

Parteienfinanzierung: Kosten der Demokratie

I. Die Grundsätze der Parteiendemokratie

Parteien sind die Instrumente demokratischer Regierungsweisen.¹ Ohne Parteien gibt es keine Demokratie. Der Wettbewerb zwischen den Parteien ist die Grundlage für die Innovationsfähigkeit des demokratischen politischen Systems, das sich darin jedem anderen System überlegen erweist.

Das deutsche Grundgesetz erwähnt einerseits in Art. 21 die Parteien. Insofern ist die deutsche Verfassung sehr modern. In vielen Verfassungen, die später als das Grundgesetz geschrieben worden sind, kommen Parteien nicht vor. Andererseits ist die in Art. 21 gefundene Formulierung wenig aussagefähig. Art. 21 beginnt mit der nichtssagenden Selbstverständlichkeit, daß die Parteien an der politischen Willensbildung mitwirken. Dem folgt die Spezifizierung, daß ihre Gründung frei ist, ihre innere Ordnung demokratischen Grundsätzen entsprechen muß und sie über die Herkunft ihrer Mittel Rechenschaft ablegen müssen. Art. 21, 2 regelt die Möglichkeit eines Verbots von Parteien auf der Grundlage eines entsprechenden Urteils des Bundesverfassungsgerichts.

Der Absatz 3 dieses Artikels enthält den Verweis auf ein Bundesgesetz, das diese allgemein formulierten Bestimmungen der Verfassung im einzelnen regeln soll. Diesem Verfassungsgebot ist der Gesetzgeber erst 1967 nachgekommen.² Dieses Parteiengesetz regelt zugleich die Zuschüsse an die Parteien aus öffentlichen Mitteln. Die mehrfachen Änderungen dieses Gesetzes waren stets durch die Zielsetzung ausgelöst, diese öffentliche Finanzierung zu verändern, meist auch zu erhöhen.³

Vor diesem Hintergrund ist es leicht erklärbar, daß sich das Bundesverfassungsgericht inzwischen sechsmal mit der Finanzierung der politischen Parteien beschäftigt hat.⁴ Dabei ist eine große Kontinuität in den Entscheidungen bis 1986 zu beobachten,

¹ Vgl. die grundlegenden Publikationen von F. A. Hermens, Verfassungslehre, Opladen 1968, S. 165–192, U. Schleth, Parteifinanzien, Meisenheim a. G. 1973 sowie A. Heard, The Costs of Democracy, Raleigh 1966. Ebenfalls erwähnt werden muß: R. Wildenmann, Gutachten zur Subventionierung politischer Parteien aus öffentlichen Mitteln, Politik und Wähler, Bd. 5, Meisenheim a. G. 1968.

² Einen frühen Versuch, das Verfassungsgebot des Art. 21 (3) umzusetzen, stellt ein Kommissionsgutachten aus dem Jahre 1957 dar. Vgl. „Rechtliche Ordnung des Parteiwesens“, Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Parteienrechtskommission, Frankfurt a. M. 1957.

³ Vgl. dazu den Beitrag von P. Lösche, Probleme der Partei- und Wahlkampffinanzierung in Deutschland und den Vereinigten Staaten, in: Jahrbuch für Politik, 1992, 2. Jg., Halbbd. 1, S. 65–87.

⁴ Grundsätzlich muß die Judikatur des Bundesverfassungsgerichts nach Urteilen zu Formen der unmittelbaren und mittelbaren öffentlichen Subvention politischer Parteien getrennt werden. Vgl. daher BVerfGE 8, 51 ff. (1958); E 20/56 ff. (1966); E 24/300 ff. (1968); E 52/63 ff. (1979); E 73/40 ff. (1986) und 2 BvE 2/89 (1992).

während die Entscheidung vom April 1992 eine umfassende Kehrtwendung in der Rechtsprechung des Gerichtes erkennen läßt.

