rn. 81.

<sup>114</sup> Kirchhof, in: Handbuch des Staatsrechts II, 3. Aufl. 2004, § 21 Rn. 99.

sungsgerichts zum **streng formalen Charakter des parteirechtlichen Gleichheitssatzes** zum Ausdruck: Nur „andere, aus der Verfassungsstruktur sich ergebende verfassungsrechtliche Gründe ... [gestatten] dem Gesetzgeber ein Abgehen von der Gleichbehandlung aller Parteien.“<sup>115</sup> Dieser Grundsatz der streng formalen Gleichheit, der sich insbesondere auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht findet<sup>116</sup>, verlangt, dass Beeinträchtigungen besonders rechtfertigungsbedürftig sind, sie also von einem „besonders zwingenden Grund“ getragen werden müssen.<sup>117</sup> Auch wenn die Annahme nahe liegt, dass nur kollidierende Verfassungsgüter eine Beeinträchtigung zu rechtfertigen vermögen<sup>118</sup>, hat das Bundesverfassungsgericht diesen Kreis der Rechtfertigungsmöglichkeiten auch auf traditional gerechtfertigte Einschränkungen bezogen.<sup>119</sup>

Eine systemimmanente Modifizierung könnte sich vor dem Hintergrund der **verfassungsrechtlichen Grundentscheidung für eine wehrhafte Demokratie** rechtfertigen. In Abkehr von der wertneutralen Demokratie der Weimarer Republik wird die vom Grundgesetz errichtete Verfassungsordnung als streitbare oder wehrhafte Demokratie bezeichnet.<sup>120</sup> Im sog. KPD-Urteil hat das Bundesverfassungsgericht den Begriff der streitbaren Demokratie in seine Judikatur übernommen<sup>121</sup> und ihn in seinem sog. Abhörurteil bezüglich der Einfügung des Art. 10 Abs. 2 Satz 2 GG in das Grundgesetz und der Grundentscheidung für die Nichtbenachrichtigung des Betroffenen und die Ersetzung des gerichtlichen

---

<sup>115</sup> BVerfGE 6, 273 (280) m.w.N. aus dem Bereich des Wahlrechts; siehe auch BVerfGE 14, 121 (134 ff.); 95, 408 (417 f.); 99, 1 (9).

<sup>116</sup> BVerfGE 11, 206 (272); 34, 81 (98 f.); 82, 322 (377); 95, 335 (353); 95, 408 (407); Achterberg/Schulte, in: v. Mangoldt/Klein/Strack, GG-Kommentar, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 38 Rn. 133; Magiera, in: Sachs, GG-Kommentar, 4. Aufl. 2007, Art. 38 Rn. 90, 92; Meyer, in: Handbuch des Staatsrechts II, 1. Aufl. 1987, § 38 Rn. 133; Morlok, in: Dreier, GG-Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 38 Rn. 98. - Zur Kritik an der diesbezüglichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und zu § 5 PartG siehe z.B. Ipsen, in: Sachs, GG-Kommentar, 4. Aufl. 2007, Art. 21 Rn. 41 ff.

<sup>117</sup> BVerfGE 1, 208 (225); 14, 131 (133), 95, 335 (376 f.); 95, 408 (417 f.). Vgl. S. 10.

<sup>118</sup> So dezidiert etwa Morlok, in: Dreier, GG-Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 38 Rn. 61, 98 m.w.N.

<sup>119</sup> BVerfGE 36, 139 (141 f.); 67, 146 (148) - Allgemeinheit der Wahl.

<sup>120</sup> Eine Zusammenfassung der Begrifflichkeiten findet sich bei Thiel, in: ders., Wehrhafte Demokratie, 2003, S. 1 (5 f.).

<sup>121</sup> BVerfGE 5, 85 (insbes. 139).



Rechtsschutzes durch ein Verfahren vor von der Volksvertretung bestimmten Organen und Hilfsorganen als (zusätzlichen) Legitimationsgrund herangezogen.

„Eine Verfassungsvorschrift darf nicht allein aus ihrem Wortlaut heraus isoliert ausgelegt werden. Alle Verfassungsbestimmungen müssen vielmehr so ausgelegt werden, dass sie mit den elementaren Grundsätzen des Grundgesetzes und seiner Wertordnung vereinbar sind (BVerfGE 19, 206 [220]). Bei der Auslegung des Art. 10 Abs. 2 Satz 2 GG ist also der Kontext der Verfassung, sind insbesondere Grundentscheidungen des Grundgesetzes und allgemeine Verfassungsgrundsätze zu berücksichtigen. Im vorliegenden Zusammenhang ist von besonderer Bedeutung, dass die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland sich für die "streitbare Demokratie" entschieden hat. Sie nimmt einen Missbrauch der Grundrechte zum Kampf gegen die freiheitliche Ordnung nicht hin (BVerfGE 28, 36 [48]). Verfassungsfeinde sollen nicht unter Berufung auf Freiheiten, die das Grundgesetz gewährt und unter ihrem Schutz die Verfassungsordnung oder den Bestand des Staates gefährden, beeinträchtigen oder zerstören dürfen (vgl. Art. 9 Abs. 2, Art. 18, Art. 21 GG). ...“<sup>122</sup>

Im Kontext mit Art. 33 Abs. 5 GG („Radikalenerlass“) diene der Grundsatz der wehrhaften Demokratie zur Begründung beamtenrechtlicher Treuepflichten als „hergebrachtem Grundsatz des Berufsbeamtentums“

„Die hergebrachte Treuepflicht des Beamten erhält unter der Geltung des Grundgesetzes ein besonderes Gewicht dadurch, dass diese Verfassung nicht wertneutral ist, sondern sich für zentrale Grundwerte entscheidet, sie in ihren Schutz nimmt und dem Staat aufgibt, sie zu sichern und sie zu gewährleisten (Art. 1 GG). Sie trifft Vorkehrungen gegen ihre Bedrohung, sie institutionalisiert besondere Verfahren zur Abwehr von Angriffen auf die verfassungsmäßige Ordnung, sie konstituiert eine wehrhafte Demokratie (Art. 2 Abs. 1, Art. 9 Abs. 2, Art. 18, Art. 20 Abs. 4, Art. 21 Abs. 2, Art. 79 Abs. 3, Art. 91, Art. 98 Abs. 2 GG). Diese Grundentscheidung der Verfassung schließt es aus, dass der Staat, dessen verfassungsmäßiges Funktionieren von der freien inneren Bindung seiner Beamten an die geltende Verfassung abhängt, zum Staatsdienst Bewerber zulässt und im Staatsdienst Bürger belässt, die die freiheitliche demokratische, rechts- und sozialstaatliche Ordnung ablehnen und bekämpfen. Der Beamte kann nicht zugleich in der organisierten Staatlichkeit wirken und die damit verbundenen persönlichen Sicherungen und Vorteile in Anspruch nehmen und aus dieser Stellung heraus die Grundlage seines Handels zerstören

---

<sup>122</sup> BVerfGE 30, 1 (19 ff.)

wollen. Der freiheitliche demokratische Rechtsstaat kann und darf sich nicht in die Hand seiner Zerstörer geben.“<sup>123</sup>

und zur Negierung des Art. 3 Abs. 3 GG

„Schließlich darf eine Verfassungsvorschrift nicht isoliert ausgelegt werden; sie muss vielmehr aus dem Kontext der Verfassung heraus ausgelegt werden (BVerfGE 19, 206 [220]; 30, 1 [19]; 33, 23 [29]). In diesen Zusammenhang gestellt ist es schlechterdings ausgeschlossen, dass dieselbe Verfassung, die die Bundesrepublik Deutschland aus der bitteren Erfahrung mit dem Schicksal der Weimarer Demokratie als eine streitbare, wehrhafte Demokratie konstituiert hat, diesen Staat mit Hilfe des Art. 3 Abs. 3 GG seinen Feinden auszuliefern geboten hat (vgl. BVerfGE 30, 1 [20]; 28, 36 [49]; 13, 46 [49]).“<sup>124</sup>

An den beiden vorgenannten sowie einer Vielzahl weiterer Entscheidungen wird deutlich, dass das Bundesverfassungsgericht dem Prinzip der wehrhaften/streitbaren Demokratie eine eigenständige rechtliche Bedeutung zuerkennt. Dieses insbesondere aus der Gesamtschau der Art. 2 Abs. 1, Art. 9 Abs. 2, Art. 18, Art. 20 Abs. 4, Art. 21 Abs. 2, Art. 73 Nr. 10, Art. 79 Abs. 3, Art. 87 Abs. 1, Art. 91, Art. 98 Abs. 2 GG abgeleitete Prinzip der **wehrhaften Demokratie** bezeichnet das Bundesverfassungsgericht selbst als **selbstständiges Verfassungsprinzip, als Grundentscheidung des Grundgesetzes bzw. der Verfassung**<sup>125</sup>, das als Auslegungs-, Abwägungs- und Rechtfertigungskriterium dient. Im Schrifttum wird das Prinzip der wehrhaften Demokratie daher als ein materiales Verfassungsprinzip von eigenständiger Bedeutung qualifiziert, das wie eines der Strukturprinzipien in den Art. 20 GG und Art. 28 GG verankert sei.<sup>126</sup> Unabhängig davon, ob man das Prinzip der wehrhaften Demokratie als charakteristischen Wesenszug des Grundgesetzes beschreibt oder als unsere Demokratie prägenden Grundsatz im Sinne von Art. 79 Abs. 3 GG<sup>127</sup>, ist das

---

<sup>123</sup> BVerfGE 39, 334 (349).

<sup>124</sup> BVerfGE 39, 334 (368 f.).

<sup>125</sup> BVerfGE 30, 1 (19 f.); 39, 334 (349).

<sup>126</sup> Siehe insoweit nur die allgemein als grundlegend qualifizierte Studie von Sattler, Die rechtliche Bedeutung der Entscheidung für die streitbare Demokratie, 1982, S. 38 ff. m.w.N.; Becker, in: Handbuch des Staatsrechts VII, 1. Aufl. 1992, § 167 Rn. 43; Thiel, in: ders., Wehrhafte Demokratie, 2003, S. 1, 8 ff., insbes. 23 f..

<sup>127</sup> So die Fragestellung auch bei Sattler, Die rechtliche Bedeutung der Entscheidung für die streitbare Demokratie, 1982, S. 9.

von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kreierte und konturierte Prinzip der wehrhaften Demokratie in der Lage, eine systemimmanente Modifikation des Grundsatzes der Chancengleichheit der Parteien zu begründen. Um die Diktion des Bundesverfassungsgerichts zur strengen formalen Gleichheit aufzunehmen, ist das Prinzip der wehrhaften Demokratie ein sich aus der Verfassungsstruktur ergebender verfassungsrechtlicher („besonders zwingender“) Grund, der dem (verfassungsändernden) Gesetzgeber ein Abgehen von der Gleichbehandlung aller Parteien gestattet. Namentlich hat das Bundesverfassungsgericht judiziert, dass es **keine Neutralität des Staates gegenüber den Gegnern der Verfassung unter dem Regime des Grundgesetzes** geben könne.<sup>128</sup> Die Verfassung ist keineswegs wertneutral, sondern entscheidet sich für zentrale Grundwerte, die sie in ihren Schutz nimmt, wobei sie dem Staat aufgibt, sie zu sichern und sie zu gewährleisten. Zudem trifft sie Vorkehrungen gegen ihre Bedrohung wie die Institutionalisierung besonderer Verfahren zur Abwehr von Angriffen auf die verfassungsmäßige Ordnung. Konkretisierung dessen ist beispielsweise die in Art. 21 Abs. 2 GG angelegte Möglichkeit des Parteiverbots als die bislang einzige im Grundgesetz angelegte Reaktionsmöglichkeit des Staates auf Parteien, die darauf abzielen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen. Letztlich ist auch das Parteiverbot nach Art. 21 Abs. 2 GG eine Konkretisierung des Prinzips der (wehrhaften) Demokratie als unberührbarem Grundsatz des Art. 79 Abs. 3 GG.

