

Leitsätze

1. Der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen kann Verstöße des Landesgesetzgebers gegen Art. 1 Abs. 1 LV iVm Art. 71 GG prüfen und ohne Vorlage nach Art. 100 Abs. 1 GG feststellen; die Bestimmungen des GG, die die Gesetzgebungskompetenzen der Länder regeln, sind Teil des materiellen Verfassungsrechts des Landes Nordrhein-Westfalen.
2. Das Land Nordrhein-Westfalen besitzt für eine Erhöhung der Wahlkampfkostenpauschale über 5,-- DM hinaus keine Gesetzgebungskompetenz.
3. Politische Parteien können diesen Kompetenzmangel im Organstreitverfahren rügen.

Art. 3 Abs. 1, Art. 21, 71 GG

Art. 1 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1, Art. 75 Nr. 2 LV

§§ 18, 22 ParteiG

Drittes Gesetz zur Änderung des WKKG

§ 44 VerfGHG

Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen

Urteil vom 19. Mai 1992 - VerfGH 5/91 -



VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

VerfGH 5/91

Verkündet am: 19. Mai 1992
Köster
Verwaltungsgerichtsangestellte
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

1. *[Faint, illegible text]*

- Verfahrensbevollmächtigter: *[Faint, illegible text]*

2. *[Faint, illegible text]*

- Verfahrensbevollmächtigter: *[Faint, illegible text]*

Antragstellerinnen,

g e g e n

den Landtag Nordrhein-Westfalen, vertreten durch die Präsidentin,
Platz des Landtags, 4000 Düsseldorf 1,

Antragsgegner,

- Verfahrensbevollmächtigter: *[Faint, illegible text]*

wegen des Dritten Gesetzes zur Änderung des Wahlkampfkosten-
gesetzes vom 9. Oktober 1990 (GV NW S. 572)

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung

vom 19. Mai 1992

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Professor Dr. Dietlein,
Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Wiesen,
Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Dr. h.c. Palm,
Professor Dr. Brox,
Professor Dr. Dres. h.c. Stern,
Richterin am Bundessozialgericht Jaeger,
Professor Dr. Schlink

für Recht erkannt:

Es wird festgestellt, daß der Antragsgegner die Rechte der Antragstellerinnen aus Artikel 1 Abs. 1, Artikel 4 Abs. 1 der Landesverfassung in Verbindung mit Artikel 71, Artikel 21 Abs. 1, Abs. 3 und Artikel 3 Abs. 1 des Grundgesetzes dadurch verletzt hat, daß er durch Artikel I Nr. 2 und Nr. 4 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Wahlkampfkostengesetzes vom 9. Oktober 1990 (GV NW S. 572) die Wahlkampfkostenpauschale auf 6,25 DM je Wahlberechtigten der Landtagswahl erhöht und einen Sockelbetrag eingeführt hat.

G r ü n d e :

A.

Gegenstand des Organstreitverfahrens ist die Frage, ob der Antragsgegner durch die Erhöhung der Wahlkampfkostenpauschale und die rückwirkende Einführung von Sockelbeträgen im

Dritten Gesetz zur Änderung des Wahlkampfkostengesetzes das Recht der Antragstellerinnen auf Chancengleichheit und auf Parteienfreiheit sowie das Demokratieprinzip und die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeit zwischen Bund und Land verletzt hat.

I.

Am 22. August 1990 wurde im Landtag die Drucksache 11/207 ausgegeben, die einen Gesetzentwurf desselben Tages der Fraktionen der SPD und der CDU zur Änderung des Wahlkampfkostengesetzes (WkkG) enthält. Der Entwurf sah eine Erhöhung der bis dahin gemäß § 1 Abs. 1 WkkG vom 15. Dezember 1970 (GV NW S. 764), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. Februar 1986 (GV NW S. 92) in Verbindung mit § 18 Abs. 1 ParteiG geltenden Wahlkampfkostenpauschale von 5,-- DM auf 7,-- DM je Wahlberechtigten vor. Nachdem die Tagesordnung des Landtags am 21. August 1990 entsprechend ergänzt worden war, erfolgte am 23. August 1990 die erste Lesung des Gesetzentwurfs, die mit der Überweisung an den Hauptausschuß endete (LT-Prot. Nr. 11/7, S. 477 bis 487). Auf der Grundlage der Sitzungen vom 6. und 13. September 1990 empfahl der Hauptausschuß, den Gesetzentwurf in geänderter Fassung anzunehmen: An die Stelle der Erhöhung auf 7,-- DM sollten eine Erhöhung auf 6,25 DM und die - im Land Nordrhein-Westfalen - erstmalige Einführung eines Sockelbetrages von 3 v.H. treten (LT-Drs. 11/344). In der Sitzung vom 19. September 1990 beschloß der Landtag mit den Stimmen der SPD und der CDU - gegen die Stimmen der Fraktionen der F.D.P. und der Antragstellerin zu 1. - den Gesetzentwurf in der gemäß den Empfehlungen des Hauptausschusses geänderten Fassung in zweiter Lesung (LT-Prot. 11/8, S. 655). Das Gesetz wurde am 9. Oktober 1990 ausgefertigt und am 12. November 1990 im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen (S. 572) verkündet. Die maßgeblichen Bestimmungen des Gesetzes lauten wie folgt:

"Artikel I

Das Wahlkampfkostengesetz vom 15. Dezember 1970 (GV NW S. 764), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. Februar 1986 (GV NW S. 92), wird wie folgt geändert:

...

2. § 1 Abs. 1 Satz 2 erhält folgende Fassung:

"Die Wahlkampfkostenerstattung umfaßt einen Pauschalbetrag von 6,25 DM je Wahlberechtigten der Landtagswahl (Wahlkampfkostenpauschale) und die Sockelbeträge nach Abs. 3."

