

Robert Schulte-Frohlinde
Telefon: 030 / 3083018-122

Sorauer Straße 26 10997 Berlin

Per beA

Bundesverfassungsgericht
Schloßbezirk 3
76131 Karlsruhe

Verfassungsbeschwerde

In Sachen

des Rechtsanwalts Herrn **Robert Schulte-Frohlinde**,
beA: Schulte-Frohlinde, Robert (10719),
Sorauer Straße 26, 10997 Berlin,

- Beschwerdeführer -,

wegen eines Urteils des Kammergerichts Berlin vom 18.09.2025 - 10 U 13/25 -
(**Anlage Bf 1**),

mit dem der 10. Senat des Kammergerichts die Berufung des Beschwerdeführers gegen das am 13.01.2025 verkündete Urteil des Landgerichts Berlin II (2 O 325/24 eV) in einem Verfahren des vorläufigen Rechtsschutz gegen den Beschwerdeführer zurückgewiesen hat (**Anlage Bf 2**).

Als Beschwerdeführer erhebe ich

Verfassungsbeschwerde

gegen die Entscheidung

des Kammergerichts Berlin vom 18.09.2025 (10 U 13/25).

Die Beschwerde wird auch gegen die Zurückweisung der Rüge der Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör mit Beschluss des Kammergerichts vom 06.10.2025 (10 U 13/25) erhoben.

Gerügt wird eine Verletzung des Rechts auf rechtliches Gehör aus Art. 103 Abs. 1 GG und des Anspruchs auf ein faires Verfahren aus Art. 6 EMRK in Verbindung mit dem allgemeinen Anspruch auf Justizgewährung und des Grundrechts aus Art. 5 Abs. 1 GG und Art. 10 EMRK (Gleichheit in der politischen Willensbildung).

I. Sachverhalt

Der Campact e. V. ist eine durch die Satzung auf zwölf Mitglieder beschränkte Vereinigung, die durch einen Kreis anonymer Förderer mit bestimmt werden, von dem der Verein 72 % seiner Mittel in Höhe von 14.240.705,91 Euro erhält (im Jahr 2023).

Der Campact e. V. ist nach eigener Erklärung Teil einer Campact-Bewegung, zu der die Campact-Stiftung und die HateAid GmbH gehören. Die Campact-Bewegung ist nach Erklärung des Campact e. V. