Urteil vom 26. Mai 1961

— StGH 2/60 —

in dem Verfahren über den Antrag des Bundes der Deutschen, Partei für Einheit, Frieden und Freiheit, Landesverband Niedersachsen, Hannover, Kurt-Schumacher-Straße 15, vertreten durch den Landesvorsitzenden F., Antragstellers, Bevollmächtigter: Rechtsanwalt und Notar Karl-Heinz Nölke, Hannover, gegen den Niedersächsischen Landtag, vertreten durch den Präsidenten des Niedersächsischen Landtags in Hannover, Antragsgegner, Bevollmächtigter: Landtagsabgeordneter Dr. Heinz Morgenstern, Wolfenbüttel, wegen Verstoßes einer Maßnahme des Antragsgegners gegen die Vorläufige Niedersächsische Verfassung.

Entscheidungsformel:

Der Antrag wird zurückgewiesen.

G r ü n d e :

A.

I.

In dem Haushaltsplan 1960 des Landes Niedersachsen wurde im Einzelplan 01, Kapitel 0101 — Niedersächsischer Landtag — ein

Titel 308 neu ausgebracht, der eine Ausgabe von 500 000 DM vorsah mit der Zweckbestimmung:

„Zuschüsse an die politischen Parteien im Lande Niedersachsen, die durch eine Fraktion im Landtag vertreten sind.“

Dazu ist die Erläuterung angefügt:

„Für die politische Arbeit im Lande Niedersachsen erhalten die politischen Parteien, die im Landtag durch eine Fraktion vertreten sind, Zuschüsse. Die Zahlung erfolgt auf Antrag nach Richtlinien.“

Der Antragsteller hat diese Regelung zunächst mit einer Verfassungsbeschwerde gegen das niedersächsische Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans für das Rechnungsjahr 1960 vom 20. März 1960 (GVBl. S. 14) beim Bundesverfassungsgericht angegriffen. Die Verfassungsbeschwerde ist jedoch durch Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Juni 1960 (2 BvR 432/60 — BVerfGE 11, 239) als unzulässig verworfen worden. In den Gründen des Beschlusses ist ausgeführt, daß der Antragsteller das von ihm verfolgte Begehren nur im Rahmen eines Organstreits, nicht aber mit der Verfassungsbeschwerde geltend machen könne. Der Antragsteller sei eine politische Partei im Sinne des Art. 21 GG. Politische Parteien übten die Funktion eines Verfassungsorgans aus, wenn sie bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkten. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müsse die organschaftliche Qualität der Parteien die Form ihrer Teilnahme am verfassungsgerichtlichen Verfahren bestimmen, wenn sie im Bereich der politischen Willensbildung des Volkes tätig würden und um Rechte kämpften, die sich aus dieser besonderen Funktion im Verfassungsleben ergäben. Die Begründung des Beschlusses fährt fort: Die Parteien nähmen das ihnen in Art. 21 GG garantierte Recht, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, vor allem bei den Parlamentswahlen wahr; ihre Geldmittel dienten in erster Linie der Wahlvorbereitung. Die vom Niedersächsischen Landtag beschlossenen Zuschüsse an die politischen Parteien seien unmittelbar oder mittelbar für diesen Zweck bestimmt. Unter diesen Umständen könne die vom Niedersächsischen Landtag beschlossene unmittelbare staatliche Parteienfinanzierung nicht von dem den politischen Parteien in Art. 21 GG verliehenen verfassungsrechtlichen Status getrennt und isoliert betrachtet werden. Da die in Frage stehenden Zuschüsse den begünstigten Parteien offenbar ermöglichen sollten, der ihnen in Art. 21 GG zugewiesenen Aufgabe als Verfassungsorgan unabhängiger von sachfremden Finanzierungsquellen als bisher gerecht

zu werden, könne eine Partei, die von diesen Zuschüssen ausgeschlossen werde, möglicherweise dadurch in ihrem Recht auf gleichberechtigte Teilhabe am Verfassungsleben beeinträchtigt sein. Eine etwaige solche Beeinträchtigung ihres verfassungsrechtlichen Status durch den Landesgesetzgeber könne sie vor dem Bundesverfassungsgericht nur im Wege des Organstreits geltend machen.