3. § 1 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

"(2) Die Wahlkampfkostenpauschale wird auf Parteien verteilt, die nach dem endgültigen Wahlergebnis mindestens 0,5 vom Hundert der im Land abgegebenen Stimmen erreicht haben. Der Anteil an der Wahlkampfkostenpauschale bemißt sich nach dem Verhältnis der im Land erreichten Stimmen."

4. § 1 Abs. 3 erhält folgende Fassung:

"(3) Parteien, die mindestens 2 vom Hundert der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Stimmen erreicht haben, erhalten für die Landtagswahl zusätzlich zu der Pauschale in Abs. 1 auf Antrag einen Sockelbetrag in Höhe von 3 vom Hundert der Wahlkampfkostenpauschale. Der Sockelbetrag darf bei einer Partei 80 vom Hundert ihres Anteils an der Wahlkampfkostenpauschale (Abs. 2) nicht übersteigen."

...

Artikel II

Dieses Gesetz tritt mit Ausnahme des § 1 Abs. 3 am Tage nach seiner Verkündung in Kraft. § 1 Abs. 3 tritt am 1. Januar 1990 in Kraft."

II.

1. Die Antragstellerin zu 1., die bei der Landtagswahl vom 13. Mai 1990 einen Stimmenanteil von 5 v.H. erreicht hatte, beantragte die Gewährung des Sockelbetrages gemäß § 1 Abs. 3 WkkG und zahlte ihn nach Bewilligung auf ein Sperrkonto ein (LT-Prot. 11/22 vom 14. März 1991, S. 2457). Mit dem am 28. Februar 1991 eingeleiteten

Organstreitverfahren rügt sie eine Verletzung ihres Rechts auf Parteienfreiheit und des Grundsatzes der Chancengleichheit der Parteien.

Sie beantragt,

festzustellen, daß der Antragsgegner dadurch gegen Art. 4 LV in Verbindung mit Art. 21 und Art. 3 GG verstoßen hat, daß er

1. in Art. I Nr. 2 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Wahlkampfkostengesetzes vom 9. Oktober 1990 (GV NW S. 572) die Wahlkampfkostenpauschale auf 6,25 DM je Wahlberechtigten der Landtagswahl erhöht und
2. Art. I Nr. 4 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Wahlkampfkostengesetzes vom 9. Oktober 1990 (GV NW S. 572) durch Art. II zum 1. Januar 1990 in Kraft gesetzt hat.

Zur Begründung trägt die Antragstellerin zu 1. vor:

Die Erhöhung der Wahlkampfkostenpauschale auf 6,25 DM durch Art. I Nr. 2 des Dritten Gesetzes zur Änderung des WkkG verletze sie in ihrem Recht auf Parteienfreiheit, das - ebenso wie der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien - über Art. 4 und 31 Abs. 1 LV in Nordrhein-Westfalen unmittelbar gelte. Die äußere Parteienfreiheit sei berührt, wenn die Gesetzgebung zur Parteienfinanzierung zu einer Bestandsgarantie der Parteien führe und den Parteien die Aufgabe abnehme, sich im politischen Wettbewerb zu bewähren.

Die im Gesetzgebungsverfahren zum Dritten Gesetz zur Änderung des WkkG genannten Gründe für die Angemessenheit der Erhöhung der Pauschale auf 6,25 DM träfen nicht zu. Die fünfjährige Dauer der Legislaturperiode in Nordrhein-Westfalen könne diese Erhöhung nicht rechtfertigen.

Halte man eine allgemeine Parteienfinanzierung mit den Mitteln der Wahlkampfkostenerstattung für zulässig, so

verstoße Art. I Nr. 2 des Dritten Gesetzes zur Änderung des WkkG gegen das Recht der Antragstellerin zu 1. auf Chancengleichheit, weil dann eine Anknüpfung der Höhe der Leistungen an die Zahl der erreichten Wählerstimmen sachwidrig sei.

Die Erhöhung der Wahlkampfkostenpauschale auf 6,25 DM sei schließlich deshalb unzulässig, weil sie den den Ländern vorgegebenen Rahmen von § 22 Satz 2 und § 18 Abs. 1 ParteiG nicht einhalte.

Die durch Art. II des Dritten Gesetzes zur Änderung des WkkG angeordnete Rückwirkung der Sockelbetragsregelung verletze ihr Recht auf Chancengleichheit und Parteienfreiheit und verstoße gegen das Transparenzgebot. Durch eine nachträgliche Erhöhung der Wahlkampfkostenerstattung setze sich der Gesetzgeber über seine eigene Bestimmung hinweg, indem er zur Zeit des Wahlkampfes nicht erstattungsfähige Kosten für erstattungsfähig erkläre; auf diese Weise würden nicht mehr angemessene Kosten eines Wahlkampfes ersetzt, sondern lediglich Schulden beglichen.

2. Die Antragstellerin zu 2., die bei der Landtagswahl vom 13. Mai 1990 einen Stimmenanteil von 0,5 v.H. erreicht hatte, rügt mit dem am 8. Mai 1991 eingeleiteten Organstreitverfahren eine Verletzung des Grundsatzes der Chancengleichheit und des Demokratieprinzips.