II. Irrwege der Rechtsprechung

Mit seiner Rechtssprechung hat das Gericht im wesentlichen drei Prinzipien zur Beurteilung der Parteienfinanzierung aufgestellt, die dann auch in die entsprechenden Formulierungen des Parteiengesetzes eingegangen sind:

1. Die Regeln der Parteienfinanzierung dürfen die parteiinterne Chancengleichheit nicht beeinträchtigen.
2. In gleicher Weise wird die Chancengleichheit zwischen den Parteien hervorgehoben. Dieses Focussieren auf die Chancengleichheit hat sich insbesondere in den Regelungen zur steuerlichen Abzugsfähigkeit von Parteispenden niedergeschlagen.
3. Ausgehend von dem Dogma der Staatsfreiheit der Parteien sind Obergrenzen für die relative Höhe (50%) aus öffentlichen Mitteln gesetzt worden. Bis 1992 wurde die Subventionierung der Parteien aus öffentlichen Mitteln ausschließlich als Wahlkampfkostenerstattung zugelassen.

Mit diesen drei Restriktionen hat das Bundesverfassungsgericht bis zum April 1992 die politische Diskussion über die Struktur und Höhe der öffentlichen Parteienfinanzierung geprägt.⁵ Dabei ist wesentlich, daß die genannten drei Prinzipien an der Wirklichkeit einer auf Parteienwettbewerb gegründeten Demokratie vorbeigehen. Um so bemerkenswerter ist deshalb, daß das Gericht von seiner 25jährigen Kontinuität mit seinem Urteil vom April 1992 abgewichen ist.

Die ersten fünf Urteile des Bundesverfassungsgerichtes sind durch einen in der politischen Kultur Deutschlands allerdings weit verbreiteten Sozialneid gekennzeichnet. Nur wer keinerlei Einblick in innerparteiliche Willensbildungsprozesse hat, kann die These vertreten, daß Zuwendungen an politische Parteien eine Chance zur Beeinflussung der Politik der unterstützten Partei bewirken. Dabei ist die Unterscheidung zwischen Direktspenden an Politiker und Zuwendungen der Parteien im Hinblick auf die politische Wirkung besonders wirklichkeitsfremd.⁶ Man kann ernsthaft über die Frage diskutieren, ob dies im kommunalen Bereich möglich ist: Schon 5000 DM mögen für die Willensbildung in dem für den Bebauungsplan in der entsprechenden Gemeinde zuständigen Ausschuß eine Summe sein, die politischen Einfluß ermöglicht. Aber schon auf den Organisationsstufen der Kreise, der Länder und erst recht des Bundes gilt, daß nicht einmal wirkliche Großspenden mit der Chance zur politischen Einflußnahme verbunden sind.

Die von dem Gericht zugestandene Abzugsfähigkeit von Zuwendungen an die Parteien weist bemerkenswerte Unterschiede auf. Die Bandbreite der Entscheidungen des

⁵ Vgl. ausführlich: W. Kaltefleiter und K.-H. Naßmacher, Probleme der Parteienfinanzierung in Deutschland. Möglichkeiten einer Neuordnung, in: Zeitschrift für die Politik (ZfP) 39. Jg., 2/1992, S. 135–160 sowie die dort angegebene Literatur.

⁶ So z. B. C. Landfried, Parteienfinanzierung: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 9. April 1992, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Jg. 23 (1992) Heft 3, S. 447.

Gerichts bewegt sich zwischen 1200 und 100000 DM. Gerade mit der über Jahre sehr restriktiven Auslegung des Grundsatzes der Chancengleichheit hat das Gericht ganz wesentlich zu den Formen der sogenannten indirekten Parteienfinanzierung beigetragen. Indem das Gericht die politischen Parteien im Vergleich zu Organisationen der staatsbürgerlichen Bildung und der Gemeinnützigkeit diskriminierte, formulierte es die Einladung zu den Formen der indirekten Parteienfinanzierung.⁷ Um im Wettbewerb mit als gemeinnützig anerkannten Institutionen um das Einwerben von Spenden konkurrenzfähig zu sein, mußten die Parteien die Wege der Umwegfinanzierung entwickeln und beschreiten, die dann in den achtziger Jahren auf Seiten der Spender und der Spenden Einwerbenden strafrechtlich verfolgt wurden. Die tatsächlich Verantwortlichen für diese indirekte Parteienfinanzierung waren jedoch die Karlsruher Richter. Wie z. B. auch bei dem Urteil zur steuerlichen Veranlagung von Zinserträgen, das Luxemburg zu einem lukrativen Ort des Kapitaltransfers gemacht hat, hat sich gerade in der Parteienfinanzierung das Gericht an der alten Regel orientiert: „Fiat justitia, et pereat mundus.“

Nicht weniger wesentlich für eine kritische Betrachtung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist ein anderer Punkt. In seiner Rechtsprechung konzentriert sich das Gericht auf das „politische Geld“ und nimmt dabei nicht zur Kenntnis, daß die Finanzierung politischer Parteien nur eine Variable in einem umfassenden Kommunikationsprozeß ist, der den Parteienwettbewerb kennzeichnet.⁸ Das Gericht hat, wie das allerdings in Art. 21 Grundgesetz vorgegeben ist, sich in seinen Urteilen auf die Finanzierung der Parteien konzentriert und dabei all die anderen Variablen, die den Parteienwettbewerb prägen, außer acht gelassen. Es ist eine hypothetische Frage, ob die Gewerkschaften für die SPD oder die Hirtenbriefe für die CDU/CSU wirksamere Transmissionsriemen waren und zum Teil noch sind als der sichtbare Werbeaufwand der Parteien in einem Wahlkampf. Mit der Konzentration auf die Parteienfinanzierung hat das Gericht eine Variable in diese umfassenden Kommunikationsprozeß, der den Parteienwettbewerb kennzeichnet, monopolisiert und damit von der Verfassungswirklichkeit einer Parteiendemokratie und einer Kommunikationsgesellschaft abgehoben.

Dies wird besonders deutlich an dem auf das Urteil von 1966 zurückgehenden Konzept, das den Parteien nur die Wahlkampfausgaben erstatten werden können. Diese Entscheidung, die über 25 Jahre lang die gesetzliche Regelung der Parteienfinanzierung geprägt hat, verdeutlichte eine Realitätsferne des Gerichtes. Indem man ein über eine Legislaturperiode verteiltes System von Abschlagszahlungen zuließ, hat man den Weg zu jener Verlogenheit eröffnet, die die dauerhafte Finanzierung der Parteiorganisation aus der Erstattung der angeblichen Wahlkampfkosten ermöglicht hat. Es ist zum Teil Verdienst der Vertreter der politischen Parteien in der Anhörung des Bundesverfassungsgerichts vom November 1991, diesen Tatbestand klargemacht zu haben.⁹ Erst mit

⁷ W. Kaltefleiter, Parteienfinanzierung und Staatseinnahmen, Stellungnahme vor dem LG Düsseldorf vom 15. 3. 1991.

⁸ Vgl. schon W. Kaltefleiter, Abzug von der Steuerschuld, Wirtschaftswoche Nr. 40 vom 29. 9. 1978.

⁹ Siehe dazu die Verhandlungen vor dem BVerfG vom 26. 11. 1991. Vgl. W. Kaltefleiter, Der Staatsanteil ist eine pragmatische Frage, Handelsblatt vom 10. 12. 1991.

dem Urteil vom April 1992 hat das Gericht dieses Dogma aufgegeben und damit die rechtlichen Grundlagen für eine funktionsorientierte Parteienfinanzierung gelegt.