### ***3. Ergebnis zu IV.***

Der Ausschluss extremistischer Parteien von der Parteienfinanzierung ist nur im Wege der Verfassungsänderung möglich. Diese hat neben den formellen Vorgaben des Art. 79 Abs. 1 und 2 GG den Anforderungen der sog. Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG Rechnung zu tragen, die u.a. die Grundsätze der Art. 1 GG und Art. 20 GG für unberührbar erklärt. Die durch einen Ausschluss extremistischer Parteien von der Parteienfinanzierung beeinträchtigte Chancengleichheit der Parteien ist indes kein Grundsatz weder des Art. 1 GG noch des Art. 20 GG, sondern vielmehr nur eine Ausprägung bzw. Konkretisierung des durch Art. 79 Abs. 3 GG absolut geschützten Grundsatzes der Demokratie

---

<sup>128</sup> BVerfGE 5, 85 (139); 39, 334 (349).

bzw. des Grundsatzes der Parteienfreiheit. Die **Chancengleichheit der Parteien** ist daher **einer systemimmanenten Modifizierung zugänglich**, die durch besondere zwingende Gründe getragen sein muss. Einen solchen zwingenden Grund, der eine Durchbrechung der grundsätzlich zu gewährleistenden Chancengleichheit der Parteien erlaubt, ist die verfassungsrechtliche Grundentscheidung für eine wehrhafte Demokratie.

## V. Folgefragen

Da nach den obigen Ausführungen Art. 79 Abs. 3 GG einer Verfassungsänderung mit dem Ziel des Ausschlusses verfassungsfeindlicher Parteien von der staatlichen Parteienfinanzierung nicht grundsätzlich entgegensteht, verlagert sich das Augenmerk auf die konkrete Ausgestaltung einer Verfassungsänderung und des folgenden einfachen Rechts. Maßstab für die Ausgestaltung der Verfassungsänderung ist Art. 79 Abs. 3 GG. Dabei ist nach den Ausführungen im vorangegangenen Abschnitt zu berücksichtigen, dass die Chancengleichheit der Parteien zwar eine Ausprägung der von Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Grundsätze des Demokratieprinzips darstellt. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat jedoch die Möglichkeit, diese Ausprägung aus sachgerechten Gründen positiv-rechtlich - unter der Maßgabe der Systemimmanenz - zu modifizieren. Daraus folgt, dass sich auch die konkrete Ausgestaltung der Verfassungsänderung als **systemimmanente Modifizierung** darstellen muss.

**Art. 79 Abs. 3 GG** steht insofern in einem **Spannungsverhältnis**. Einerseits handelt es sich bei der Vorschrift selbst um einen konstituierenden Bestandteil der wehrhaften Demokratie.<sup>129</sup> Andererseits aber werden Maßnahmen des verfassungsändernden Gesetzgebers zur Abwehr von Feinden der Demokratie durch die Vorschrift begrenzt, indem dieser insbesondere auf die Achtung der Grundsätze des Demokratie- und des Rechtsstaatsprinzips festgelegt wird.<sup>130</sup> Aus diesem Spannungsverhältnis heraus resultiert ein Spielraum zur systemimmanenten Modifizierung der einzelnen Ausprägungen der von Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Grundsätze.

Die der Verfassungsänderung folgende Fassung des einfachen Rechts muss sich wiederum in dem von dem - dann geänderten - Grundgesetz gesetzten Rahmen halten. Dabei stellen sich **inhaltliche und verfahrensrechtliche Fragen**. In inhaltlicher Hinsicht ist die konkrete Festlegung der Voraussetzungen des Finanzierungsausschlusses von entscheidender Bedeutung (dazu unter 1.). In verfahrensrechtlicher Hinsicht sind vor allem die Entscheidungszuständigkeit

---

<sup>129</sup> BVerfGE 39, 334 (349).

<sup>130</sup> Becker, in: Handbuch des Staatsrechts VII, 1. Aufl. 1992, § 167 Rn. 49.

(dazu unter 2.) und die Ausgestaltung des Rechtsschutzes (dazu unter 3.) von hoher Relevanz. Schließlich ist die indirekte Parteienfinanzierung, d.h. die steuerliche Begünstigung von Mitgliedsbeiträgen und Parteispenden in die Betrachtung mit einzubeziehen (dazu unter 4.).

### **1. Materielle Voraussetzungen eines Ausschlusses**

Die Festlegung der materiellen Voraussetzungen für einen Ausschluss einzelner Parteien von der Parteienfinanzierung bestimmt die Eingriffsschwelle. Für ein Parteiverbot liegt diese nach der gegenwärtigen Verfassungslage sehr hoch. Es muss eine aggressiv-kämpferische Grundhaltung gegenüber den obersten Werten der bestehenden Verfassungsordnung sicher festzustellen sein. Eine Partei muss planvoll auf die Beseitigung dieser Ordnung hinarbeiten, was sich vor dem Bundesverfassungsgericht als vollständig erweislich darstellen muss.<sup>131</sup> Soll daher die in Aussicht genommene Verfassungsänderung praktisch wirksam werden, muss die Eingriffsschwelle niedriger angesetzt werden. Dies erscheint auch deshalb geboten, weil der Finanzierungsausschluss gegenüber dem Parteiverbot ein erheblich milderer Mittel darstellt. Eine Absenkung der Eingriffsschwelle kann in zwei Bereichen geschehen. Der erste Bereich betrifft das Ausmaß der Verfassungsfeindlichkeit, konkret das Erfordernis der aggressiv-kämpferischen Grundhaltung. Der zweite Bereich betrifft das Maß der erforderlichen Gewissheit. Grundsätzlich denkbar wäre ein Ausschluss bereits auf der Grundlage eines hinreichenden Verdachts.

#### **a) Ausmaß der Verfassungsfeindlichkeit**

Die Verfassungsfeindlichkeit einer Partei, die Anlass zum Ausschluss von der Parteienfinanzierung bietet, dürfte im Ausgangspunkt analog zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu bestimmen sein. Eine Partei verfolgt dann verfassungsfeindliche Zielsetzungen, wenn sie die obersten Grundsätze der freiheitlichen Demokratie ablehnt und sich folglich **gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung** als solche stellt.

---

<sup>131</sup> Vgl. S. 16.

## **aa) Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung**

Zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung gehören nach der **Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts** zumindest die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition.<sup>132</sup> Dabei genügt die Kritik an einzelnen Ausprägungen der Verfassung nicht, um Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung annehmen zu können. Verfassungskritik ist im Rahmen des Grundgesetzes zulässig, und zwar auch dann, wenn eine Partei ganze Institutionen des Grundgesetzes ablehnt.<sup>133</sup> Sie darf dabei aber das Wertegerüst des Grundgesetzes und die grundlegenden Regeln der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit nicht grundsätzlich in Frage stellen.

Geringere Anforderungen dürften auch an einen Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung nicht zu stellen sein. Die **Sanktionierung einer politischen Partei** aufgrund ihrer inhaltlichen Ausrichtung stellt - gerade weil das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit aller Parteien zum Kernbestand der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gehören - eine **eng zu begrenzende Ausnahme** in der bundesdeutschen Demokratie dar. **Systemkritik** von rechts und links ist **zulässig**.<sup>134</sup> Parteien, die dem politischen System kritisch gegenüber stehen, müssen keine Nachteile in Kauf nehmen, solange sie sich nicht im oben genannten Sinne gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung und damit gegen die Grundlage ihres eigenen politischen Wirkens wenden. Es gehört gerade zum Wesen der Demokratie und damit wohl auch zu den von Art. 79 Abs. 3 GG i.V. mit Art. 20 Abs. 1 und 2 GG geschützten demokratischen Grundsätzen, dass sich der Wettbewerb zwischen verschiedenen Auffassungen im gesellschaftlichen Raum frei entfaltet. Geringere

---

<sup>132</sup> BVerfGE 2, 1 (12).

<sup>133</sup> Vgl. S. 17.

<sup>134</sup> BVerfGE 5, 85 (140 f.).

Anforderungen würden hingegen die Entstehung neuer Parteien außerhalb des heute etablierten Parteienspektrums deutlich erschweren oder sogar unmöglich machen. Es bestünde die Gefahr eines auch rechtlich durch den Finanzausschluss abgesicherten Oligopols der gegenwärtig tonangebenden Parteien. Ein solches Oligopol kann im gesellschaftlichen Raum frei entstehen. Es darf jedoch nicht durch Regelungen des Parteienrechts gefördert werden, die die Verdrängung von politischen Wettbewerbern aufgrund ihrer inhaltlichen Position zum Ziel haben. Eine Regelung mit einer solchen Zielsetzung hätte vor Art. 79 Abs. 3 GG aller Voraussicht nach keinen Bestand. Es handelte sich nicht um eine systemimmanente Modifizierung der bundesdeutschen, gerade auch durch Art. 79 Abs. 3 GG abgesicherten wehrhaften Demokratie, sondern vielmehr um einen - der bundesdeutschen Demokratie fremden - Systembruch.

Die **wehrhafte Demokratie** muss es allerdings nicht hinnehmen, dass die Grundprinzipien der Verfassung mit ihren eigenen Mitteln verächtlich gemacht und untergraben werden.<sup>135</sup> Konkrete Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung muss die wehrhafte Demokratie nicht hinnehmen. Die verfassungsrechtlich gebotene Toleranz vor anderen Meinungen und Zielen endet dort, wo diese Toleranz zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung instrumentalisiert wird. Konkrete **Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung** als solche können daher zum Anlass für einen Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung genommen werden. Mit einem solchen Ausschluss wird der Grundsatz der wehrhaften Demokratie, für den auch Art. 79 Abs. 3 GG steht, verwirklicht, und zwar in einer Art und Weise, die sich als systemimmanente Modifizierung der Chancengleichheit der Parteien darstellen dürfte. Denn zum Wesen der bundesdeutschen Demokratie gehört es, dass sie - anders als die Weimarer Demokratie - ihren Gegnern nicht die Hand zu ihrer Überwindung reicht. Konkrete verfassungsfeindliche Bestrebungen sind daher ein hinreichender Anlass für eine partielle Modifizierung des Grundsatzes der Chancengleichheit im Hinblick auf die staatliche Parteienfinanzierung.

---

<sup>135</sup> Vgl. S. 40.



Dass Eingriffe in die Rechtsposition der Parteien an Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung anknüpfen, ist dem Recht der politischen Parteien nicht fremd. Neben den Regelungen zum Parteiverbot sehen beispielsweise die Verfassungsschutzgesetze des Bundes und der Länder vor, dass Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung zum Anlass genommen werden können, die betreffende Partei zu beobachten und über ihre Aktivitäten zu berichten (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG, § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 NVerfSchG, § 3 Abs. 1 Nr. 1 VSG NRW). Die Unbedenklichkeit dieser Regelungen ist im Grundsatz nicht umstritten. Dabei fassen die Verfassungsschutzgesetze den **Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung** zu Recht weiter als die - als Mindestanforderung zu begreifende - vorgenannte Definition des Bundesverfassungsgerichts. Zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung zählen danach das Recht des Volkes, die Staatsgewalt in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung auszuüben und die Volksvertretung in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl zu wählen, die Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung und die Bindung der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung an Gesetz und Recht, das Recht auf Bildung und Ausübung einer parlamentarischen Opposition, die Ablösbarkeit der Regierung und ihre Verantwortlichkeit gegenüber der Volksvertretung, die Unabhängigkeit der Gerichte, der Ausschluss jeder Gewalt- und Willkürherrschaft und die im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechte (vgl. § 4 Abs. 2 BVerfSchG, § 4 Abs. 3 NVerfSchG, § 3 Abs. 4 VSG NRW). Diese Begriffsbestimmung wird dem Anspruch des Bundesverfassungsgerichts gerecht, wonach die obersten Grundsätze der freiheitlichen Demokratie ihren Kern bilden. Gerade die Achtung der grundgesetzlich garantierten Menschenrechte - vor allem der Menschenwürde, des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit und der elementaren Gleichheit aller Menschen - ist im Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zwingend enthalten.<sup>136</sup>

Auch der **Begriff der Bestrebungen** wird von den Verfassungsschutzgesetzen des Bundes und der Länder vorgeprägt. Unter Bestrebungen sind politisch be-

---

<sup>136</sup> Vgl. Becker, in: Handbuch des Staatsrechts VII, 1. Aufl. 1992, § 167 Rn. 47.

stimmte, ziel- und zweckgerichtete Verhaltensweisen zu verstehen (vgl. § 4 Abs. 1 BVerfSchG, § 4 Abs. 1 Satz 1 NVerfSchG, § 3 Abs. 3 VSG NRW). Voraussetzung ist mithin, dass sich die verfassungsfeindliche politische Zielsetzung in dem konkreten Verhalten der Partei und ihrer Mitglieder niederschlägt. Erforderlich sind aktive Verhaltensweisen, die - insoweit in Anlehnung an die Definition in § 92 Abs. 3 StGB - auf die Beseitigung oder Beeinträchtigung von Merkmalen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gerichtet sind.<sup>137</sup> Es genügt jedes **Tätigwerden, auch** wenn es **lediglich verbaler Natur** ist.