Sie beantragt,

festzustellen, daß der Antragsgegner dadurch gegen Art. 4 LV in Verbindung mit Art. 21 und Art. 3 Abs. 1 GG und gegen das Demokratieprinzip verstoßen hat, daß er

1. in Art. I Nr. 2 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Wahlkampfkostengesetzes vom 9. Oktober 1990 (GV NW S. 572) die Wahlkampfkostenpauschale auf 6,25 DM je Wahlberechtigten der Landtagswahl erhöht und

2. durch Art. I Nr. 2 und 4 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Wahlkampf-kostengesetzes vom 9. Oktober 1990 (GV NW S. 572) einen Sockelbetrag eingeführt hat;

hilfsweise zu 2.

festzustellen, daß der Antragsgegner dadurch gegen

3. Art. 4 LV in Verbindung mit Art. 21 und Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen hat, daß er in Art. I Nr. 4 Satz 1 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Wahlkampf-kostengesetzes vom 9. Oktober 1990 (GV NW S. 572) den Sockelbetrag nur solchen Parteien zuerkennt, die mindestens 2 v.H. der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Stimmen erreicht haben,
4. gegen Art. 4 LV in Verbindung mit Art. 21 und Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen hat, daß er in Art. I Nr. 4 Satz 2 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Wahlkampf-kostengesetzes vom 9. Oktober 1990 (GV NW S. 572) den Sockelbetrag bei jeder Partei auf 80 v.H. ihres Anteils an der Wahlkampf-kostenpauschale begrenzt hat,
5. Art. 4 LV in Verbindung mit Art. 21 und Art. 3 Abs. 1 GG und das Demokratieprinzip verstoßen hat, daß er Art. I Nr. 4 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Wahlkampf-kostengesetzes vom 9. Oktober 1990 (GV NW S. 572) durch Art. II zum 1. Januar 1990 in Kraft gesetzt hat.

Zur Begründung trägt die Antragstellerin zu 2. vor:

Die Erhöhung der Wahlkampf-kostenpauschale auf 6,25 DM sei bereits deshalb verfassungswidrig, weil der Landesgesetzgeber damit seine Kompetenz überschritten habe. Der hier betroffene Bereich unterfalle gemäß Art. 21 Abs. 3 GG der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes, der die Länder in § 22 ParteiG zur Gesetzgebung ermächtigt habe.

Auch für die Einführung des Sockelbetrages fehle dem Land die Gesetzgebungskompetenz. Die zugrunde liegende Ermächtigung in § 18 Abs. 1 und 6 ParteiG sei nämlich

ihrerseits verfassungswidrig, weil der Sockelbetrag sich nicht mit dem Zweck der Wahlkampfkostenerstattung rechtfertigen lasse, sondern der allgemeinen Parteienfinanzierung diene.

Die Sockelbetragsregelung in § 18 ParteiG sei darüber hinaus wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Chancengleichheit verfassungswidrig. Das Quorum von 2 v.H. und die Begrenzung auf 80 v.H. der Wahlkampfkostenpauschale ließen sich mit der Chancengleichheit der politischen Parteien nicht vereinbaren.

Schließlich sei auch die Rückwirkung der Sockelbetragsregelung verfassungswidrig. Eine Parteienfinanzierung sei mit dem Grundsatz der Chancengleichheit nur dann zu vereinbaren, wenn die Zuteilungskriterien feststünden, bevor der zuteilungsberechtigte Tatbestand von den Parteien erfüllt werde. Lasse man eine rückwirkende Regelung der Wahlkampfkostenerstattung zu, so würden Manipulationen - unter Umständen nach Absprache zwischen den großen Parteien - ermöglicht.

3. Der Antragsgegner beantragt,
- jeweils den Antrag zu 1. der Antragstellerinnen zu 1. und zu 2. zurückzuweisen.

Im übrigen stellt er keine Anträge.

Zur Begründung trägt er vor:

Die Anträge seien unzulässig, soweit sie mit Verstößen gegen das Bundesrecht, das Transparenzgebot und die Geschäftsordnung des Landtags begründet worden seien. Insoweit fehle der Antragstellerin zu 1. die Prozeßführungsbefugnis. Im übrigen sei die Zulässigkeit zweifelhaft; die Zweifel brauchten jedoch nicht vertieft zu werden, da die Anträge jedenfalls unbegründet seien. § 22 ParteiG binde den Landesgesetzgeber nicht, da der Bundesgesetzgeber sich für diese Regelung nicht auf Art. 21 Abs. 3 GG berufen könne; vielmehr handele es

sich um Wahlrecht, das der Landtag gemäß Art. 31 Abs. 4 LV ohne bundesgesetzliche Vorgaben regeln könne. Die Chancengleichheit sei durch die Erhöhung der Wahlkampfkostenpauschale nicht berührt, da die vorgefundene Wettbewerbslage der Parteien dadurch nicht verfälscht werde. Alle Parteien einschließlich der Antragstellerinnen nähmen entsprechend dem anerkannten Maßstab des Wahlergebnisses an der Erhöhung teil.

Das Änderungsgesetz trage dem Grundsatz der Staatsfreiheit Rechnung. Die Erhöhung der Wahlkampfkostenerstattung führe - wie sich aus § 1 Abs. 4 WkkG in Verbindung mit § 18 Abs. 7, § 20 Abs. 4 ParteiG ergebe - nicht zu einer überwiegenden Finanzierung aus der Staatskasse. Die Erhöhung der Pauschale halte sich im Rahmen der Kosten eines angemessenen Wahlkampfes. Die Erhöhung stelle eine Anpassung an die gestiegenen Kosten dar und berücksichtige die Dauer der Wahlperiode. Wie aus der Zulässigkeit von Abschlagszahlungen zu schließen sei, könne an die Dauer der Legislaturperiode angeknüpft werden.

III.

Die Landesregierung, der Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden ist, hat sich nicht geäußert.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf den Inhalt der Gerichtsakten Bezug genommen.

B.

Die Anträge sind nach Art. 75 Nr. 2 LV, § 12 Nr. 5, § 43 VerfGHG zulässig.

I.

Die innerhalb der Frist des § 44 Abs. 3 VerfGHG eingegangenen Anträge sind im Organstreitverfahren gemäß Art. 75 Nr. 2 LV, § 12 Nr. 5 VerfGHG statthaft. Antragsteller in derartigen Verfahren können auch die politischen Parteien und ihre Landesverbände sein (BVerfGE 73, 40, 65; VerfGH NW NVwZ 1986, 463). Der Landtag, der die beanstandete Maßnahme erlassen hat, ist einer der in § 43 VerfGHG vorgesehenen möglichen Antragsgegner.

II.