Zu der Weltfremdheit der traditionellen Rechtsprechung des Gerichtes gehört natürlich auch, daß man nicht versucht hat, den Begriff Wahlkampf zu operationalisieren. Offensichtlich ging das Gericht davon aus, daß jene Umweltverschmutzung, die zwischen der Festlegung des Wahltermins – auf Vorschlag der Bundesregierung – durch den Bundespräsidenten und dem Wahltag liegt, Wahlkampf sei. Diese Interpretation wird gestützt durch das Urteil des Gerichts von 1983, in dem der Öffentlichkeitsarbeit von Regierungsinstanzen vor einer Wahl besondere Zurückhaltung auferlegt worden ist.¹⁰

Nicht weniger weltfremd ist das Konzept der Staatsfreiheit. Hier müssen die Richter offensichtlich von einem politischen System ausgegangen sein, in dem die politischen Parteien aus der Privatschatulle des Monarchen finanziert werden. In einer modernen Parteiendemokratie gibt es keine „Staatsfreiheit“: Die im Bundestag vertretenen Parteien sind Teil des Staates. Schon der frühere Richter am Bunderverfassungsgericht Leibholz hat zur Kennzeichnung der modernen Demokratie den Begriff Parteienstaat geprägt.¹¹ Man kann darüber nachdenken, ob die Regeln der Parteiendemokratie und hier nicht zuletzt Finanzierungsfragen aus der Regelungskompetenz des Parlaments herausgenommen werden sollten, wie das zum Beispiel bei der Geldpolitik durch die Deutsche Bundesbank geschehen ist. Die Erfahrungen anderer Länder, die den Vorschlag zur Bemessung der staatlichen Parteienfinanzierung in die Hände einer Expertenkommission legen, können in dieser Frage Denkanstöße vermitteln.¹²

Wenn Parteien Instrumente demokratischer Regierungsweisen sind, dann sind ihre Finanzierung „Kosten der Demokratie“.¹³ Argumente gegen die öffentliche Finanzierung der Parteien finden Beifall und Aufmerksamkeit, weil sie auf eine in der deutschen politischen Kultur traditionell verwurzelten und weit verbreiteten Antiparteieneffekt aufbauen.¹⁴ Festzuhalten ist, daß die Aufwendungen für die politischen Parteien in Prozent an den öffentlichen Haushalten minimal sind (weniger als 0,1% nur des Bundeshaushaltes). Dies gilt auch noch, wenn man die öffentliche Finanzierung der Fraktionen und der politischen Stiftungen hinzuzählt.

¹⁰ Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes ist auf Antrag der damaligen CDU/CSU Opposition gegen die Regierungspraktiken im Wahljahr 1980 ergangen. Siehe dazu BVerfGE 63/230ff. (1923).

¹¹ Vgl. G. Leibholz, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, 3. Aufl., Karlsruhe 1967, S. 71 ff.

¹² Vgl. die verschiedenen Studien bei H. E. Alexander (Hrsg.): *Comparative Political Finance in the 1980s*. Cambridge u. a. 1989.

¹³ So explizit der Buchtitel von A. Heard, *The Costs of Democracy*, a. a. O.

¹⁴ Zur Geschichte des Antiparteieneffektes vgl. E. Faul, *Verfemung, Duldung und Anerkennung des Parteiwesens in der Geschichte des politischen Denkens*, in: *Politische Vierteljahresschrift (PVS)*, 5. Jg., 1964, S. 60–80. Im Hinblick auf die Finanzierung politischer Parteien ist in diesem Zusammenhang auf verschiedene Publikationen von von Arnim (z. B. *Die Partei, der Abgeordnete und das Geld*, Mainz 1991 und in besonders polemischer Kurzfassung, *Fesseln für Selbstbediener*, *Die Zeit*, Nr. 9, 26. 2. 1993) zu verweisen, die K. von Beyme treffend wie folgt charakterisiert hat „Ein Professor an einer Hochschule mit geringer Lehrbelastung findet die Zeit, sein Einkommen zu maximieren durch eine Kampagne zur Minimierung des Einkommens der politischen Klasse.“ in: *Handfeuerlöscher gegen den Flächenbrand, Parteienverdrossenheit und die populistische Kampagne gegen die politische Klasse*, *Frankfurter Rundschau* vom 5. 9. 1992.