In einer Schlußbemerkung weist die Begründung des Beschlusses darauf hin, daß indessen auch eine etwaige Umdeutung der Verfassungsbeschwerde in einen Antrag auf Erhebung eines Organstreits die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts nicht begründen könne. Denn zur Entscheidung in einem solchen Organstreit sei das Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 GG nur berufen, wenn kein anderer Rechtsweg gegeben sei. Dieser sei hier vor dem Niedersächsischen Staatsgerichtshof eröffnet.

II.

Im Anschluß an die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hat der Antragsteller mit Schriftsatz vom 27. Juli 1960, eingegangen am 26. August 1960, den Staatsgerichtshof angerufen. Er trägt unter Berufung auf Art. 2 Abs. 2 der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung (LV) in Verbindung mit Art. 21 GG und Art. 3 GG vor: Der Antragsgegner habe in Ausübung hoheitlicher Funktionen den im Landtage vertretenen Parteien ungleich größere Chancen eingeräumt, indem er ihnen im Gegensatz zu den im Landtage nicht vertretenen Parteien eine finanzielle Unterstützung habe zuteil werden lassen. Dadurch sei der Antragsteller in seinem verfassungsrechtlichen Anspruch auf gleichberechtigte Teilhabe am Verfassungsleben beeinträchtigt.

Der Antragsteller beantragt festzustellen:

Das Gesetz vom 2. März 1960 über die Feststellung des Haushaltsplanes für das Rechnungsjahr 1960 — hier Einzelplan 01 Titel 308 im Kapitel 0101 — Nieders. Landtag — verstößt gegen Artikel 2 Abs. 2 der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung, und damit wird der Antragsteller durch das vorbezeichnete Gesetz in seinen verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten unmittelbar gefährdet durch Verletzung des im Grundgesetz niedergelegten Gleichheitsgrundsatzes (Art. 3 GG).

Der Antragsgegner beantragt,
den Antrag als unzulässig zurückzuweisen.

Er zieht die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes mit der Begründung in Zweifel, daß Art. 42 Abs. 1 Nr. 1 LV dem Staatsgerichtshof nur Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen Verfassungsorganen zur Entscheidung zuweise. Hier stehe aber nicht eigentlich die Zuständigkeit des Antragstellers als „Verfassungsorgan“ im Streit, sondern die Frage, ob der Antragsteller ein materielles Recht darauf habe, bei der Gewährung der Zuschüsse an politische Parteien beteiligt zu werden. Nachdem der Antragsteller — wie bei der letzten Landtagswahl, so auch bei der Kommunalwahl vom 19. März 1961 — nur einen Stimmenanteil von 0,1 v. H. habe erzielen können, sei es überdies zweifelhaft, ob er überhaupt noch eine politische Partei im Sinne des Art. 21 GG sei. Eine politische Gruppe, die sich ständig als unfähig erweise, Mandate zu erringen, könne nach einer gewissen Dauer ihrer dahin zielenden Bemühungen die Privilegien einer politischen Partei nicht mehr in Anspruch nehmen. Organisatorisch sei der Antragsteller wahrscheinlich nur in seinem Landesvorstand existent.

Der Antragsgegner macht weiter geltend, nach § 34 StGHG könne in einer Organstreitigkeit nur ein Verstoß gegen die Vorläufige Niedersächsische Verfassung im förmlichen Sinne gerügt werden. Der vom Antragsteller als verletzt bezeichnete Gleichheitssatz des Art. 3 GG habe aber als Bestandteil des Grundgesetzes schon vor dem Erlaß der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung bestanden; die aus ihm hergeleiteten Rechte seien also nicht durch die Landesverfassung selbst verliehen. Im übrigen seien sachgebotene Differenzierungen in der Parteienfinanzierung durchaus zulässig. Der Antragsteller meint demgegenüber, es sei Aufgabe des Staatsgerichtshofes, materiell über die Auslegung der Verfassung zu entscheiden, wobei die Chancengleichheit der Parteien zur verfassungsmäßigen Ordnung auch des Landes Niedersachsen gehöre. Im übrigen habe er nicht die Frage aufgeworfen, ob er ein materielles Recht darauf habe, bei der Gewährung von Zuschüssen an politische Parteien beteiligt zu werden; er sehe sein Ziel vielmehr darin, daß die grundsätzlich zwingend vorgeschriebene Chancengleichheit hier wieder hergestellt werde.