Dabei ist allerdings das in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG verbürgte **Recht auf freie Meinungsäußerung** zu berücksichtigen.<sup>138</sup> Bei der Behandlung von Themen, an denen ein öffentliches Interesse besteht, gilt generell die Vermutung für die Zulässigkeit der freien Rede.<sup>139</sup> Das hindert den Staat jedoch nicht, aus Meinungsäußerungen Schlüsse zu ziehen und entsprechend zu handeln. Lassen sich Bestrebungen zur Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung aus Meinungsäußerungen ableiten, dürfen Maßnahmen zur Verteidigung dieser Grundordnung ergriffen werden. Der Schutz durch Art. 5 Abs. 1 GG wirkt sich aber bei der Prüfung aus, ob sich die verfassungsfeindliche Bestrebung in der Äußerung manifestiert. Die bloße Missbilligung eines Verfassungsgrundsatzes reicht zur Erfüllung des Tatbestandsmerkmals nicht aus. Die bloße Kritik an Verfassungswerten und Verfassungsgrundsätzen ist nicht als Gefahr für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzuschätzen.<sup>140</sup> Vorausgesetzt wird, dass bestimmte Personen oder Gruppen sich aktiv bemühen, einen der Verfassungsgrundsätze zu beseitigen, außer Geltung zu setzen oder zu untergraben.<sup>141</sup> Das schließt die **Polemik gegen tragende Verfassungsgrundsätze** ein. Maßgeblich ist nicht, ob einzelne Äußerungen für sich genommen auch dahin interpretierbar sein können, dass sie keine Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung darstellen.<sup>142</sup> Die Tatsache

---

<sup>137</sup> OVG Münster, Urt. v. 12.02.2008 - 5 A 130/05, juris; BT-Drs. 11/4306, S. 60.

<sup>138</sup> BVerfGE 113, 63 (82); OVG Berlin-Brandenburg, NVwZ 2006, 838 (840 f.).

<sup>139</sup> Vgl. Epping, Grundrechte, 3. Aufl. 2007, Rn. 238 ff.

<sup>140</sup> BVerfGE 113, 63 (81 f.)

<sup>141</sup> Vgl. Stree/Sternberg-Lieben, in: Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, 27. Aufl. 2006, § 92 Rn. 16; Steinmetz, in: Münchener Kommentar zum StGB, 2002, Bd. 2/2, § 96 Rn. 16.

<sup>142</sup> BVerwGE 110, 126 (136).

allein, dass unverfängliche Äußerungen vorhanden sind, ist nicht aussagekräftig.<sup>143</sup> Entscheidend ist, wie sich dem Adressaten die Äußerungen im Kontext bei vernünftiger und realitätsnaher Betrachtung darstellen.<sup>144</sup> Die **Schwelle** für die Annahme von Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung liegt somit **relativ niedrig**.

### **bb) Keine aggressiv-kämpferische Grundhaltung erforderlich**

Sind nach den obigen Ausführungen Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung eine zwingende Voraussetzung für einen möglichen Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung, können **Abstriche hinsichtlich der Art und Weise der Verfolgung dieses Ziels** gemacht werden. Für ein Parteiverbot nach Art. 21 Abs. 2 GG hat das Bundesverfassungsgericht zusätzlich verlangt, dass die betreffende Partei eine aktiv kämpferische, aggressive Haltung gegenüber der bestehenden Ordnung an den Tag legen muss. Die Partei muss planvoll das Funktionieren dieser Ordnung beeinträchtigen und im weiteren Verlauf diese Ordnung selbst beseitigen wollen.<sup>145</sup> Der Hintergrund dieser zusätzlichen Anforderung ist in der Missbrauchsgefahr zu sehen. Der freiheitliche demokratische Staat soll nicht von sich aus gegen Parteien mit einer ihm feindlichen Zielrichtung vorgehen, sondern lediglich Angriffe auf seine Grundordnung abwehren. Diese gesetzliche Konstruktion des Tatbestands dient mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts dazu, einen Missbrauch der Bestimmung im Dienste eifernder Verfolgung unbequemer Oppositionsparteien auszuschließen.<sup>146</sup>

Eine Missbrauchsgefahr besteht zwar auch im Fall des Ausschlusses von der Parteienfinanzierung. Dessen Sanktionswirkung ist allerdings ungleich geringer als der Fall des Parteiverbots gemäß Art. 21 Abs. 2 GG. Unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten bedarf es daher nur geringerer Sicherungen, sodass eine **aktiv kämpferische, aggressive Haltung nicht erforderlich** sein dürfte.

---

<sup>143</sup> Vgl. BVerwG, NVwZ-RR 2000, 70 (71).

<sup>144</sup> VG Hamburg, Urt. v. 13.12.2007 - 8 K 3483/0, juris; OVG Münster, Beschl. v. 24.05.2007 – 5 A 4719/05, unveröffentlicht; VG Düsseldorf, Urt. v. 21.10.2005 - 1 K 3189/03, juris.

<sup>145</sup> BVerfGE 5, 85 (141). Vgl. S. 17.

<sup>146</sup> BVerfGE 5, 85 (141).

Im Rahmen der vor Art. 79 Abs. 3 GG zulässigen systemimmanenten Modifizierung dürfte es sich bereits halten, wenn konkrete Bestrebungen zur Verfolgung verfassungsfeindlicher Ziele zum Anlass genommen werden, die betreffenden Parteien von der staatlichen Parteienfinanzierung auszuschließen. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass es sich bei der Parteienfinanzierung - die ohnehin nur eine Teilfinanzierung darstellt - um eine staatliche Leistungsgewährung handelt, auf die im Grundsatz ein Anspruch nur nach Maßgabe des Gleichbehandlungsgebots besteht. Eine staatliche Pflicht zur Parteienfinanzierung besteht nicht.<sup>147</sup> Der Ausschluss von der Parteienfinanzierung mindert zwar die Chancen im politischen Wettbewerb, lässt aber die Partei als solche bestehen und belässt ihr den privaten Finanzierungsanteil. Deshalb wird sich ein Ausschluss schon im Vorfeld eines als Ausweis der aktiv kämpferischen, aggressiven Haltung dienenden Angriffs auf die freiheitliche demokratische Grundordnung als systemimmanente Modifizierung des Grundsatzes der Chancengleichheit darstellen. Es bedarf mithin nicht des Nachweises eines planvollen, auf die Beseitigung der gegenwärtigen Ordnung gerichteten Vorgehens, was gerade im Hinblick auf inhaltlich und organisatorisch diffuse politische Splitterparteien von Bedeutung sein dürfte. Diesen dürfte eine planvolle Handlungsweise häufig fremd sein, weil sie von internen Spannungen und Differenzen geprägt werden. Einen Ausschluss von der Parteienfinanzierung hindert das nicht, während ein Parteiverbot wohl an dem entsprechend geringeren Gefahrenpotenzial scheitern müsste.

Dass eine aktiv kämpferische, aggressive Haltung keine zwingende Voraussetzung für einen Eingriff in die Rechtsstellung einer Partei ist, ist auch **in der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte anerkannt**. Der Begriff der Bestrebungen, der nach den Verfassungsschutzgesetzen des Bundes und der Länder die Schwelle für eine Beobachtung und Berichterstattung markiert, erfordert aktiv kämpferische, aggressive Verhaltensweisen für die Erreichung der verfassungsfeindlichen Ziele - auch im Licht des Art. 21 GG - nicht.<sup>148</sup> Dabei ist

---

<sup>147</sup> Vgl. S. 8.

<sup>148</sup> BVerwGE 110, 126 (134); OVG Münster, Urt. v. 12.02.2008 - 5 A 130/05, juris; OVG Berlin-Brandenburg, NVwZ 2006, 838 (839); OVG Münster, Beschl. v. 21.12.2000 - 5 A 2256/94, juris; OVG Lüneburg, NVwZ-RR 2002, 242 (243); VGH Mannheim, Beschl. v. 11.03.1994 - 10 S 2386/93, juris.

auch zu berücksichtigen, dass jedenfalls das Bundesverwaltungsgericht hinsichtlich der Auslegung des Begriffs der aktiv kämpferischen, aggressiven Haltung großzügig zu sein scheint und bereits Zweifel geäußert hat, ob dieses Kriterium tatsächlich eine Begrenzungswirkung entfaltet. Das Gericht hat zu den Regelungen des niedersächsischen Verfassungsschutzgesetzes ausgeführt, eine begrenzende Wirkung erscheine zweifelhaft, weil das Merkmal einer „aktiv kämpferischen, aggressiven Haltung gegenüber der bestehenden Ordnung“ bereits dann erfüllt sei, wenn die Partei die verfassungsmäßige Ordnung im Sinne eines „planvoll verfolgten politischen Vorgehens“ fortlaufend untergraben wolle und die verfassungsmäßige Ordnung nicht lediglich ablehne und ihr andere Grundsätze entgegenstelle. Dies entspreche dem Begriff der Bestrebung als einer politisch bestimmten, ziel- und zweckgerichteten Verhaltensweise.<sup>149</sup> Ob das zutreffend ist, kann dahinstehen. Bestrebungen liegen immer dann vor, wenn die **politische Ausrichtung einer Partei gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung im politischen Meinungskampf in einer Weise nach außen hin kenntlich** gemacht wird, die auf die Beeinträchtigung oder Beseitigung dieser Ordnung abzielt. Unabhängig davon, ob die Zweifel des Bundesverwaltungsgerichts zutreffen, sollte von dem im einfachen Recht sinnvoll konkretisierten Begriff der Bestrebungen ausgegangen werden.

## **b) Anforderungen an die Überzeugungsbildung**

Der zweite zentrale Aspekt der Eingriffsschwelle betrifft die Anforderungen an die konkrete Überzeugungsbildung. Muss der Staat Gewissheit darüber erlangt haben, dass eine Partei Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung an den Tag legt, oder genügt es, dass hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht solcher Bestrebungen vorliegen?

In einigen Verfassungsschutzgesetzen der Länder sind Eingriffe in Form der Beobachtung mittels nachrichtendienstlicher Mittel und der Berichterstattung - mit Billigung des Bundesverfassungsgerichts<sup>150</sup> - schon dann zulässig, wenn **tatsächliche Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen** vor-

---

<sup>149</sup> BVerwGE 110, 126 (135).

<sup>150</sup> BVerfGE 113, 63 (80 f.)

liegen (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 2 NVerfSchG, § 3 Abs. 1 VSG NRW). Diese Schwelle dürfte indes für den Ausschluss von der Parteienfinanzierung zu niedrig liegen. Die Eingriffsintensität liegt deutlich höher als diejenige der Beobachtung und Berichterstattung. Letzteres führt zwar zu einer gewissen Bemakelung der betroffenen Partei. Einschnitte in die Finanzierungsbasis haben indes deutlich weiter reichende Folgen, weil sie die Wirkungsmöglichkeiten der betroffenen Partei empfindlich verringern. Zwar handelt es sich ohnehin nur um eine Teilfinanzierung. Zudem ist der Ausschluss von dieser Finanzierung - im Gegensatz zum Parteiverbot - in gewissen Grenzen reversibel, solange die Partei noch besteht. Wahlchancen in der Zeit des Ausschlusses sind jedoch endgültig verstrichen. Es dürfte daher im Hinblick auf das als Ausprägung des Grundsatzes der Demokratie geltende Gebot der Chancengleichheit aller Parteien vor Art. 79 Abs. 3 GG erheblichen Bedenken begegnen, wenn man den bloßen - wenn auch auf gewichtige tatsächliche Anhaltspunkte gestützten - Verdacht für einen Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung ausreichen ließe.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass das **Bundesverfassungsgericht** bereits bei der deutlich weniger einschneidenden Berichterstattung eine entsprechende Kenntlichmachung der **Verdachtsberichterstattung** verlangt hat. Der Beschränkung der Maßnahme auf das zum Rechtsgüterschutz Erforderliche entspreche es, bei einer Berichterstattung aus Anlass eines Verdachts nicht den Eindruck zu erwecken, es stehe fest, dass die betroffene Gruppierung gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtete Bestrebungen verfolge. Daher sei - etwa in den gewählten Überschriften und der Gliederung - deutlich zwischen solchen Organisationen zu unterscheiden, für die nur ein Verdacht bestehe, und solchen, für die solche Bestrebungen erwiesen seien.<sup>151</sup> Eine Gleichsetzung von Verdacht und Gewissheit erscheint daher bedenklich.