III. Politische Schlußfolgerungen aus der Kehrtwende von 1992

Das Urteil des Gerichtes vom April 1992 hat die Chance eröffnet, zu einer an den Funktionen orientierten Finanzierung zu kommen.¹⁵ Das Gericht ist abgerückt von dem realitätsfernen Konstrukt der Wahlkampfkostenerstattung und hat ausdrücklich die umfassende öffentliche Finanzierung der Parteien legalisiert. Nicht weniger wichtig ist, daß das Gericht drei Kriterien als Maßstab für die öffentliche Parteienfinanzierung gesetzt hat: den Wahlerfolg, die Mitgliederzahl und das Einwerben von Spenden. Jedes dieser drei Kriterien soll zur Grundlage der Bemessung des öffentlichen Zuschusses verwendet werden. Dementsprechend gibt es verschiedene Überlegungen z.B. jede Wählerstimme, jeden Beitrag und jede Spende durch einen öffentlichen Zuschuß zu honorieren.¹⁶

Damit hat das Gericht akzeptiert, daß Parteienwettbewerb auf einem permanenten Kommunikationsprozeß beruht. Jetzt haben die im Bundestag vertretenen Parteien die Chance, durch eine Novellierung des Parteiengesetzes eine funktionale Parteienfinanzierung zu gewährleisten. Dabei gibt es drei Grundsätze:

1. Die der Demokratie dienende Funktion politischer Parteien rechtfertigt weitgehend ihre Finanzierung aus öffentlichen Haushalten.
2. Eine Finanzierung aus öffentlichen Mitteln entspricht weit mehr den Werten einer demokratischen politischen Kultur als Formen der Spendenfinanzierung.
3. Als Instrument zur Verwirklichung von Demokratie sind Zuwendungen an politische Parteien in der steuerlichen Begünstigung den gemeinnützigen Institutionen mindestens gleichzustellen.

In einem solchen Konzept haben natürlich auch die neuen Restriktionen, die das Gericht mit seinem Urteil vom April 1992 gesetzt hat, keinen Platz. Die sogenannte relative Obergrenze, die den Anteil der Finanzierung aus öffentlichen Mitteln auf maximal 50% begrenzt, ist Ausflucht der tradierten Ideologie von der Staatsfreiheit und hält somit einer Überprüfung an der Verfassungswirklichkeit nicht nur der Bundesrepublik, sondern auch anderer Demokratien und einer modernen Demokratietheorie nicht stand. Die absolute Obergrenze, die mit den Durchschnittsbeträgen der Jahre 1989 bis 1992 definiert ist, ist auf kein nachvollziehbares Kriterium gegründet. Unübersehbar ist ein dumpfes Unbehagen über die Höhe der Zuschüsse und darauf gegründet der Wunsch, diese zu plafondieren. Weder finden sich in dem Urteil des Gerichtes Kriterien, die den Finanzbedarf von politischen Parteien definieren, noch gibt es Hinweise, wie dieser nicht definierte Finanzbedarf eingeschränkt werden kann. Statt dessen folgt das Dictum: jetzt ist es genug.

Darüber hinaus ist das Urteil an dieser Stelle in sich widersprüchlich. Das Gericht

¹⁵ Vgl. dazu W. Kaltefleiter und K.-H. Naßmacher, Acht Leitsätze für ein neues Parteiengesetz, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Jg. 23, (1992) Heft 3, S. 452-455.