Hilfsweise regt der Antragsgegner an, die Entscheidung zurückzustellen, bis das Bundesverfassungsgericht über den bei ihm schwebenden ähnlich liegenden Antrag des Gesamtdeutschen Blocks / BHE gegen den Deutschen Bundestag (2 BvE 1/60) entschieden habe. Zwar komme diesem Verfahren für die Entscheidung vor dem Niedersächsischen Staatsgerichtshof nicht unbedingt eine präjudizielle Bedeutung zu; denn der BHE sei immerhin in der Mehr-

zahl der Bundesländer im Landtag, teilweise auch in der Regierung vertreten. Gleichwohl sei anzunehmen, daß das Bundesverfassungsgericht aus Anlaß der Entscheidung über den Antrag des BHE grundsätzliche Ausführungen darüber machen werde, ob und wie bei der Parteienfinanzierung zwischen den Parteien ihrer zahlenmäßigen Größe nach differenziert werden dürfe. Dieser Anregung hat der Antragsteller widersprochen.

B.

Der Antrag ist unzulässig.

I.

Der Antragsteller hat eine sogen. Verfassungs- oder Organstreitigkeit gemäß Art. 42 Abs. 1 Nr. LV und § 13 Nr. 5 StGHG anhängig gemacht. Antragsteller eines solchen Verfahrens können nach § 30 Buchstabe e StGHG auch politische Parteien im Sinne des Art. 21 GG sein. Der Antragsgegner hat nun allerdings in Zweifel gezogen, daß der Antragsteller — noch — eine politische Partei sei. Ihm ist einzuräumen, daß einer politischen Gruppe, die bislang weder im Bundestag noch in einem Landtag ein Mandat erlangen konnte, nicht schon deshalb der Charakter einer politischen Partei im Sinne des Art. 21 GG zuerkannt oder belassen werden kann, weil sie sich als solche ausgibt. Der Staatsgerichtshof folgt damit den Erwägungen, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 6. Februar 1956 (BVerfGE 4, 375ff. [383]) angestellt hat. Indessen hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluß vom 3. September 1957 (BVerfGE 7, 99ff. [103]) den „Bund der Deutschen“ (damals handelte es sich um den Landesverband Hamburg) als politische Partei im Sinne von Art. 21 GG anerkannt; es hat die gleiche Auffassung in seinem zur vorliegenden Sache ergangenen Beschluß vom 22. Juni 1960 (BVerfGE 11, 239ff. [241]) zugrunde gelegt. Mit diesen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts geht für das anhängige Verfahren auch der Staatsgerichtshof davon aus, daß der Antragsteller eine politische Partei im Sinne von § 30 Buchstabe e StGHG ist.

Der Antrag ist auch binnen der Frist von sechs Monaten nach dem Erlaß der angegriffenen Maßnahme, also gemäß § 31 Abs. 3 StGHG rechtzeitig gestellt.

II.

Nach § 31 Abs. 1 StGHG ist der Antrag aber nur zulässig, wenn der Antragsteller weiterhin geltend machen kann, durch die angegriffene Maßnahme des Antragsgegners in seinen verfassungs-

rechtlichen Zuständigkeiten verletzt oder unmittelbar gefährdet worden zu sein. Der Antragsteller meint, daß er durch die vom Niedersächsischen Landtag gewählte Art der Parteienfinanzierung in seinen verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten zwar nicht verletzt, aber unmittelbar gefährdet sei.