Hinzu kommt, dass der Ausschluss von der Parteienfinanzierung schon bei einem Verdacht dieses Instrument weit in das Vorfeld der eigentlichen Gefahr verlagern würde. Die ohnehin nicht ganz auszuschließende **Missbrauchsgefahr** würde deutlich erhöht, weil die tatbestandlichen Maßstäbe des Ausschlusses von der Finanzierung schwerer zu fassen wären. Tatsächliche Anhaltspunkte

---

<sup>151</sup> BVerfGE 113, 63 (84)

te sind tendenziell leicht zu begründen, sodass die Gefahr besteht, dass Parteien an den Rändern des demokratischen Spektrums aus der Finanzierung ausgeschlossen werden. Eine dahingehend motivierte oder in dieser Beziehung ein erhebliches Risiko bergende Änderung der Verfassung dürfte vor dem Bundesverfassungsgericht zu Recht zum Scheitern verurteilt sein. Der Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung darf sich nicht gegen unliebsame politische Konkurrenten an den Rändern, sondern lediglich gegen erwiesene Verfassungsfeinde richten. Ein **Ausschluss auf Verdacht** dürfte daher vor dem Hintergrund des Art. 79 Abs. 3 GG **voraussichtlich nicht zulässig** sein.

Daraus folgt, dass **Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung positiv festgestellt** werden müssen. Mithin reicht der Umstand, dass eine Partei beobachtet wird, nicht aus, um sie von der Parteienfinanzierung auszuschließen, weil die Beobachtungsvoraussetzungen in den einschlägigen Gesetzen jeweils auf tatsächliche Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen abstellen. Für die positive Feststellung kann sich der Staat auf alle Erkenntnisse stützen, die beispielsweise mit den Mitteln des Verfassungsschutzes gewonnen worden sind. Maßgeblich ist das Gesamtbild, das eine Partei bietet, wobei aus der Summe der einzelnen Tätigkeiten und Veröffentlichungen der Partei und ihrer Mitglieder Schlüsse gezogen werden können. Die Problematik ist insofern keine andere als diejenige im Rahmen der geltenden Verfassungsschutzgesetze. Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg hat die insofern geltenden Grundsätze wie folgt formuliert<sup>152</sup>:

„Die Entscheidung darüber, ob die Aufnahme des Klägers in den Verfassungsschutzbericht 1997 rechtswidrig oder rechtmäßig gewesen ist, ist aufgrund einer Gesamtschau der im Berichtszeitraum vorliegenden und für ihn aussagekräftigen Erkenntnisse vorzunehmen. Diese Gesamtschau ist nach wohl einhelliger und vom Senat geteilter Auffassung nicht allein auf das offizielle Programm oder auf Handlungen oder Äußerungen des klagenden Landesverbandes der Partei beschränkt, sondern erstreckt sich auch auf Handlungen, Presseerzeugnisse, Verlautbarungen und Äußerungen der Bundespartei, anderer Landesverbände und deren Untergliederungen sowie der Mitglieder der genannten Verbände (...). Dabei kommt es nicht auf die abstrakte Interpretierbarkeit und Bewertung der

---

<sup>152</sup> OVG Berlin-Brandenburg, NVwZ 2006, 838 (840 f.).

Äußerungen an, sondern auf ihre konkrete Verwendung und ihren Stellenwert in der Gesamtpolitik der Partei (...). Bei der Würdigung der Verlautbarungen ist dem in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG verbürgten Recht auf freie Meinungsäußerung Rechnung zu tragen und zu berücksichtigen, dass die Abhandlung von Themen, an denen ein öffentliches Interesse besteht, allgemein die Vermutung für die freie Rede nahe legt (...). Mit der Feststellung, dass die einzelnen Äußerungen unter den Schutz der Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG fallen, ist jedoch nicht zugleich gesagt, dass deswegen die Aufnahme der Partei in den Verfassungsschutzbericht unzulässig wäre (...); die verfassungsfeindliche Zielrichtung kann sich vielmehr auch aus einer ständigen Polemik gegen tragende Verfassungsgrundsätze ergeben (...). Der Staat muss es trotz der Rolle, die das Grundgesetz in Art. 21 Abs. 1 Satz 1 den politischen Parteien zuweist, nicht tatenlos hinnehmen, wenn eine Partei die Willensbildung des Volkes mit verfassungsfeindlicher Zielrichtung betreibt. Unter dem Gesichtspunkt der wehrhaften Demokratie darf er bei einem dahingehenden Befund vielmehr mit den Mitteln des Verfassungsschutzes, auch durch Darstellung der betreffenden Partei im Verfassungsschutzbericht, tätig werden.“

Diese Grundsätze werden von den Verwaltungsgerichten in ständiger Rechtsprechung angewandt.<sup>153</sup> Besondere Schwierigkeiten dürften auch im Fall des hier in Aussicht genommenen Ausschlusses von der Parteienfinanzierung nicht entstehen.

## ***2. Formelle Voraussetzungen eines Ausschlusses***

In verfahrensrechtlicher Hinsicht spielen vor allem die Entscheidungszuständigkeit, das Verwaltungsverfahren und die Ausgestaltung des Rechtsschutzes eine Rolle.

### **a) Entscheidungszuständigkeit**

Die Frage der Entscheidungszuständigkeit dürfte eine rein politische Frage darstellen. Die Entscheidungszuständigkeit könnte beispielsweise beim Bundespräsidenten, beim Bundesverfassungsgericht oder beim Bundestagspräsidenten

---

<sup>153</sup> Vgl. nur OVG Berlin-Brandenburg, NVwZ 2006, 838 (839 f.); OVG Münster, Beschl. v. 24.05.2007 - 5 A 4719/05, un veröffentlicht; VG Düsseldorf, Urt. v. 21.10.2005 - 1 K 3189/03, juris; Urt. v. 04.12.2007 - 22 K 1286/06, juris; VG Hamburg, Urt. v. 13.12.2007 - 8 K 3483/06, juris.



ten angesiedelt werden. Die folgenden Ausführungen sollen einige Vor- und Nachteile aufzeigen, ohne indes abschließenden Charakter aufzuweisen.

### **aa) Bundesverfassungsgericht**

Eine Ansiedlung der Zuständigkeit bei dem Bundesverfassungsgericht - insoweit in Anlehnung an Art. 21 Abs. 2 Satz 2 GG - dürfte im Ergebnis nicht sinnvoll sein. Zwar würde die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Rechtsklarheit und Rechtssicherheit bewirken, weil ein Rechtsmittel dagegen nicht gegeben ist. Nachteilig erscheinen aber unter anderem das schwerfällige Verfahren, das zur Klärung tatsächlicher Fragen tendenziell ungeeignet ist, die zusätzliche Belastung des ohnehin an der Kapazitätsgrenze arbeitenden Bundesverfassungsgerichts und die absehbar lange Verfahrensdauer bis zu einer Entscheidung. Dem Bundesverfassungsgericht sollte daher auch in diesem Fall nur die abschließende Rechtskontrolle zukommen.<sup>154</sup> Der Sonderweg des Art. 21 Abs. 2 Satz 2 GG sollte nicht erneut beschritten werden.

### **bb) Bundespräsident**

Auch eine Ansiedlung der Zuständigkeit beim Bundespräsidenten erscheint nicht ratsam. Der Bundespräsident steht jedenfalls in der bundesdeutschen Verfassungswirklichkeit in gewisser Weise „über den Parteien“, auch wenn diese Rolle verfassungsrechtlich nicht unbedingt vorgegeben ist.<sup>155</sup> Mit dieser Verfassungswirklichkeit verträgt sich die Entscheidung über den Ausschluss einzelner Parteien aus der Parteienfinanzierung nicht. Der Bundespräsident würde in sehr konkrete Auseinandersetzungen hineingezogen. Hinzu kommt, dass der Apparat des Bundespräsidenten für eine solche Entscheidung nicht vorbereitet ist und eine neue Struktur - etwa ein dort angesiedelter Ausschuss oder eine neue Abteilung - geschaffen werden müsste.

---

<sup>154</sup> Zur Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts siehe S. 62.

<sup>155</sup> Vgl. zur Stellung des Bundespräsidenten und dem Selbstverständnis der bisherigen Amtsinhaber eingehend Butzer, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG-Kommentar, 11. Aufl. 2008, § 54 Rn. 5 ff.

### **cc) Bundestagspräsident**

Vor dem Hintergrund der vorhandenen Regelungen über die Parteienfinanzierung in den §§ 18 ff. PartG spricht demgegenüber vieles dafür, die Entscheidungszuständigkeit beim Bundestagspräsidenten anzusiedeln. Der Bundestagspräsident nimmt bereits heute gemäß § 19 PartG die Anträge auf staatliche Parteienfinanzierung entgegen und entscheidet im Festsetzungsverfahren gemäß § 19a PartG über die Höhe der den einzelnen Parteien zustehenden Mittel. Ferner stehen dem Bundestagspräsidenten etwa gemäß den §§ 19 Abs. 2 und 3, 23a PartG bereits heute inhaltliche Entscheidungs- und Prüfungskompetenzen zu, etwa hinsichtlich des Rechenschaftsberichts. Er verfügt demnach über einen fachlich kompetenten Stab von Mitarbeitern, die die Entscheidung über den Ausschluss vorbereiten könnten. Aus diesen Gründen ließe sich die Entscheidungszuständigkeit hinsichtlich des Ausschlusses ohne Schwierigkeiten in die vorhandenen Regelungen des Parteiengesetzes einpassen. Soweit Bedenken bestehen sollten, dem Bundestagspräsidenten eine derart weit reichende politische Entscheidungszuständigkeit zu übertragen, könnte diesem ein (teilweise) unabhängig besetzter Ausschuss zur Seite gestellt werden. Erforderlich erscheint dies bei einer - ohnehin erforderlichen - effektiven Ausgestaltung des Rechtsschutzes gegen die Entscheidung aber nicht.

### **b) Verwaltungsverfahren**

Hinsichtlich des Verwaltungsverfahrens dürften keine besonderen Regelungen erforderlich sein. Ebenso wie die Festsetzung der an die Parteien auszahlenden Mittel<sup>156</sup> erfolgt die Versagung der Mittelfestsetzung durch Verwaltungsakt gemäß § 35 Satz 1 VwVfG. Mithin gelten gemäß § 9 VwVfG die Regelungen des **Verwaltungsverfahrensgesetzes** über das Verwaltungsverfahren. Wesentliche rechtsstaatliche Sicherungen sind hier enthalten, etwa das Anhörungserfordernis (§ 28 VwVfG), das Akteneinsichtsrecht (§ 29 VwVfG) sowie die Möglichkeit, über die Rücknahme und den Widerruf abschlägiger Bescheide zu befinden (§§ 48, 49 VwVfG). Sonderregelungen für das Verwaltungsverfahren erscheinen daher nicht erforderlich.

---

<sup>156</sup> Vgl. nur OVG Berlin, Urt. v. 12.06.2002 - OVG 3 B 2.01, juris.