Die Antragstellerinnen sind prozeßführungsbefugt. Nach § 44 Abs. 1 VerfGHG ist ein Antragsteller prozeßführungsbefugt, soweit er geltend macht, daß er durch eine Maßnahme des Antragsgegners, die auch in dem Erlaß eines Gesetzes bestehen kann (BVerfGE 82, 322, 335), in seinen ihm durch die Verfassung übertragenen Rechten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist.

1. Parteien können sich nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Verfassungsgerichtshofs (BVerfGE 44, 125, 137; 73, 40, 65 f; VerfGH NW NVwZ 1986, 463; NWVBl 1982, 14) im Organstreit auf eine Verletzung ihres verfassungsrechtlichen Status durch einen Verstoß gegen das Demokratieprinzip, die Chancengleichheit der Parteien und die Staatsfreiheit der Parteien berufen.

Die Erhöhung der Wahlkampfkostenpauschale auf 6,25 DM kann die Chancengleichheit und Staatsfreiheit der Parteien berühren. Der Möglichkeit einer darauf beruhenden Verletzung von Statusrechten steht nicht entgegen, daß die Antragstellerinnen von dieser Erhöhung bei der nächsten Landtagswahl möglicherweise selbst profitieren werden. Denn der Status einer Partei kann bereits berührt sein, wenn sie vor die Alternative gestellt

wird, entweder selbst verfassungswidrige Mittel entgegenzunehmen oder bei einem Verzicht auf diese Mittel im Konkurrenzverhältnis zu anderen Parteien dadurch Nachteile hinzunehmen, daß diesen die genannten Mittel zugewendet werden (vgl. BVerfGE 20, 119, 144; 73, 44, 66). Eine Erhöhung der Wahlkampfkostenpauschale kann darüber hinaus die Chancengleichheit von Parteien mit einem verhältnismäßig kleinen Stimmenanteil wie dem der Antragstellerinnen dadurch berühren, daß der Nachteil für sie im Verhältnis zu den "großen" Parteien um so größer wird, je höher die Pauschale je Wahlberechtigten festgesetzt wird (BVerfGE 24, 300, 330 f).

Hinsichtlich des Sockelbetrags ergibt sich eine mögliche Betroffenheit des Status der Antragstellerin zu 1. ebenfalls aus der ihr verbleibenden Wahl zwischen der Annahme dieser als verfassungswidrig angesehenen Mittel und der Hinnahme eines entsprechenden Nachteils im Wettbewerbsverhältnis zu anderen Parteien bei einem Verzicht auf die Mittel. Die Chancengleichheit der Antragstellerin zu 2. kann berührt sein, weil sie nach der gesetzlichen Ausgestaltung der Sockelbetragsregelung nicht in den Genuß dieses Teils der Wahlkampfkostenerstattung kommt.

2. Die Antragstellerinnen können im Organstreitverfahren die fehlende Kompetenz des Landesgesetzgebers zur Regelung der Wahlkampfkostenerstattung zulässigerweise rügen, weil damit die Verletzung eigener, durch die Verfassung geschützter Rechte behauptet wird. Allerdings führt das Organstreitverfahren nicht zu einer in jeder verfassungsrechtlichen Hinsicht umfassenden objektiven Prüfung der beanstandeten Maßnahme; im Organstreit einer politischen Partei sind vielmehr nur solche Rügen zu beachten, die einen Verfassungsverstoß betreffen, der auf den verfassungsrechtlichen Status der Antragstellerinnen einwirken kann (vgl. BVerfGE 73, 1, 30; 80, 188, 212; VerfGH NW NVwZ 1986, 463). Diese Voraussetzung ist hier gegeben. Denn das Gesamtgefüge der Parteienfinanzierungsbestimmungen in Bund und Ländern, das durch den

Vorrang der ausschließlichen Bundeskompetenz gemäß Art. 21 Abs. 3, Art. 71 GG (vgl. BVerfGE 20, 56, 115; 24, 300, 354; Urteil vom 9. April 1992, 2 BvE 2/89, S. 32) gekennzeichnet ist, bestimmt auch den Status der politischen Parteien.

C.

Die Anträge sind auch begründet. Der Antragsgegner hat die Rechte der Antragstellerinnen aus Art. 1 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1 LV iVm Art. 71, Art. 21 Abs. 1, Abs. 3 und Art. 3 Abs. 1 GG dadurch verletzt, daß er durch Art. 1 Nr. 2 und 4 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Wahlkampfkostengesetzes die Wahlkampfkostenpauschale auf 6,25 DM erhöht und einen Sockelbetrag eingeführt hat.

I.

Die Erhöhung der Wahlkampfkostenpauschale auf 6,25 DM verletzt die Antragstellerinnen in ihrem verfassungsrechtlichen Status, wie er sich aus dem Gesamtgefüge der verfassungsrechtlichen Parteienfinanzierungskompetenzen ergibt, weil das Land Nordrhein-Westfalen für eine solche Erhöhung der Wahlkampfkostenpauschale über 5,-- DM hinaus keine Gesetzgebungskompetenz besitzt (Art. 1 Abs. 1 LV, Art. 71 GG).

1. Die Regelung der Wahlkampfkostenerstattung gehört zum Parteienrecht; sie unterfällt nicht dem Wahlrecht, weil zu diesem Rechtsbereich nur die wahlbezogenen Maßnahmen von staatlichen Organen zählen (BVerfGE 24, 300, 353 f). Darüberhinaus ergibt sich die Zuordnung der Wahlkampfkostenerstattung zum Parteienrecht aus ihrer Zwecksetzung, nämlich den Parteien die in Art. 21 Abs. 1 GG vorgesehene Mitwirkung bei der politischen Meinungs- und Willensbildung vor Wahlen zu ermöglichen, ohne dabei die Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft zu gefährden (vgl. BVerfG, Urteil vom 9. April 1992, 2 BvE 2/89, S. 36 f). Gemäß Art. 21 Abs. 3 GG liegt die Gesetzgebungskompetenz für das Parteienrecht beim Bund;

es handelt sich dabei um eine ausschließliche Bundeskompetenz im Sinne von Art. 71 GG (BVerfGE 20, 56, 115; 24, 300, 354; Urteil vom 9. April 1992, 2 BvR 2/89, S. 32; Maunz/Dürig, Artikel 21 Rdnr. 51).