Es ist also zu prüfen, was im Sinne von § 31 Abs. 1 in Verbindung mit § 13 Nr. 5 StGHG und von Art. 42 Abs. 1 Nr. 1 LV unter „verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten“ einer politischen Partei zu verstehen ist. Dabei ist von Art. 42 Abs. 1 Nr. 1 LV als der Grundnorm auszugehen. Sie war als Art. 41 bereits in der Regierungsvorlage der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung (Landtagsdrucks. Nr. 2073, 1. Wahlp.) enthalten und wurde von der dem Verfassungsentwurf beigegebenen Referentenbegründung (S. 12f.) dahin erläutert, daß unter Verfassungsstreitigkeiten solche über Zuständigkeiten zwischen den Verfassungsorganen gemeint seien. In der 21. Sitzung des Verfassungsausschusses des Landtages vom 1. Februar 1951 (1. Wahlp., Sten.Ber. S. 591) legte man sich ausdrücklich Rechenschaft darüber ab, daß man von dem in Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG gegebenen Beispiel abweiche, indem man es auf die „Zuständigkeiten“ statt auf den „Umfang der Rechte und Pflichten“ von Verfassungsorganen abstelle. Hierauf wies — nunmehr im Vergleich mit § 64 Abs. 1 BVerfGG — später auch die amtliche Begründung zu der Regierungsvorlage des Entwurfs eines Gesetzes über den Staatsgerichtshof (Landtagsdrucks. Nr. 253, 2. Wahlp., zu § 29 des Entwurfs, dem späteren § 31 des Gesetzes) hin. Die Frage war dann Gegenstand der Erörterung in der 1. Sitzung des Arbeitsausschusses „Staatsgerichtshofgesetz“ des Ausschusses für Rechts- und Verfassungsfragen vom 18. November 1952, und zwar in dem Sinne, daß man es bei „Streitigkeiten über die Zuständigkeiten“ in den späteren § 13 Nr. 5 und § 31 StGHG überlegtermaßen beließ, obwohl man in der Sitzung gleichzeitig beschloß, die Parteifähigkeit politischer Parteien in Verfassungsstreitigkeiten ausdrücklich in den späteren § 30 des Staatsgerichtshofgesetzes aufzunehmen (Sitzungsniederschrift S. 16ff.). In gleichem Sinne berichtete der Abgeordnete Dr. Hofmeister in der Plenarsitzung des Landtages vom 17. Dezember 1952 (Sten.Ber., 2. Wahlp. S. 2424f.).

Im ganzen zeigt die Entstehungsgeschichte der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung und des Gesetzes über den Staatsgerichtshof, daß man sich bewußt war, bei der Umschreibung der Verfassungsstreitigkeiten mit der Formulierung: „Streitigkeiten über die verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten“ von der Fassung der ent-

sprechenden Bestimmungen des Grundgesetzes und des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht abzuweichen. Der Zusammenhang läßt nicht erkennen, daß man damit sachlich etwas anderes bestimmen wollte als das Bundesrecht, wohl aber deutet alles darauf hin, daß man die im Bundesrecht gebrauchte Wendung „Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten“ eines Verfassungsorgans deshalb in „Streitigkeiten über die verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten“ abwandelte, um das in der bundesrechtlichen Fassung Gemeinte genauer zum Ausdruck zu bringen.

Ob auch nach Bundesrecht unter Streitigkeiten über „den Umfang der Rechte und Pflichten“ eines Verfassungsorgans regelmäßig oder immer nur Streitigkeiten über verfassungsrechtliche Zuständigkeiten zu verstehen wären, muß hier dahingestellt bleiben. Jedenfalls hat der Staatsgerichtshof davon auszugehen, daß zulässiger Gegenstand einer vor ihm ausgetragenen Verfassungs- oder Organstreitigkeit nur eine Streitigkeit über verfassungsrechtliche Zuständigkeiten sein kann.

III.