### c) Ermessen

Nicht ratsam dürfte es sein, der Exekutive in der einfachgesetzlichen Regelung ein Ermessen (§ 40 VwVfG) bei ihrer Entscheidung einzuräumen. Sobald im Einzelfall unter Ermessensgesichtspunkten von dem Ausschluss abgesehen wird, stellen sich Fragen der Gleichbehandlung, die angesichts der hohen Bedeutung der Materie **verfassungsrechtliche Probleme** aufwerfen können. Ein Ermessen der Exekutive befördert zudem Missbrauchsmöglichkeiten, indem der Ausschluss nur gegenüber einzelnen besonders unliebsamen Parteien verfügt wird. Deshalb ist von der Ermöglichung von Ermessensentscheidungen **dringend abzuraten**.

### d) Rechtsstellung anderer Parteien

**Andere Parteien** können gegenüber dem Bundestagspräsidenten beantragen, dass eine Partei, deren Bestrebungen sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung richten, von der Parteienfinanzierung ausgeschlossen wird. Kommt der Bundestagspräsident diesem Begehren nicht nach, dürfte der Klageweg offen stehen. Den Parteien kommt nämlich nach der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte ein **subjektiv-öffentliches und damit einklagbares Recht** aus der gegenwärtigen Regelung **des § 18 PartG** zu. Denn wird eine Partei zu Unrecht in den Kreis der an der Finanzierung teilhabenden Parteien einbezogen, so werden dadurch die Rechte der anderen Parteien verletzt, wenn ihre nach § 18 PartG errechneten Ansprüche infolge der absoluten Obergrenze des § 18 Abs. 2 PartG gekürzt werden. Die Regelungen des Parteiengesetzes über die staatliche Teilfinanzierung der Parteien stellen eine - verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende - Ausgestaltung des Grundsatzes der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb dar. Die Finanzierung einer Partei unter Verstoß gegen diese Regelungen verletzt das Recht der anderen Parteien auf Chancengleichheit.<sup>157</sup> Diese Grundsätze dürften sich nach der hier in Aussicht genommenen Neuregelung auch auf den Ausschluss von der Parteienfinanzierung aus Gründen des Schutzes der Verfassung erstrecken.

---

<sup>157</sup> BVerwGE 111, 175 (177); OVG Münster, Urt. v. 04.05.1999 - 5 A 5684/97, juris; VG Köln. Urt. v. 19.11.1997 - 23 K 1884/97, juris; VG Köln. Beschl. v. 19.11.1997 - 23 L 1574/97, juris.

### **3. Rechtsschutz**

Hinsichtlich des Rechtsschutzes dürften Sonderregelungen ebenfalls nicht zwingend erforderlich sein. Die geltenden Regelungen der Verwaltungsgerichtsordnung dürften - wie sich beispielsweise bei den Streitigkeiten zur CDU-Parteispendenaffäre gezeigt hat<sup>158</sup> - ausreichende Rechtsschutzmöglichkeiten bieten. Lehnt der Bundestagspräsident eine Mittelfestsetzung ab, handelt es sich um einen Verwaltungsakt. Rechtsschutz ist im Wege der **Verpflichtungsklage** gegeben (§ 42 Abs. 1 2. Var. VwGO), weil ein begünstigender Verwaltungsakt begehrt wird. Ein vorheriges Widerspruchsverfahren ist gemäß § 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO entbehrlich, weil der Bundestagspräsident als eine oberste Bundesbehörde anzusehen ist.<sup>159</sup>

Die Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes richtet sich ebenfalls nach den allgemeinen Regeln. Gemäß § 123 Abs. 1 VwGO kann das Gericht der Hauptsache eine **einstweilige Anordnung** - gerichtet auf vorläufige Auszahlung der versagten Mittel oder jedenfalls eines Teils davon - erlassen.<sup>160</sup> Dabei gilt der übliche Prüfungsmaßstab: Da die Vorwegnahme der Hauptsache begehrt wird, müssen die ohne den Erlass der Anordnung zu erwartenden Nachteile für die betroffene Partei unzumutbar und auch im Hauptsacheverfahren nicht mehr zu beseitigen sein und ein hoher Grad an Wahrscheinlichkeit für einen Erfolg im Hauptsacheverfahren sprechen.<sup>161</sup> Es kommt mithin darauf an, ob die Versagung der Finanzierung die Partei in einer Art und Weise belastet, die ihre Existenz und ihre Wirkungsmöglichkeiten generell gefährdet und gleichzeitig die Rechtswidrigkeit der Mittelversagung evident erscheint. Dies dürfte in der Praxis eher eine Ausnahme darstellen, weil die anteilige private Finanzierung erhalten bleibt.

Politisch zu entscheiden wäre allerdings, ob der gesamte **Instanzenzug** zu durchlaufen sein soll oder eine **erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts** gemäß § 50 VwGO begründet wird. Letztes ist etwa bei

---

<sup>158</sup> Vgl. den Instanzenzug im Vorfeld von BVerfGE 111, 54 ff.

<sup>159</sup> Vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 15. Aufl. 2007, § 68 Rn. 19.

<sup>160</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 08.10.2007 - 2 BvR 1387/07, juris.

<sup>161</sup> BVerwG, NJW 2000, 160 (161 f.); Kopp/Schenke, VwGO, 15. Aufl. 2007, § 123 Rn. 14.

Vereinsverboten durch den Bundesinnenminister der Fall (§ 50 Abs. 1 Nr. 2 VwGO) der Fall. Hingegen ist bei den sonstigen Streitigkeiten über die Parteienfinanzierung eine erstinstanzliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts Berlin gemäß § 45 VwGO gegeben.

Im Ergebnis handelt es sich um eine rechtspolitische Frage, die nicht verfassungsrechtlich determiniert sein dürfte. Ein effektiver Rechtsschutz wäre in dem einen wie in dem anderen Fall gewährleistet. Eine erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts würde einerseits zu einer **Abkürzung des Verfahrens** führen und wäre möglicherweise auch eine angemessene Reaktion auf die Bedeutung der Ausschlussentscheidung für die Chancengleichheit der Parteien. Andererseits wäre das Bundesverwaltungsgericht mit der Sachverhaltsermittlung und damit mit zahlreichen tatsächlichen Fragen befasst, die üblicherweise nicht zu den Kernaufgaben des Bundesverwaltungsgerichts zählen. § 50 Abs. 1 Nr. 2, 4 und 6 VwGO zeigt allerdings, dass dies dem Bundesverwaltungsgericht nicht generell fremd ist. Gegen eine erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts dürfte allerdings sprechen, dass die **Verwaltungsgerichte in den Instanzen** bereits **Erfahrungen** mit den von der tatsächlichen Problemlage ähnlichen Entscheidungen über die Eingriffsbefugnisse des Verfassungsschutzes gewonnen haben und ihre Prüfungskompetenz umfassend - durchaus auch zu Gunsten der betroffenen Parteien<sup>162</sup> - wahrnehmen.

Nicht sinnvoll dürfte eine erstinstanzliche Zuständigkeit des **Bundesverfassungsgerichts** sein. Das Bundesverfassungsgericht ist in den normalen Rechtszug nicht eingebunden, sondern prüft nur die Verfassungsmäßigkeit einer Maßnahme. Im konkreten Fall geht es jedoch um eine administrative Entscheidung, die neben den verfassungsrechtlichen auch zahlreiche verwaltungsrechtliche Aspekte aufwirft. Deren Prüfung obliegt in erster Linie den Verwaltungsgerichten.

---

<sup>162</sup> Vgl. beispielsweise OVG Berlin-Brandenburg, NVwZ 2006, 838 ff. - Die Republikaner; VG Hamburg, Urt. v. 13.12.2007 - 8 K 3483/06, juris - Pro Deutschland; VG Köln, Urt. v. 17.01.2008 - 20 K 3077/06, juris - PDS.

Das Bundesverfassungsgericht wird mit der Frage des Ausschlusses von der staatlichen Parteienfinanzierung im Rahmen einer **Verfassungsbeschwerde** gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG befasst werden können. Eine politische Partei ist im Verfahren der Verfassungsbeschwerde antragsberechtigt, wenn sie die Verletzung von Rechten durch Verwaltungsmaßnahmen - hier durch den vom Präsidenten des Deutschen Bundestages als der die Mittel verwaltenden Stelle erlassenen Bescheid - geltend macht. Insofern handelt der Präsident des Deutschen Bundestages nicht als Teil eines Verfassungsorgans, sondern als Verwaltungsbehörde. Sein Recht und seine Pflicht, die Mittel der Parteienfinanzierung festzusetzen, ergeben sich nicht aus dem Grundgesetz oder aus der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, sondern aus dem Parteiengesetz. Streitigkeiten hierüber können nicht im Organstreit ausgetragen werden. Ihre Verletzung kann nur auf dem Rechtsweg und letztlich mit der Verfassungsbeschwerde abgewehrt werden.<sup>163</sup> Im Gegensatz zum Parteiverbotsverfahren, bei dem es für eine dem Antragsgegner nachteilige Entscheidung (Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Partei) in jedem Fall einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des entscheidenden Senats bedarf (siehe § 15 Abs. 4 Satz 1 i.V. mit § 13 Nr. 2 BVerfGG), wird die Entscheidung im Verfahren der Verfassungsbeschwerde mit der Mehrheit der an der Entscheidung mitwirkenden Mitglieder des Senats getroffen. Bei Stimmengleichheit kann ein Verstoß gegen das Grundgesetz nicht festgestellt werden (§ 15 Abs. 4 Satz 2, 3 BVerfGG).

#### ***4. Steuerliche Begünstigung von Mitgliedsbeiträgen und Parteispenden***

Will man Parteien, die Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung verfolgen, in Gänze von der staatlichen Parteienfinanzierung ausschließen, muss auch die sog. mittelbare bzw. indirekte Parteienfinanzierung in die Betrachtung einbezogen werden. Diese erfasst die steuerliche Absetzbarkeit von Mitgliedsbeiträgen und Spenden für Parteien. Nach § 34g EStG mindern Zuwendungen an Parteien die Steuerschuld um 50 Prozent des Betrags bis hin zu einer Höhe von 825 Euro jährlich (bei Zusammenveranlagung

---

<sup>163</sup> BVerfGE 73, 1 (31); 111, 54 (80 f.).

von Ehegatten 1.650 Euro). Gemäß § 10b Abs. 2 EStG sind Zuwendungen an politische Parteien bis zur Höhe von insgesamt 1.650 Euro (bei Zusammenveranlagung von Ehegatten 3.300 Euro) abzugsfähig. Unter der Prämisse einer Verfassungsänderung im beschriebenen Sinne wären die vorgenannten einfachgesetzlichen Regelungen des Einkommenssteuergesetzes in der Konsequenz der (neuen) verfassungsrechtlichen Wertung entsprechend änderbar.

Nicht mit einbezogen in den Begriff der mittelbaren bzw. indirekten Parteienfinanzierung und damit auch nicht Gegenstand dieses Gutachtens, das originär die unmittelbare Parteienfinanzierung zum Gegenstand hat, sind solche Zuwendungen und Vergünstigungen, die für Organisationen und Einrichtungen gewährt werden, die im Zusammenhang mit Parteien stehen und damit - mittelbar - auch diesen zugute kommen. Dies gilt vor allem für die Fraktions- bzw. Gruppenfinanzierung, die Abgeordnetenausstattung, die finanziellen Zuwendungen an Jugendorganisationen politischer Parteien, die finanziellen Zuschüsse an parteinahe Stiftungen, im weiteren Sinne auch die kostenlose Überlassung von Sendezeiten im Rundfunk und im Fernsehen oder die kostenlose Bereitstellung kommunaler Einrichtungen für die Parteien.<sup>164</sup>

### **5. Ergebnis zu V.**

Ein Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung im Wege der Verfassungsänderung sollte konkrete Bestrebungen einer Partei gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung zur Voraussetzung haben. Diese Begriffe erscheinen hinreichend bestimmt, um die Missbrauchsgefahr ausreichend zu reduzieren. Dabei bedarf es der Feststellung, dass derartige Bestrebungen tatsächlich vorliegen. Ein bloßer Verdacht genügt nicht. Die Entscheidungszuständigkeit sollte unter Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten dem Bundestagspräsidenten überlassen werden, wobei auf die vorhandenen Regelungen des Parteiengesetzes und des Verwaltungsverfahrensgesetzes zurückgegriffen werden kann. Von der Einräumung von Ermessen sollte abgesehen werden. Den anderen Parteien dürfte ein Antrags- und Klagerecht zukommen. Gesonderter Regelungen zum Rechtsschutz bedarf es nur dann, wenn aus politischen Gründen

---

<sup>164</sup> Vgl. Maurer, Staatsrecht I, 5. Aufl. 2007, § 11 Rn. 59 und Linck, DÖV 2006, 939 (940 ff.).

eine erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts begründet werden soll. Will man verfassungsfeindliche Parteien auch von der mittelbaren Parteienfinanzierung ausschließen, wäre das Einkommenssteuergesetz entsprechend anzupassen.