2. Im Bereich der ausschließlichen Bundeskompetenz haben die Länder nach Art. 71 GG eine Gesetzgebungskompetenz nur, soweit sie dazu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden. Eine solche Ermächtigung hat der Bund den Ländern durch § 22 ParteiG für die Wahlkampfkostenerstattung in den Ländern erteilt. Er hat die Kompetenzübertragung - in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise (vgl. Randelzhofer JZ 1969, 533, 538 f) - beschränkt auf den Rahmen von § 22 Satz 2 ParteiG iVm § 18 Abs. 1, Abs. 6 und Abs. 7, §§ 19, 20 ParteiG. Die Festlegung dieses Rahmens bedeutet, daß die Länder die Grenzen der vorgenannten Vorschriften nicht überschreiten dürfen; ihnen ist es lediglich freigestellt, davon abzusehen, die ihnen eingeräumte Kompetenz in vollem Umfang auszuschöpfen (Breithaupt JZ 1967, 561, 564).
3. Die Erhöhung der Wahlkampfkostenpauschale auf 6,25 DM überschreitet den Rahmen des § 22 ParteiG. § 22 Satz 2 ParteiG nennt als Rahmen bestimmende Begrenzungsnorm u.a. § 18 Abs. 1 ParteiG, der die Wahlkampfkostenpauschale auf 5,-- DM je Wahlberechtigten festlegt. Der Bundesgesetzgeber hat damit einen Höchstbetrag bestimmt. Die Länder sind allein ermächtigt, ihn auszuschöpfen, dürfen hingegen nicht über ihn hinausgehen. Die Festlegung der Pauschale auf 6,25 DM durch Art. I Nr. 2 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Wahlkampfkostengesetzes kann weder durch die gegenüber dem Bundestag längere Wahlperiode des Landtags Nordrhein-Westfalen von fünf Jahren noch durch eine Verrechnung mit der Sockelbetragsregelung des § 22 iVm § 18 Abs. 1 und Abs. 6 ParteiG gerechtfertigt werden.
 - a) Die Dauer der Legislaturperiode ist für die Höhe der Wahlkampfkostenpauschale unmaßgeblich, weil der Bundesgesetzgeber die Pauschale wahlkampfbezogen und nicht

zeitraumbezogen ausgestaltet hat. Dies ergibt sich zunächst aus dem Wortlaut von § 18 Abs. 1 ParteiG, der eine Kostenerstattung für einen angemessenen Wahlkampf vorsieht und diese - neben den Sockelbeträgen - mit 5,-- DM je Wahlberechtigten pauschaliert. Die mit der Pauschalierung in besonderer Weise im Einklang stehende Nichterwähnung der Dauer des Wahlkampfes findet ihre Entsprechung in der Systematik der §§ 18, 20 ParteiG, aus der abzuleiten ist, daß die Wahlkampfkostenpauschale auch bei vorgezogenen Neuwahlen ungekürzt zu gewähren ist. Eine Kürzung für derartige Fälle ist in §§ 18, 20 ParteiG nicht vorgesehen. Der Gesetzgeber, der das Problem der vorzeitigen Neuwahl gesehen hat, hat vielmehr in § 20 Abs. 3 ParteiG Abschlagszahlungen bei vorzeitigen Neuwahlen bis zu derselben Gesamthöhe für zulässig erklärt, wie sie bei vierjähriger Wahlperiode gewährt werden kann (60 v.H.). Dieser Befund kann nur dahin gewertet werden, daß die Wahlkampfkostenerstattung in ihrer Gesamthöhe ebenfalls unabhängig von einer eventuellen Verkürzung der Wahlperiode sein soll.

Aus der Zulassung von Abschlagszahlungen während der Wahlperiode in § 20 ParteiG kann eine Zeitbezogenheit der Wahlkampfkostenerstattung auch aus anderen Gründen nicht hergeleitet werden. Bereits die Wortwahl "Abschlagszahlung" deutet darauf hin, daß es sich um eine vorläufige Zahlung handelt, deren endgültiger Bestand von einem künftigen Ereignis - dem Ergebnis des Wahlkampfes - abhängig ist (vgl. BVerfGE 24, 300, 350). Wäre die Zeitbezogenheit der Wahlkampfkostenerstattung Ziel des Bundesgesetzgebers gewesen, wäre es konsequent gewesen, die Abschlagszahlungen bereits im ersten Jahr nach der Wahl beginnen zu lassen. Das Absehen von einer Abschlagszahlung im ersten Jahr durch § 20 Abs. 1 Satz 2 ParteiG kann auch nicht damit erklärt werden, daß im ersten Jahr die Abrechnung der Wahlkampfkostenerstattung mit der Leistung von ca. 40 v.H. der Gesamterstattung erfolgt. Diese Leistung wird regelmäßig eingesetzt werden, um die Verbindlichkeiten abzudecken, die aus Anlaß des vergangenen Wahlkampfes eingegangen worden sind.

Eine streng zeitbezogene Betrachtungsweise, wie sie der nordrhein-westfälische Gesetzgeber angestellt hat, müßte aber davon ausgehen, daß im ersten Jahr nach der Wahl bereits neue Kosten für einen künftigen Wahlkampf anfallen.