¹⁶ Vgl. Gutachten der Präsidialkommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der politischen Parteien, Bonn 1993. Zur Kritik s. W. Kaltefleiter, Das Sündenregister einer Laienspielschar, Handelsblatt vom 19./20. 2. 1993. Aber auch I. Wettig-Danielmeier, In der Kommission fehlten die Wissenschaftler, Handelsblatt vom 23. 2. 1993.

weist darauf hin, daß eine größere politische Partizipation und damit verbunden eine stärkere gesellschaftliche Verankerung der Parteien wünschenswert sei und nennt als Kriterium dafür das Einwerben von Beiträgen und Spenden. Würden die Parteien der Anforderung des Gerichts erfolgreich nachkommen und mehr Spenden und Beiträge einwerben, würden sie für eine dadurch ausgelöste Überschreitung der absoluten Obergrenze bestraft, weil dies eine Reduktion der öffentlichen Zuschüsse nach sich ziehen müßte. Immerhin ist die in dem Urteil zugestandene Dynamisierung des Finanzbedarfes aufgrund einer veränderten Kostenstruktur und der Geldentwertung eine Verbeugung vor der Realität. Eine funktionsgerechte Umsetzung des Urteils sollte dementsprechend auf eine quantitative Festlegung der Obergrenze im Gesetz verzichten und sich bestenfalls auf die Definition von Kriterien beschränken, die zum Zeitpunkt des Urteils zu der dort genannten Obergrenze geführt hätten. Aber auch eine solche Regelung wäre willkürlich, weil sie, statt Kriterien für den notwendigen Aufwand einer Erfüllung der Parteifunktionen zu nennen, den status quo zum Ankerpunkt macht. Die Methode zur Ermittlung des Finanzbedarfs für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk durch eine entsprechende Kommission (KEF) wäre zumindest zu prüfen.¹⁷ Die im Parteiengesetz (PartG § 18 Abs. 8) vorgesehene Kommission könnte bei einer entsprechenden Zusammensetzung, die distanzierten Sachverstand und parteipolitische Erfahrung verknüpft,¹⁸ eine solche Funktion erfüllen.

Die Ausführungen des Gerichtes im Hinblick auf die absolute Obergrenze sind Zeitpunkt orientiert zu interpretieren und kein dauerhaftes Diktum. Geht man den Weg einer solchen einschränkenden Interpretation nicht, so ist leicht zu prognostizieren, daß die notwendige Anpassung in regelmäßigen Abständen zu einer öffentlichen Diskussion der Parteienfinanzierung führen wird. Angesichts der dabei kaum zu vermeidenden Polemik von in der öffentlichen Meinung präsenten Gegnern – mehr aus Unverständnis als aus Absicht – eines modernen Parteienstaates ist eine solche permanente Diskussion der Akzeptanz der auf Parteien gegründeten Demokratie nicht förderlich.

Will man den Finanzbedarf der Parteien begrenzen, so ist an der Ausgaben-, nicht an der Einnahmenseite anzusetzen. Es gibt vielfältige Möglichkeiten, den Aufwand politischer Parteien zu begrenzen, eine Zielsetzung, die grundsätzlich für die Finanzierung öffentlicher Aufgaben gilt. Der internationale Vergleich zeigt, daß zwei Ansätze, die in keinem Urteil des Gerichts vorkommen, erfolgversprechend erscheinen.

1. Die Begrenzung der Wahlkampfausgaben, wie dies seit mehr als 150 Jahren in Großbritannien praktiziert wird. Wenn der Wahlkampf Teil eines umfassenden Kommunikationsprozesses ist, sind viele der gegenwärtigen Formen der Wahlkampfführung obsolet.
2. Das Einbeziehen der Zuwendungen an die Fraktionen und die politischen Stiftungen in ein umfassendes Konzept der Parteienfinanzierung. Dies ist schon deshalb ange-

¹⁷ Die Erfahrungen mit der KEF sind zwar nicht ermutigend, dies scheint aber mehr in der Zusammensetzung dieser Kommission als in dem Prinzip begründet.

¹⁸ Diese Kriterien waren bei der jüngsten Präsidialkommission nicht erfüllt. Für eine mögliche Zusammensetzung siehe W. Kaltefleiter und K.-H. Naßmacher, Probleme der Parteienfinanzierung in Deutschland. Möglichkeiten einer Neuordnung, a. a. O., S. 151/52.

bracht, um die bestehende Beschäftigung mit den gleichen Themen in den Parteien, Fraktionen und Stiftungen zu beenden. Dem steht aber das Gericht mit seiner bisherigen Rechtsprechung¹⁹ im Wege.