## VI. Formulierungsvorschläge

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass eine **Verfassungsänderung** mit dem Ziel, diejenigen Parteien, die Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung zeigen, von der staatlichen Parteienfinanzierung auszuschließen, **möglich** ist. Art. 79 Abs. 3 GG steht einer solchen Änderung nicht entgegen, weil es sich insoweit um eine systemimmanente Modifizierung des Grundsatzes der Chancengleichheit der Parteien darstellt. Ein Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien aus der staatlichen Teilfinanzierung allein auf der Basis des einfachen Rechts kommt nicht in Betracht. Das **einfache Recht** bedarf allerdings der **Ergänzung in Folge einer Verfassungsänderung**.

### 1. Ergänzung von Art. 21 GG

Als Standort der erforderlichen Verfassungsänderung dürfte nach dem systematischen Zusammenhang allein Art. 21 GG in Betracht kommen. Denkbar wäre eine Ergänzung von Art. 21 Abs. 1 und Abs. 3 GG in folgender Weise.<sup>165</sup>

#### Art. 21 GG

(1) <sup>1</sup>Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. <sup>2</sup>Ihre Gründung ist frei. <sup>3</sup>Ihre innere Ordnung muss demokratischen Grundsätzen entsprechen. <sup>4</sup>Sie müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben. <sup>5</sup>**Eine Teilfinanzierung der allgemeinen Tätigkeit der Parteien aus staatlichen Mitteln ist zulässig.**

(2) <sup>1</sup>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 verfassungswidrig. <sup>2</sup>Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht.

---

<sup>165</sup> Ergänzungen fett gesetzt.

(3) <sup>1</sup>Das Nähere regeln Bundesgesetze. <sup>2</sup>**Parteien, die Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland verfolgen, können auf Grund eines Gesetz von der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien ausgeschlossen werden.**

**Art. 21 Abs. 1 Satz 5 GG n.F.** käme dabei nur klarstellende Bedeutung zu. Die explizite Erwähnung der Zulässigkeit der staatlichen Teilfinanzierung übernimmt die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze ohne Modifikation.<sup>166</sup> Die Ergänzung dient der besseren Verständlichkeit der weiteren Ergänzung in Art. 21 Abs. 3 Satz 2 GG n.F., weil sie ihr den notwendigen **Bezugspunkt** liefert. Zugleich wird klargestellt, dass eine Teilfinanzierung zwar zulässig, nicht aber verfassungsrechtlich geboten ist.

**Art. 21 Abs. 3 Satz 2 GG n.F.** enthält die **entscheidende Regelung** für den Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien von der Parteienfinanzierung. Seiner Formulierung nach ähnelt er einem grundrechtlichen Gesetzesvorbehalt. Tatbestandlich sind Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung erforderlich. Beide Begriffe sind durch das einfache Recht bzw. die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts inhaltlich ausreichend vorgeprägt, sodass sie eine hinreichend präzise Abgrenzung ermöglichen.<sup>167</sup> Die Formulierung „kann“ lässt dem Gesetzgeber Spielraum, ob er unter Opportunitätsgesichtspunkten einen Ausschluss tatsächlich gesetzlich regelt. Entschieden er sich hierzu, muss er dies gesetzlich regeln. Nur auf der Basis einer entsprechenden gesetzlichen Regelung kann durch die Exekutive ein Ausschluss derjenigen Parteien erfolgen, die Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung verfolgen. Die Einbeziehung der Bestrebungen gegen „den Bestand der Bundesrepublik Deutschland“ erfolgt in Anlehnung an Art. 21 Abs. 2 GG. Ein Grund dafür, bei derartigen, nicht minder gefährlichen Bestrebungen auf finanzielle Einschränkungen zu verzichten, ist nicht ersichtlich.

---

<sup>166</sup> Vgl. BVerfGE 85, 264 ff. Vgl. dazu nur Ipsen, PartG, 2008, § 18 Rn. 5 ff.

<sup>167</sup> Vgl. S. 49.

## **2. Einfachrechtliche Anpassungen**

### **a) Parteiengesetz**

Als Standort für den Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien von der Parteienfinanzierung im einfachen Recht bietet sich die Zentralnorm des **§ 18 Abs. 1 PartG** an:<sup>168</sup>

#### **§ 18 PartG Grundsätze und Umfang der staatlichen Finanzierung**

(1) <sup>1</sup>Die Parteien erhalten Mittel als Teilfinanzierung der allgemein ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeit. <sup>2</sup>Maßstäbe für die Verteilung der staatlichen Mittel bilden der Erfolg, den eine Partei bei den Wählern bei Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen erzielt, die Summe ihrer Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge sowie der Umfang der von ihr eingeworbenen Spenden. <sup>3</sup>**Parteien, die Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland verfolgen, sind von der Teilfinanzierung ausgeschlossen.**

(2) Das jährliche Gesamtvolumen staatlicher Mittel, das allen Parteien höchstens ausgezahlt werden darf, beträgt 133 Millionen Euro (absolute Obergrenze).

(3) <sup>1</sup>Die Parteien erhalten jährlich im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung

1. 0,70 Euro für jede für ihre jeweilige Liste abgegebene gültige Stimme oder
2. 0,70 Euro für jede für sie in einem Wahl- oder Stimmkreis abgegebene gültige Stimme, wenn in einem

---

<sup>168</sup> Ergänzungen fett gesetzt.

Land eine Liste für diese Partei nicht zugelassen war,  
und

3. 0,38 Euro für jeden Euro, den sie als Zuwendung (eingezahlter Mitglieds- oder Mandatsträgerbeitrag oder rechtmäßig erlangte Spende) erhalten haben; dabei werden nur Zuwendungen bis zu 3.300 Euro je natürliche Person berücksichtigt.

<sup>2</sup>Die Parteien erhalten abweichend von den Nummern 1 und 2 für die von ihnen jeweils erzielten bis zu vier Millionen gültigen Stimmen 0,85 Euro je Stimme.

(4) <sup>1</sup>Anspruch auf staatliche Mittel gemäß Absatz 3 Nr. 1 und 3 haben Parteien, die nach dem endgültigen Wahlergebnis der jeweils letzten Europa- oder Bundestagswahl mindestens 0,5 vom Hundert oder einer Landtagswahl 1,0 vom Hundert der für die Listen abgegebenen gültigen Stimmen erreicht haben; für Zahlungen nach Absatz 3 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2 muss die Partei diese Voraussetzungen bei der jeweiligen Wahl erfüllen. <sup>2</sup>Anspruch auf die staatlichen Mittel gemäß Absatz 3 Nr. 2 haben Parteien, die nach dem endgültigen Wahlergebnis 10 vom Hundert der in einem Wahl- oder Stimmkreis abgegebenen gültigen Stimmen erreicht haben. <sup>3</sup>Die Sätze 1 und 2 gelten nicht für Parteien nationaler Minderheiten.

(5) <sup>1</sup>Die Höhe der staatlichen Teilfinanzierung darf bei einer Partei die Summe der Einnahmen nach § 24 Abs. 4 Nr. 1 bis 7 nicht überschreiten (relative Obergrenze). <sup>2</sup>Die Summe der Finanzierung aller Parteien darf die absolute Obergrenze nicht überschreiten.

(6) <sup>1</sup>Der Bundestag beschließt nach Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages gemäß § 23 Abs. 2 Satz 3 über die Anpassung des Betrages der absoluten Obergrenze (§ 18 Abs. 2). <sup>2</sup>Der Präsident des Statistischen Bundes-

amtes legt dem Deutschen Bundestag hierzu bis spätestens 30. April eines jeden Jahres einen Bericht über die Entwicklung des Preisindexes der für eine Partei typischen Ausgaben bezogen auf das vorangegangene Jahr vor.<sup>3</sup> Grundlage dieses Preisindexes ist zu einem Wägungsanteil von 70 Prozent der allgemeine Verbraucherpreisindex und von 30 Prozent der Index der tariflichen Monatsgehälter der Angestellten bei Gebietskörperschaften.

(7) Der Bundespräsident kann eine Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung berufen.

(8) Löst sich eine Partei auf oder wird sie verboten, scheidet sie ab dem Zeitpunkt der Auflösung aus der staatlichen Teilfinanzierung aus.

§ 18 Abs. 1 Satz 3 PartG n.F. **übernimmt** lediglich die **grundgesetzliche Formulierung in das einfache Recht** und macht damit von dem eingeräumten Entscheidungsspielraum Gebrauch. Eine Definition der Begriffe erscheint nicht erforderlich, weil diese bereits heute ausreichend vorgeprägt sind.<sup>169</sup> Als alternative Standorte kämen ein neuer § 18 Abs. 4a PartG oder die Ergänzung des § 18 Abs. 8 PartG in Betracht. Der Bedeutung der Regelung dürfte aber die Ansiedlung gleich im ersten Absatz eher entsprechen, weil insoweit ein neuer Grundsatz der Parteienfinanzierung geprägt wird. Im Unterschied zu § 18 Abs. 8 PartG handelt es sich auch nicht um eine zwangsläufige Folge der Auflösung einer Partei, sondern um einen Eingriff in die Rechte einer bestehenden Partei, sodass kein Regelungszusammenhang besteht. Diese Vorschrift ist für die Exekutive zwingend. Ihr Spielraum bezieht sich allein auf die Frage, ob die tatbestandlichen Voraussetzungen im Einzelfall tatsächlich erfüllt sind. Ein Ermessen gemäß § 40 VwVfG kommt ihr nicht zu.<sup>170</sup>

Verfahrensrechtliche Anpassungen erscheinen nicht erforderlich. Die **Zuständigkeit des Bundestagspräsidenten** für die Entscheidung im Einzelfall folgt

---

<sup>169</sup> Vgl. S. 49.

<sup>170</sup> Vgl. S. 59.

bereits aus § 19a PartG, der dem Bundestagspräsidenten die Zuständigkeit für die **Festsetzung** der Finanzierung überträgt. Ist eine Partei gemäß § 18 Abs. 1 Satz 3 PartG n.F. von der Parteienfinanzierung ausgeschlossen, so lehnt der Bundestagspräsident - nicht anders als heute im Fall fehlerhafter Rechenschaftsberichte<sup>171</sup> - eine Festsetzung ab. Das sonstige Verwaltungsverfahren richtet sich nach den §§ 9 ff. VwVfG.<sup>172</sup>

## **b) Verwaltungsgerichtsordnung**

Hinsichtlich des **Rechtsschutzes** sind Gesetzesänderungen nicht erforderlich, soweit nicht eine erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts begründet werden soll.<sup>173</sup> Soll eine solche begründet werden, wäre § 50 Abs. 1 VwGO um eine Ziffer zu ergänzen:<sup>174</sup>

### **§ 50 VwGO**

(1) Das Bundesverwaltungsgericht entscheidet im ersten und letzten Rechtszug

1. über öffentlich-rechtliche Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art zwischen dem Bund und den Ländern und zwischen verschiedenen Ländern,

2. über Klagen gegen die vom Bundesminister des Innern nach § 3 Abs. 2 Nr. 2 des Vereinsgesetzes ausgesprochenen Vereinsverbote und nach § 8 Abs. 2 Satz 1 des Vereinsgesetzes erlassenen Verfügungen,

3. über Streitigkeiten gegen Abschiebungsanordnungen nach § 58a des Aufenthaltsgesetzes und ihre Vollziehung

---

<sup>171</sup> Vgl. BVerfGE 111, 54 ff. und Ipsen, PartG, 2008, § 19a Rn. 4 ff.

<sup>172</sup> Vgl. S. 58.

<sup>173</sup> Vgl. zu den Argumenten dafür und dagegen S. 60.

<sup>174</sup> Ergänzungen fett gesetzt.