Unter den verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten einer Partei, die im Bundestag oder einem Landtag nicht vertreten ist, kann nichts anderes verstanden werden als die Befugnis, sich unter den allgemeinen rechtlichen Bedingungen an den Parlamentswahlen zu beteiligen. Auch in den Fällen, in denen der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich die Parteirolle von politischen Parteien in Verfassungsstreitigkeiten anerkannt hat, stand immer nur die Beteiligung an Wahlen und Volksabstimmungen in Rede (Lammers-Simons 1, 321ff., 329ff., 342ff., 411ff.; 2, 181). Ebenso lagen den Organstreitigkeiten, in denen politische Parteien vor dem Bundesverfassungsgericht als Antragsteller zur Geltung gelangt sind, ausnahmslos deren Rechte im Wahlrecht und im Wahlverfahren zugrunde (BVerfGE 1, 208; 4, 27; 4, 31; 4, 375; 6, 84; 6, 99, 6, 367, im Unterschied zu den Verfassungsbeschwerdesachen BVerfGE 6, 273 und 7, 99).

In dieser Befugnis, sich wie alle anderen politischen Parteien in den politischen Wahlen des Landes Niedersachsen um Wähler und mittelbar um Mandate zu bewerben, ist der Antragsteller durch die angegriffene Maßnahme nicht beeinträchtigt worden. Zwar sind Fälle denkbar, in denen die Parteienfinanzierung aus öffentlichen Mitteln durch ihren Umfang, durch die Art ihres Verteilungsplanes oder durch die Verbindung von beidem dazu führt, daß

einzelne Parteien eine echte Einbuße auch in ihren „Zuständigkeiten“, d. h. in ihrer Beteiligung an den politischen Wahlen und in der Ausschöpfung der sich ihnen dort bietenden Erfolgchancen erleiden. Für den vorliegenden Fall ist das jedoch nicht ersichtlich. Der Antragsteller müßte dartun können, daß er in dieser Befugnis „unmittelbar gefährdet“ worden sei. Dazu genügt nicht die Berufung darauf, daß bei der Ausbringung der Haushaltsmittel für die politische Arbeit der politischen Parteien des Landes nicht im strengsten Sinne nach den Grundsätzen formaler Gleichheit verfahren worden ist. Vielmehr muß hieraus weiter eine unmittelbare Gefährdung des Antragstellers in seiner Beteiligung an den Wahlvorgängen erwachsen sein. Für eine solche Unmittelbarkeit der Gefährdung in seinen Zuständigkeiten hat der Antragsteller nichts beigebracht. Es ergibt sich dafür nach Lage der Dinge auch objektiv kein Anhalt, wenn man den im Landeshaushalt ausgeworfenen Betrag zu dem von dem Antragsteller erzielten Stimmenanteil in Verhältnis setzt.

Mithin ist die wesentliche, in § 31 Abs. 1 StGHG aufgestellte Zulässigkeitsvoraussetzung für die Durchführung eines Organstreits vor dem Staatsgerichtshof nicht erfüllt. Deshalb mußte der Antrag als unzulässig abgewiesen werden.

IV.

Eine Verpflichtung des Staatsgerichtshofs, über den gestellten Antrag in der Sache zu entscheiden, ergibt sich nicht aus der Schlußbemerkung des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Juni 1960 (BVerfGE 11, 239ff. [243]), mit der das Bundesverfassungsgericht den Antragsteller auf die Möglichkeit hingewiesen hat, einen Organstreit vor dem Niedersächsischen Staatsgerichtshof zu führen. Es handelt sich hier um eine Nebenbemerkung in der Begründung des Beschlusses, die an dessen Bindungswirkung gemäß § 31 Abs. 1 BVerfGG nicht teilnimmt. Auch eine Pflicht zur Vorlage beim Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 3 GG ist nicht begründet, weil die Auslegung nicht des Grundgesetzes, sondern der Verfassung und des Gesetzes über den Staatsgerichtshof des Landes Niedersachsen in Rede steht.

(gez.) Dr. Holland
Böhme
Görres

Dr. Naumann
Dr. Blanke
Dr. Munzel

Kandler
Dr. Weber
Groß