Ein dritter Ansatz für eine Neuregelung ergibt sich aus der Maxime einer partizipatorischen Demokratie:

Wenn man einen Grundsatz des Urteils vom April 1992, das in dieser Frage in Übereinstimmung mit wesentlichen Ansätzen der Demokratietheorie steht, daß umfassende politische Partizipation in einer Demokratie wünschenswert ist, verfolgt, ist eine steuerliche Abzugsfähigkeit von Mitgliedsbeiträgen und kleineren Spenden sinnvoll, die weit über 50% liegt.

Von dem in der bayrischen politischen Kultur tief verwurzelten Ludwig Thoma stammt die Formulierung, er „war ein guter Jurist und auch sonst von mäßigem Verstande“. Dieser Satz gilt in seinem zweiten Teil natürlich nicht für einen Verfassungsrichter, aber er beschreibt ein Problem, das die Rechtsprechung des Gerichtes nicht nur bei den Fragen der Parteienfinanzierung kennzeichnet. Die Urteile und die sie tragenden Erwägungen sind aus Rechtsdogmen abgeleitet und nur in sehr peripherer Form das Ergebnis einer Analyse der Funktionen der beurteilten Institutionen in einer Demokratie. In seiner Rechtsprechung wird das Gericht seinem eigenen Grundsatz der Selbstbeschränkung (judicial self-restraint)²⁰ nicht immer gerecht. Zur Verteidigung des Gerichts ist jedoch darauf hinzuweisen, daß Politiker und Parteien häufig dem Gericht Fragen zuschieben, die bei einer funktionalen Betrachtung der politischen Institutionen durch Mehrheitsentscheidung im Parlament auf der Grundlage der vorausgegangenen Wahlen erfolgen sollte. Diese „Justizialisierung“ der Politik ist allerdings kein neues Problem,²¹ sie ist zumindest teilweise schon im Grundgesetz immer dort angelegt, wo die Verfassung nicht nur Verfahrensregeln, sondern Wertentscheidungen enthält.²²

¹⁹ Mit seinem Urteil vom 14. Juli 1986 hat das Gericht eine umfassende organisatorische und personelle Trennung der Parteien von ihren Stiftungen gefordert (vgl. BVerfG E 73/1 ff.), ein Urteil, das nicht weniger wirklichkeitsfern ist als viele zur Parteienfinanzierung. Es ist darüber hinaus funktionswidrig und pervertiert die Funktion der politischen Stiftungen mit der Folge, um eine freilich überspitzte Formulierung eines ehemaligen Schatzmeisters der SPD zu zitieren, daß es „heute Stiftungen gibt, die sich eine Partei halten“.

²⁰ Sehr anschaulich hat das Bundesverfassungsgericht zum Grundsatz der Selbstbeschränkung (judicial self-restraint) im Rahmen des sog. Grundlagenvertragsurteils BVerfG E 36/1 ff. (1973) Stellung genommen.

²¹ Vgl. dazu das schon von Karl Loewenstein angesprochene Problem der „Judzialisierung der Politik“. Zwischen Kompetenzen der Judikative und der Legislative ergeben sich nach Loewenstein dann Spannungen, wenn „lebenswichtige Interessen der politischen Machträger“ betroffen sind. Vgl. K. Loewenstein, Verfassungslehre, Tübingen 1959, S. 261–265.

²² Vgl. die Kontroverse zwischen E. Benda und W. Kaltefleiter, in: H. Hattenhauer und W. Kaltefleiter (Hrsg.), Mehrheitsprinzip, Konsens und Verfassung, Heidelberg 1986, darin: E. Benda, Konsens und Mehrheitsprinzip im Grundgesetz und in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, S. 61–79 und W. Kaltefleiter, Die Grenzen der Demokratie, S. 137–151.