4. über Klagen, denen Vorgänge im Geschäftsbereich des Bundesnachrichtendienstes zugrunde liegen,

5. über Klagen gegen Maßnahmen und Entscheidungen nach § 44a des Abgeordnetengesetzes und der Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages,

6. über sämtliche Streitigkeiten, die Planfeststellungsverfahren und Plangenehmigungsverfahren für Vorhaben betreffen, die in dem Allgemeinen Eisenbahngesetz, dem Bundesfernstraßengesetz, dem Bundeswasserstraßengesetz oder dem Magnetschwebbahnplanungsgesetz bezeichnet sind,

**7. über Klagen politischer Parteien gegen ihren Ausschluss von der staatlichen Teilfinanzierung nach § 18 Abs. 1 Satz 3 des Parteiengesetzes.**

Insgesamt ist der gesetzgeberische Anpassungsaufwand als gering einzustufen. Komplexere Regelungen als die vorgeschlagenen erscheinen nicht erforderlich.

### **c) Einkommensteuergesetz**

Hinsichtlich der **mittelbaren bzw. indirekten Parteienfinanzierung** müssten - will man auch diese erfassen - folgende Anpassungen im Einkommensteuergesetz vorgenommen werden:<sup>175</sup>

#### **§ 10b Abs. 2 EStG**

<sup>1</sup>Zuwendungen an politische Parteien im Sinne des § 2 des Parteiengesetzes sind, **sofern die jeweilige Partei nicht gemäß § 18 Abs. 1 Satz 3 des Parteiengesetzes von der staatlichen Teilfinanzierung ausgeschlossen ist**, bis zur Höhe von insgesamt

---

<sup>175</sup> Ergänzungen fett gesetzt.

1.650 Euro und im Falle der Zusammenveranlagung von Ehegatten bis zur Höhe von insgesamt 3.300 Euro im Kalenderjahr abzugsfähig. <sup>2</sup>Sie können nur insoweit als Sonderausgaben abgezogen werden, als für sie nicht eine Steuerermäßigung nach § 34g gewährt worden ist.

### § 34g EStG

(1) <sup>1</sup>Die tarifliche Einkommensteuer, vermindert um die sonstigen Steuerermäßigungen mit Ausnahme des § 34f Abs. 3, ermäßigt sich bei Zuwendungen an

1. politische Parteien im Sinne des § 2 des Parteiengesetzes, **sofern die jeweilige Partei nicht gemäß § 18 Abs. 1 Satz 3 des Parteiengesetzes von der staatlichen Teilfinanzierung ausgeschlossen ist**, und
2. Vereine ohne Parteicharakter, **sofern diese Vereine keine Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland verfolgen**, wenn
  - a) der Zweck des Vereins ausschließlich darauf gerichtet ist, durch Teilnahme mit eigenen Wahlvorschlägen an Wahlen auf Bundes-, Landes- oder Kommunalebene bei der politischen Willensbildung mitzuwirken, und
  - b) der Verein auf Bundes-, Landes- oder Kommunalebene bei der jeweils letzten Wahl wenigstens ein Mandat errungen oder der zuständigen Wahlbehörde oder dem zuständigen Wahlorgan angezeigt hat, dass er mit eigenen Wahlvorschlägen auf Bundes-, Landes- oder Kommunalebene an der jeweils nächsten Wahl teilnehmen will.

<sup>2</sup>Nimmt der Verein **im Sinne des Satzes 1** an der jeweils nächsten Wahl nicht teil, wird die Ermäßigung nur für die bis zum Wahltag an ihn geleisteten Beiträge und Spenden gewährt. <sup>3</sup>Die Ermäßigung für Beiträge und Spenden an den Verein wird erst wieder gewährt,



wenn er sich mit eigenen Wahlvorschlägen an einer Wahl beteiligt hat. <sup>4</sup>Die Ermäßigung wird in diesem Falle nur für Beiträge und Spenden gewährt, die nach Beginn des Jahres, in dem die Wahl stattfindet, geleistet werden.

(2) Die Ermäßigung beträgt 50 Prozent der Ausgaben, höchstens jeweils 825 Euro für Ausgaben nach den Nummern 1 und 2, im Fall der Zusammenveranlagung von Ehegatten höchstens jeweils 1.650 Euro. <sup>2</sup>§ 10b Abs. 3 und 4 gilt entsprechend.

Die textlichen Ergänzungen sowohl in § 10b Abs. 2 EStG als auch in § 34g EStG lehnen sich an die verfassungsrechtliche Ergänzung in Art. 21 Abs. 3 Satz 2 GG n.F. an. Hinsichtlich der **politischen Parteien** sollte der Ausschluss schon aus Praktikabilitätsgründen in Folge der Entscheidung des Bundestagspräsidenten gemäß § 18 Abs. 1 Satz 3 PartG n.F. erfolgen. Der Finanzverwaltung kann so auf eine eigenständige Prüfung der Verfassungsfeindlichkeit verzichten. Die diesbezüglichen Rechtsschutzfragen verbleiben in der Verwaltungsgerichtsbarkeit und greifen nicht auf die Finanzgerichtsbarkeit über.

Hinsichtlich der von § 34g Abs. 1 EStG erfassten (**Wahl**)**Vereine** ist die Lage deutlich problematischer. Zwar dürfte es unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung sinnvoll erscheinen, die steuerlichen Folgen in gleicher Weise wie auf Parteien auf Wahlvereine zu erstrecken. Ein Ausschluss von der steuerlichen Begünstigung von Zuwendungen dürfte aber einen Eingriff in Art. 9 Abs. 1 GG darstellen. Da Art. 9 Abs. 2 GG Eingriffe nur mit dem Ziel des Vereinsverbots vorsieht, muss sich der Eingriff auf kollidierendes Verfassungsrecht<sup>176</sup> stützen. Als kollidierendes Verfassungsziel kommt der Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung bzw. das Prinzip der wehrhaften Demokratie, die in zahlreichen Verfassungsnormen wie beispielsweise Art. 9 Abs. 2, 18, 21 Abs. 2 GG und auch Art. 20, 79 Abs. 3 GG ihren Niederschlag gefunden hat, in Betracht.<sup>177</sup> Dabei dürfte auch hier eine aggressiv-kämpferische Haltung des

---

<sup>176</sup> Vgl. BVerfGE 28, 243 (261), ständige Rechtsprechung. Vgl. zu Art. 9 Abs. 1 GG Löwer, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. 1, 5. Aufl. 1999, Art. 9 Rn. 54

<sup>177</sup> Vgl. BVerfGE 81, 298 (308); vgl. dazu Lenz, Vorbehaltlose Freiheitsrechte, 2006, S. 272 f.

Vereins nicht erforderlich sein.<sup>178</sup> Zwar erfasst der in Art. 9 Abs. 2 GG genannte zweite Verbotstatbestand nur Vereinigungen, deren Zweck oder Tätigkeit sich „gegen die verfassungsmäßige Ordnung“, d.h. - so die allgemeine Lesweise - gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung richten<sup>179</sup>, was eine aggressiv-kämpferische Haltung der Vereinigung voraussetzt.<sup>180</sup> Gleichwohl dürften unter entsprechender Heranziehung der vorgenannten Ausführungen zum erforderlichen Ausmaß der Verfassungsfeindlichkeit hinsichtlich eines Ausschlusses von der Parteienfinanzierung<sup>181</sup> keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen diese Regelung bestehen, zumal der Ausschluss von der indirekten Finanzierung im Vergleich zu einem Verbot nach Art. 9 Abs. 2 GG, § 3 Abs. 1 VereinsG ein milderes Mittel darstellt. Insgesamt bedarf diese Frage einer weiteren Prüfung. Dabei könnte auch eine Rolle spielen, dass Vereinsverbote von den Innenministern des Bundes und der Länder schon heute weitaus einfacher ausgesprochen werden können, als ein Parteiverbot erreicht werden kann. Zu beachten ist weiter, dass die inhaltlichen Fragen, die § 34g Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 EStG n.F. zur Prüfung aufgibt, für die Finanzbehörden nur äußerst schwierig zu prüfen sein dürften.

---

<sup>178</sup> Vgl. S. 51.

<sup>179</sup> So etwa BGHSt 7, 222 (226 f.); vgl. auch BVerwGE 47, 330 (351 f.); BVerwG, NVwZ-RR 2000, 70 (71); OVG Lüneburg, NdsVBl. 2000, 301 f.; Höfling, in: Sachs, GG-Kommentar, 4. Aufl. 2007, Art. 9 Rn. 44.

<sup>180</sup> Siehe z.B. BVerwGE 37, 344 (358); 61, 218 (220); BVerwG, NVwZ-RR 2000, 70 (71); Höfling, in: Sachs, GG-Kommentar, 4. Aufl. 2007, Art. 9 Rn. 46.

<sup>181</sup> Vgl. S. 43.

## VII. Beantwortung der Ausgangsfragen

### 1. Erstreckt sich die „Ewigkeitsgarantie“ des Art. 79 Abs. 3 GG auf die Parteienfinanzierung; gibt es einen unumstößlichen verfassungsrechtlichen Anspruch der Parteien auf staatliche Finanzierung?

- Aus dem Grundgesetz folgt kein Anspruch auf staatliche Parteienfinanzierung. Der Staat ist aber verfassungsrechtlich nicht gehindert, die Parteien zu finanzieren, sofern hierdurch nicht die politischen Parteien der staatlichen Vorsorge überantwortet werden und die vom Grundgesetz gewährleistete Offenheit des Prozesses der politischen Willensbildung des Volkes beeinträchtigt wird. Mithin lässt das Grundgesetz eine staatliche Teilfinanzierung der Parteien zu, die nicht zu einer Abhängigkeit der Parteien vom Staat führt. Ein Anspruch auf staatliche Parteienfinanzierung besteht lediglich nach Maßgabe des einfachen Rechts in Form der in den §§ 18 ff. PartG niedergelegten staatlichen Teilfinanzierung.<sup>182</sup> Verfassungsrechtlich garantiert ist diese nicht.
- Die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG erstreckt sich nicht auf die Parteienfinanzierung, auch nicht vermittelt über den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien (siehe hierzu nachfolgend zu 2.).

### 2. Steht der Grundsatz der Chancengleichheit bzw. Parteiengleichheit einem Ausschluss nicht verbotener Parteien von der staatlichen Finanzierung entgegen?

- Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Chancengleichheit bzw. der Parteiengleichheit steht einem einfachgesetzlichen Ausschluss nicht verbotener Parteien von der staatlichen Finanzierung entgegen.<sup>183</sup>
- Einem in der Verfassung selbst geregelten Ausschluss nicht verbotener Parteien von der staatlichen Finanzierung steht der Grundsatz der Chancengleichheit bzw. der Parteiengleichheit nicht entgegen.

---

<sup>182</sup> Vgl. S. 8.

<sup>183</sup> Vgl. S. 18.

Der vorgenannte verfassungsrechtliche Grundsatz ist kein unberührbarer Grundsatz im Sinne des Art. 79 Abs. 3 GG, der der sog. Ewigkeitsgarantie unterfällt. Die Chancengleichheit der Parteien ist vielmehr lediglich eine - zudem noch ungeschriebene - Konkretisierung des nach Art. 79 Abs. 3 GG unberührbaren Grundsatzes der Parteien(gründungs)freiheit. Konkretisierungen von unberührbaren Grundsätzen im Sinne des Art. 79 Abs. 3 GG sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Modifikationen zugänglich, wie gerade die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Chancengleichheit der Parteien bestätigt.<sup>184</sup> Danach sind Differenzierungen in diesem Bereich durchaus zulässig, wenn sie von einem besonderen zwingenden Grund getragen werden (siehe hierzu 4.).

### **3. Hindert die alleinige Verbotskompetenz des Bundesverfassungsgerichts die schwächere Sanktionierung des Verhaltens einer Partei über die Parteienfinanzierung?**

- Der Ausschluss von der Parteienfinanzierung stellt gegenüber dem Parteiverbot ein milderes Mittel dar, sodass schon von der Rechtsfolge her das in Art. 21 Abs. 2 Satz 2 GG niedergelegte Entscheidungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts nicht berührt ist.
- Darüber hinaus gehört Art. 21 Abs. 2 Satz 2 GG nicht zu den nicht berührbaren Grundsätzen des Art. 79 Abs. 3 GG, sondern ist allenfalls eine Konkretisierung des Rechtsstaatsprinzips. Aus diesem Prinzip, das nur in Einzelementen zu den Grundsätzen des Art. 79 Abs. 3 GG gehört, folgt nur, dass gegen staatliche Entscheidungen überhaupt ein effektiver Rechtsschutz gewährleistet werden muss. Einen erst- und letztinstanzlichen Rechtsschutz durch das Bundesverfassungsgericht garantiert das Rechtsstaatsprinzip nicht.<sup>185</sup>

---

<sup>184</sup> Vgl. S. 43.