Historische und teleologische Gesichtspunkte bestätigen das Ergebnis der systematischen und der Wortlautauslegung, daß die Wahlkampfkostenerstattung wahlkampfbezogen und nicht zeitraumbezogen ausgestaltet ist. Mit der Regelung der Wahlkampfkostenerstattung in §§ 18 - 20 ParteiG wollte der Bundesgesetzgeber sich an der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG orientieren, wonach eine staatliche Parteienfinanzierung nur die unmittelbar dem Wahlkampf dienenden Kosten abdecken darf, nicht jedoch die laufenden allgemeinen Kosten der Parteien für die Unterhaltung ihrer ständigen Organisation (vgl. Bericht des Innenausschusses, BT-Drs. V/1918, S. 3 - 5; BVerfGE 20, 56, 115; 24, 300, 336 ff). Diese auf den Wahlkampf beschränkte Funktion der in §§ 18 - 20 ParteiG geregelten Parteienfinanzierung schließt eine zeitbezogene Betrachtungsweise aus. Selbst wenn unterstellt wird, daß der Wahlkampf sich nicht auf eine "heiße" Phase kurz vor der Wahl beschränkt, sondern während der ganzen Legislaturperiode andauert, bleibt festzustellen, daß der Wahlkampf mit der Nähe der bevorstehenden Wahl an Intensität gewinnt, so daß der Kostenaufwand der Parteien in der "heißen" Phase erheblich steigt (vgl. Bericht des Innenausschusses, BT-Drs. V/1918, S. 5; BVerfGE 24, 300, 350). Eine proportionale Erhöhung der Wahlkampfkostenpauschale entsprechend der Verlängerung der Legislaturperiode von vier auf fünf Jahre - wie sie der nordrhein-westfälische Gesetzgeber vorgenommen hat - erweist sich damit als unvereinbar mit der Funktion der Wahlkampfkostenpauschale, lediglich die Kosten eines angemessenen Wahlkampfes zu erstatten. In einem Zeitraum von 20 Jahren ist zwar die Summe der Wahlkampfkostenpauschale bei vierjähriger Wahlperiode und 5,-- DM Pauschalbetrag gleich hoch wie bei einer fünfjährigen Wahlperiode und einem Pauschalbetrag von 6,25 DM, aber im

letztgenannten Fall ist ein Wahlkampf und damit eine "heiße" Phase mit überproportional hohen Kosten weniger zu bestreiten.

- b) Die Erhöhung der Wahlkampfkostenpauschale auf 6,25 DM läßt sich auch nicht mit der Überlegung rechtfertigen, daß der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber den Rahmen für eine Sockelbetragsregelung gemäß § 22 iVm § 18 Abs. 1 und 6 ParteiG nicht voll ausgeschöpft hat mit der Folge, daß die Überschreitung des Rahmens bei der Wahlkampfkostenpauschale durch die Unterschreitung des Rahmens bei dem Sockelbetrag kompensiert werden könnte. Eine solche Verrechnung der erhöhten Pauschale mit der Sockelbetragsregelung scheidet bereits deshalb aus, weil die Sockelbetragsregelung des Bundes in § 18 Abs. 1 und 6 ParteiG und damit auch die entsprechende Ermächtigung zugunsten der Länder in § 22 ParteiG nach dem Urteil des BVerfG vom 9. April 1992, 2 BvE 2/89, verfassungswidrig ist. Abgesehen davon kommt eine solche Verrechnung wegen der Strukturunterschiede zwischen Pauschale und Sockelbetrag nicht in Betracht. Eine Erhöhung der Pauschale wirkt sich nämlich in erster Linie zugunsten der Parteien mit einem großen Stimmenanteil aus, während der Sockelbetrag überproportionale Vorteile für die Parteien mit einem kleineren Stimmenanteil mit sich bringt, soweit sie nicht durch das 2 % - Quorum von der Gewährung des Sockelbetrages ausgeschlossen sind. Eine von der bundesrechtlichen Regelung abweichende Verteilung der Wahlkampfkostenerstattung auf die einzelnen Parteien gestatteten die - inzwischen teilweise als verfassungswidrig erkannten - §§ 18, 22 ParteiG den Ländern nur insoweit, als der jeweilige Rahmen für die Pauschale und den Sockelbetrag nicht überschritten wurde. Zu einer Strukturänderung der Wahlkampfkostenerstattung, die mit einer Überschreitung eines der beiden Rahmen verbunden war, waren die Länder demgegenüber nicht befugt, wie sich u.a. aus § 18 Abs. 8 ParteiG ergibt, der sogar dem Bund besondere Verfahrenssicherungen vorschreibt, bevor in die Struktur der Wahlkampfkostenerstattung eingegriffen werden kann.

- c) Die Ausführungen des BVerfG im Urteil vom 9. April 1992 (2 BvE 2/89) geben keinen Anlaß zu der Annahme, die Erhöhung der Wahlkampfkostenpauschale auf 6,25 DM in Nordrhein-Westfalen könnte sich entgegen den bisher angestellten Überlegungen dennoch in dem durch § 22, § 18 Abs. 1 und 6 ParteiG vorgegebenen Rahmen halten. Das BVerfG stellt allerdings fest, daß die Wahlkampfkostenerstattung sich bereits zu einer teilweisen Basisfinanzierung der Parteien - insbesondere durch die Einführung der Sockelbeträge - entwickelt hat (S. 29); bei der Betrachtung der absoluten Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung geht das BVerfG außerdem von einer Aufteilung der Wahlkampfkostenerstattung und der sonstigen staatlichen Mittel auf die einzelnen Jahre einer Wahlperiode aus (S. 35). Schließlich nimmt das BVerfG bei den Maßgaben für die Übergangszeit im Bund eine Verrechnung von Wahlkampfkostenpauschale und Sockelbetrag vor (S. 81). Diese Überlegungen des BVerfG, die im Zusammenhang mit der Änderung der Rechtsprechung zugunsten der Zulässigkeit einer allgemeinen staatlichen Parteienfinanzierung zu sehen sind, können jedoch nur für die künftige Übergangszeit und de lege ferenda von Bedeutung sein. Die Auslegung des im vorliegenden Verfahren heranzuziehenden Parteiengesetzes wird durch diese Ausführungen des BVerfG nicht berührt. Denn der Gesetzgeber des Parteiengesetzes wollte den bisherigen Grundsätzen der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung genügen, die durch den strengen Bezug der staatlichen Parteienfinanzierung auf die Erstattung der Kosten eines angemessenen Wahlkampfes geprägt waren.
- d) Der Zugrundelegung der Wahlkampfkostenpauschale von 5,-- DM gemäß § 18 Abs. 1 ParteiG steht im vorliegenden Verfahren die vom BVerfG im Urteil vom 9. April 1992 (2 BvE 2/89) getroffene Maßgabe für die Übergangszeit, die einen Betrag von 6,50 DM nennt, nicht entgegen (S. 80 f.). Denn bei dieser Maßgabe handelt es sich ausschließlich um einen Hinweis an den Bundesgesetzgeber für die Zukunft; eine rückwirkende Erhöhung des durch