<sup>185</sup> Vgl. S. 36.

#### **4. Welche Differenzierungsgründe halten einer verfassungsrechtlichen Überprüfung stand?**

- Das vom Bundesverfassungsgericht aus der Gesamtschau diverser Verfassungsbestimmungen abgeleitete und in vielen seiner Entscheidungen konturierte verfassungsrechtliche Prinzip der wehrhaften Demokratie ist geeignet, eine systemimmanente Modifizierung des Grundsatzes der Chancengleichheit der Parteien zu begründen.
- Das Prinzip der wehrhaften Demokratie ist ein besonderer zwingender Grund, der dem verfassungsändernden Gesetzgeber ein Abgehen von der Gleichbehandlung aller Parteien erlaubt. Die Verfassung selbst ist keineswegs wertneutral, sondern hat sich für zentrale Grundwerte entschieden, die sie in ihren Schutz nimmt. Sie gibt dem Staat - gerade vor dem Hintergrund „der bitteren Erfahrungen mit dem Schicksal der Weimarer Demokratie“ - auf, sie zu sichern und zu gewährleisten.<sup>186</sup>

#### **5. Durch welches Organ und in welchem Verfahren kann der Entzug der Parteienfinanzierung vorgenommen werden?**

- Für den Entzug der Parteienfinanzierung kommen mehrere Organe in Betracht.<sup>187</sup> Im Ergebnis bietet es sich an, die Entscheidungszuständigkeit beim Bundestagspräsidenten anzusiedeln, der bereits nach den bisherigen Regelungen der §§ 18 ff. PartG mit den Fragestellungen der Parteienfinanzierung betraut bzw. hierfür zuständig ist.<sup>188</sup>
- Hinsichtlich des Verwaltungsverfahrens sind keine besonderen Regelungen erforderlich. Ausreichend sind die Regelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes. Ebenso wie die Festsetzung der an die Parteien auszahlenden Mittel erfolgt die Versagung der Mittelfestsetzung durch Verwaltungsakt gemäß § 35 Satz 1 VwVfG.<sup>189</sup>

---

<sup>186</sup> Vgl. S. 40.

<sup>187</sup> Vgl. S. 56.

<sup>188</sup> Vgl. S. 58.

<sup>189</sup> Vgl. S. 58.

- Um von vornherein jeglichen Missbrauchseinwänden zu begegnen, sollte ein höchst effizientes Rechtsschutzverfahren gegen belastende Entscheidungen des Bundestagspräsidenten zur Verfügung gestellt werden. Entsprechend dem Rechtsschutz bei Vereinsverboten durch den Bundesinnenminister (siehe § 50 Abs. 1 Nr. 2 VwGO) kann eine erst- und zugleich letztinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts begründet werden.<sup>190</sup> Gegen eine der Klägerin nachteilige Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts stünde der betroffenen Partei dann die Verfassungsbeschwerde als zusätzliches, freilich nachgelagertes Rechtsschutzinstrument zur Verfügung.<sup>191</sup>

---

<sup>190</sup> Vgl. S. 60.

<sup>191</sup> Vgl. S. 62.

## VIII. Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Die Parteien in der Bundesrepublik Deutschland stehen unter dem besonderen Schutz des Grundgesetzes. Die Parteienfreiheit und die Parteilichkeit sind verfassungsrechtlich verankert und bauen vor jeder staatlichen Beeinträchtigung hohe Hürden auf. Aufgrund ihrer inhaltlichen Ausrichtung darf eine Partei grundsätzlich weder gegenüber anderen Parteien benachteiligt, noch darf deshalb ihre Betätigungsfreiheit eingeschränkt werden. Hier wirkt sich das Parteienprivileg aus. Nur wenn das Bundesverfassungsgericht die Verfassungswidrigkeit festgestellt hat, verliert eine Partei ihren besonderen Status. Ein Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung durch bloße Änderung des einfachen Rechts kommt daher nicht in Betracht.
2. Der Ausschluss extremistischer Parteien von der Parteienfinanzierung ist nur im Wege der Verfassungsänderung möglich. Diese hat neben den formellen Vorgaben des Art. 79 Abs. 1 und 2 GG den Anforderungen der sog. Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG Rechnung zu tragen, die u.a. die Grundsätze der Art. 1 GG und Art. 20 GG für unberührbar erklärt. Die durch einen Ausschluss extremistischer Parteien von der Parteienfinanzierung beeinträchtigte Chancengleichheit der Parteien ist indes kein Grundsatz des Art. 1 GG oder des Art. 20 GG, sondern nur eine Ausprägung bzw. Konkretisierung des durch Art. 79 Abs. 3 GG absolut geschützten Grundsatzes der Demokratie bzw. des Grundsatzes der Parteienfreiheit. Die Chancengleichheit der Parteien ist daher einer systemimmanenten Modifizierung zugänglich, die durch besondere zwingende Gründe getragen sein muss. Einen solchen zwingenden Grund, der eine Durchbrechung der grundsätzlich zu gewährleistenden Chancengleichheit der Parteien erlaubt, ist die verfassungsrechtliche Grundentscheidung für eine wehrhafte Demokratie.
3. Ein Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung im Wege der Verfassungsänderung sollte konkrete Bestrebungen einer Partei gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung zur Voraussetzung haben.

Ein bloßer Verdacht genügt nicht. Die Entscheidungszuständigkeit sollte unter Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten dem Bundestagspräsidenten überlassen werden, wobei auf die vorhandenen Regelungen des Parteiengesetzes und des Verwaltungsverfahrensgesetzes zurückgegriffen werden kann. Gesonderter Regelungen zum Rechtsschutz bedarf es nur dann, wenn aus politischen Gründen eine erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts begründet werden soll.

Hannover, den 14. November 2008

(Univ.-Prof. Dr. iur. Volker Epping)



## IX. Literaturverzeichnis

- Alexy, Robert* Rechtsregeln und Rechtsprinzipien, Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie (ARSP), Beiheft Nr. 25 (1985), S. 13 ff.
- Benda, Ernst / Maihofer, Werner / Vogel, Hans-Jochen* Handbuch des Verfassungsrechts, 2 Bände, Berlin / New York 1995.
- Denninger, Erhard / Hoffmann-Riem, Wolfgang / Schneider, Hans-Peter / Stein, Ekkehart* Kommentar zum Grundgesetz (Reihe Alternativkommentare [AG-GG]), 3 Bände, 3. Auflage, Loseblatt, Stand: 2. Aufbaulieferung August 2002, Neuwied.
- Dolzer, Rudolf / Vogel, Klaus* Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt, 16 Bände, Stand: 136. Ergänzungslieferung Oktober 2008, Heidelberg.
- Dreier, Horst* Grundgesetz-Kommentar, 2. Auflage, Tübingen  
Band I (Art. 1-19), 2004;  
Band II (Art. 20-82), 2006.
- Dürig, Günter* Der Grundrechtssatz von der Menschenwürde, AöR 81 (1956), 117 ff.
- Epping, Volker* Grundrechte, 3. Auflage, Berlin 2007.
- Epping, Volker / Hillgruber, Christian* Beck Online-Kommentar zum Grundgesetz (BeckOK GG), Stand: 1.2.2008, München.
- Erichsen, Hans-Uwe* Die Verfassungsänderung nach Art. 79 GG und der Verfassungsbeschluss nach Art. 146 GG, Jura 1992, 52 ff.
- Geddert-Steinacher, Tatjana* Menschenwürde als Verfassungsbegriff, Berlin 1990.

- Hain, Karl-E.* Die Grundsätze des Grundgesetzes - Eine Untersuchung zu Art. 79 Abs. 3 GG, Baden-Baden 1999.
- Hesse, Konrad* Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage 1999.
- Hömig, Dieter* Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Kommentar), 8. Auflage, Baden-Baden 2007.
- Ipsen, Jörn* Parteiengesetz-Kommentar, München 2008.
- Isensee, Josef / Kirchhof, Paul* Handbuch des Staatsrechts, Band I, 2. Auflage 1995; Band II, 3. Auflage 2004; Band VII, 1. Auflage 1992.
- Jarass, Hans D. / Pieroth, Bodo* Grundgesetz-Kommentar, 9. Auflage, München 2007.
- Kirchhof, Paul* Gleichmaß und Übermaß, in: Badura/Scholz, Wege und Verfahren des Verfassungslebens, Festschrift für Peter Lerche, München 1993, S. 133 ff.
- Kopp, Ferdinand O. / Schenke, Rüdiger* VwGO-Kommentar, 15. Auflage, München 2007.
- Kriele, Martin* Das Demokratische Prinzip im Grundgesetz, VVDStRL 29 (1971), S. 46 ff.
- Lenz, Sebastian* Vorbehaltlose Freiheitsrechte, Tübingen 2006.
- Linck, Joachim* Staatliche Leistungen an Verfassungsfeinde: Eine Pervertierung der wehrhaften Demokratie, DÖV 2006, 939 ff.

- Maunz, Theodor / Dürig  
Günter* Grundgesetz-Kommentar, Loseblatt, Stand:  
52. Ergänzungslieferung Mai 2008, Mün-  
chen.
- Maurer, Hartmut* Staatsrecht I, Grundlagen - Verfassungsor-  
gane - Staatsfunktionen, 5. Auflage, Mün-  
chen 2007.
- Maurer, Hartmut* Das Verbot politischer Parteien - Zur Prob-  
lematik des Art. 21 Abs. 2 GG, AöR 96  
(1971), 203 ff.
- Sachs, Michael* Grundgesetz-Kommentar, 4. Auflage, Mün-  
chen 2007.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno /  
Hofmann, Hans / Hopfauß,  
Axel* Kommentar zum Grundgesetz, 11. Auflage,  
Köln / München 2008.
- Schönke, Adolf / Schröder,  
Horst* Strafgesetzbuch-Kommentar, 27. Auflage,  
München 2006.
- Schulz, Sönke E.* Änderungsfeste Grundrechte - Die grund-  
rechtsrelevante Ausstrahlungswirkung des  
Art. 79 Abs. 3 GG i.V.m. der Menschen-  
würdegarantie, dem Menschenrechtsbe-  
kenntnis und den Staatsstrukturprinzipien  
des Art. 20 GG, Frankfurt am Main 2008.
- Stern, Klaus* Die Bedeutung der Unantastbarkeitsgaran-  
tie des Art. 79 III GG für die Grundrechte,  
JuS 1985, 329 ff.
- Stern, Klaus* Das Staatsrecht der Bundesrepublik  
Deutschland, Band I, 2. Auflage, München  
1984.
- Thiel, Markus* Wehrhafte Demokratie - Beiträge über die  
Regelungen zum Schutz der freiheitlich  
demokratischen Grundordnung, Tübingen  
2003.

- Vitzthum, Wolfgang Graf*                      Gentechnologie und Menschenwürdeargument, ZRP 1987, 33 ff.
- von Heintschel-Heinegg, Bernd*                      Münchener Kommentar zum StGB, Band 2/2, München 2002.
- von Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian*                      Kommentar zum Grundgesetz, 5. Auflage, München  
Band 2 (Art. 20-82), 2005.
- von Münch, Ingo / Kunig, Philip*                      Grundgesetz-Kommentar, 5. Auflage, München  
Band 2 (Art. 20-69), 2001;  
Band 3 (Art. 70-146), 2003.
- Wegge, Georg*                                      Zur normativen Bedeutung des Demokratieprinzips nach Art. 79 Abs. 3 - Ein verfassungsrechtlicher Beitrag zur Rationalität des Rechts, Baden-Baden 1996.

Hinsichtlich der verwendeten Abkürzungen wird auf *Kirchner, Hildebert*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 6. Auflage, Berlin 2008, verwiesen.