§§ 22, 18 Abs. 1 ParteiG vorgegebenen Rahmens für den Landesgesetzgeber ist damit nicht verbunden.

4. Da die angegriffene Regelung die bundesgesetzliche Ermächtigung überschreitet, ist sie verfassungswidrig. Sie verstößt gegen die bundesrechtliche Kompetenznorm des Art. 71 GG (vgl. BVerfG, Urteil vom 9. April 1992, 2 BvE 2/89, S. 32; Rudolf AÖR 88, 172 f; Stern, Staatsrecht, Bd. II, S. 592 f.) und damit zugleich gegen die der Verfassung von Nordrhein-Westfalen als eines Gliedstaates der Bundesrepublik Deutschland immanente Beschränkung der Gesetzgebungszuständigkeit des Landes (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 LV). Landesgesetze, die nicht innerhalb des durch Art. 71 GG und das Bundesrecht gesteckten Ermächtigungsrahmens liegen, überschreiten die Verbandskompetenz des Landes.

Der VerFGH ist befugt, den Verstoß gegen Art. 71 GG festzustellen. Jedes Landesverfassungsgericht ist zuvörderst berufen, oberster Hüter "seiner" Landesverfassung zu sein; so kann es insbesondere im Tenor seiner Entscheidungen nur die Vereinbarkeit oder die Unvereinbarkeit einer Rechtsnorm oder sonstigen Maßnahme mit "seinem" Landesrecht feststellen (BVerfGE 69, 112, 117 f). Diese Beschränkung der Befugnisse des VerFGH, die auch in den nordrhein-westfälischen Vorschriften über den Organstreit zum Ausdruck kommt (Art. 75 Nr. 2 LV, § 12 Nr. 5, § 44 Abs. 1 und 2 VerFGHG), hindert den VerFGH nicht an der Feststellung eines Verstoßes gegen Art. 71 GG, weil die Bestimmungen des Grundgesetzes, die - wie u.a. Art. 71 GG - die Gesetzgebungskompetenzen der Länder regeln, Teil des materiellen Verfassungsrechts des Landes Nordrhein-Westfalen sind. Denn das Verfassungsrecht der Gliedstaaten eines Bundesstaates besteht nicht nur aus der geschriebenen Landesverfassung; in das Landesverfassungsrecht wirken vielmehr auch Bestimmungen der Bundesverfassung hinein, so daß beide Elemente zusammen erst die Verfassung des Gliedstaates ausmachen, um deren Auslegung ein Verfassungsstreit entbrennen kann (BVerfGE 1, 208, 232; 27, 44, 55). Für den im vorliegen-

den Verfahren maßgebenden Art. 21 GG ist dies anerkannt (BVerfGE 6, 367, 375; 60, 53, 61; VerfGH NW NVwZ 1986, 463); dies gilt aber auch für die Vorschriften über die Gesetzgebungskompetenz (BVerfGE 60, 175, 206; BayVerfGH, ES VGH 26, 28, 33 f.; 38, 51, 58; Hess. StGH ESVGH 32, 20, 24; Burmeister und Tilch, in: Landesverfassungsgerichtsbarkeit, Teilband II, S. 428 ff., 558 ff.; Pestalozza, Verfassungsprozeßrecht, 3. Aufl., S. 228; Wahl AÖR 112, 31). Die Verzahnung der Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern gerade im Rahmen des Art. 71 GG bewirkt, daß die Frage der Verbandskompetenz nur durch eine verbindende Auslegung von Landesverfassung und Bundesverfassung geklärt werden kann. Die generelle Einwirkung der grundgesetzlichen Vorschriften auf die Gesetzgebungskompetenz des Landes Nordrhein-Westfalen, das sein Verfassungsrecht für ein solches Einwirken durch die Betonung der Gliedstaateigenschaft in Art. 1 Abs. 1 Satz 1 LV geöffnet hat, findet ihre Entsprechung im geschriebenen Verfassungstext in Art. 68 Abs. 1 Satz 3 LV, der für den Spezialfall der Gesetzgebung unmittelbar durch das Volk die Gesetzgebungskompetenz des Landes als Kriterium für die (Landes-)Verfassungsmäßigkeit normiert. So hat der VerfGH in Verfahren betreffend Volksbegehren gemäß Art. 68 Abs. 1 Satz 6 LV, § 12 Nr. 4 VerfGHG bereits die Gesetzgebungsbefugnisnormen des Grundgesetzes geprüft (OVGE 39, 299, 302; vgl. auch: Beschluß vom 26. Juni 1981, VerfGH 19/80; Beschluß vom 4. März 1983, VerfGH 13/82). Schließlich trägt es der generell gebotenen Rücksicht auf den eigenen Verfassungsraum der Länder und auf deren eigene Verfassungsgerichtsbarkeit (vgl. BVerfGE 41, 88, 119) Rechnung, wenn die Gesetzgebungskompetenz des Landes auch dem Landesverfassungsrecht zugerechnet wird. Sind die Gesetzgebungskompetenzbestimmungen des Grundgesetzes somit auch Inhalt des Landesverfassungsrechts, so kann ein Landesverfassungsgericht einen Verstoß gegen die Gesetzgebungskompetenz des Landes feststellen, ohne eine Entscheidung des BVerfG gemäß Art. 100 Abs. 1 GG einzuholen.

5. Die Erhöhung der Wahlkampfkostenpauschale auf 6,25 DM unter Überschreitung der Kompetenz des Landesgesetzgebers verletzt die Antragstellerinnen in ihrem verfassungsrechtlich gesicherten Status. Bei der Regelung der Parteienfinanzierung sind dem Gesetzgeber durch das Demokratieprinzip, die Staatsfreiheit der Parteien und die Chancengleichheit der Parteien enge Grenzen gezogen sind; insbesondere in die formal zu verstehende Chancengleichheit darf der Gesetzgeber nur aus zwingenden Gründen eingreifen (BVerfGE 8, 51, 65; 73, 40, 96). Das berechtigte Interesse daran, die Mitwirkungsfunktion der Parteien gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG durch finanzielle Regelungen zu sichern, einerseits und die zu beachtenden verfassungsrechtlichen Grenzen der Parteienfinanzierung andererseits bedingen, daß bei Einzelregelungen der Parteienfinanzierung regelmäßig eine Gesamtschau anzustellen ist, nämlich ob die Parteienfinanzen insgesamt den vorgenannten Anforderungen genügen. Eine solche Gesamtschau, die auch bei der Lösung von Einzelproblemen zu systemgerechten Ergebnissen gelangt, kann sinnvollerweise nur auf Bundesebene angestellt werden. Dies folgt schon aus dem Umstand, daß Parteien im allgemeinen bundesweit aktiv sind. Die - regelmäßig - bundesweite Organisation der Parteien führt dazu, daß die finanzielle Ausstattung der einzelnen Landesverbände von Bedeutung für die Gesamtpartei sein kann. Da die Verteilung der Einnahmen auf die Bundesebene, die Landesebene oder die Untergliederung in weitem Umfang der innerparteilichen Disposition unterliegt, kann die überproportionale Entlastung eines Landesverbandes von den Wahlkampfkosten durch eine entsprechend hohe staatliche Wahlkampfkostenerstattung, die einen erheblichen Anteil an den gesamten Einnahmen der Parteien ausmacht, dementsprechend günstige Rückwirkungen auf die Gesamtpartei auf Bundesebene haben. Diese Auswirkungen einer landesrechtlichen Regelung, die den bundesrechtlichen Rahmen übersteigt, treten besonders deutlich hervor, wenn es sich um ein Land mit vielen Wahlberechtigten und einem vom Bund stark abweichenden

Kräfteverhältnis der Parteien handelt. Die ausschließliche Bundeskompetenz für die Parteienfinanzierung, die dem Landesgesetzgeber gemäß Art. 71 GG einen verbindlichen Rahmen setzt, dient damit auch der Chancengleichheit und der Staatsfreiheit der Parteien. Sie formt mithin den Status der politischen Parteien insgesamt. Er wird verletzt, wenn der Landesgesetzgeber - wie hier - den bundesgesetzlichen Rahmen überschreitet.

II.

Die Gewährung eines Sockelbetrages durch Art. I Nr. 2 und 4 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Wahlkampfkostengesetzes verstößt aus den zutreffenden Gründen des Urteils des BVerfG vom 9. April 1992 (2 BvE 2/89, S. 39) gegen den Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien und verletzt dadurch zugleich die Antragstellerinnen in ihrem durch Art. 21 GG garantierten Status. Ebenso wie die bundesrechtliche Sockelbetragsregelung sehen auch die nordrhein-westfälischen Vorschriften die Zuerkennung eines Sockelbetrags grundsätzlich unabhängig vom Wahlerfolg sowie vom Beitrags- und Spendenaufkommen der empfangsberechtigten Parteien vor.

Aus der generellen Verfassungswidrigkeit der nordrhein-westfälischen Sockelbetragsregelung ergibt sich ohne weiteres, daß auch die rückwirkende Einführung eines Sockelbetrags durch Art. II Satz 2 des Dritten Gesetzes zur Änderung des Wahlkampfkostengesetzes, die die Antragstellerin zu 1. mit ihrem zweiten Hauptantrag gerügt hat, verfassungswidrig ist. Eine Überprüfung der Rückwirkung am Maßstab der Chancengleichheit der Parteien erübrigt sich damit (vgl. BVerfG, Urteil vom 9. April 1992, 2 BvE 2/89, S. 40 f).

III.

Nach § 46 Abs. 1 VerfGHG kann der VerfGH lediglich die im Tenor ausgesprochene Feststellung des Verfassungsverstosßes des Antragsgegners treffen. Eine Entscheidung

über die Gültigkeit der betroffenen Normen ist ihm versagt. Vielmehr obliegt es dem Landesgesetzgeber, den festgestellten verfassungswidrigen Rechtszustand zu beheben und sich dabei auch mit der Frage schon geleisteter Zahlungen zu befassen. Damit weitere erhebliche Verfassungsverstöße in der Übergangszeit bis zu einer gesetzlichen Neuregelung vermieden werden, dürfen sich die Abschlagszahlungen nach § 3 WkkG nur auf eine Wahlkampfkostenpauschale von 5,-- DM je Wahlberechtigten beziehen. Dies entspricht der Obergrenze der Wahlkampfkostenpauschale, die dem Landesgesetzgeber nach den vorstehenden Ausführungen vorgegeben ist. Eine Erhöhung der Bezugsgröße auf 6,50 DM für die Übergangszeit, wie sie das BVerfG für den Bund für zulässig erklärt hat, ist in Nordrhein-Westfalen nicht angebracht.

Prof.Dr.Dietlein

Dr. Wiesen

Dr.Dr.h.c.Palm

Prof.Dr.Brox

Prof.Dr.Dres.h.c.Stern

Jaeger

Prof.Dr.Schlink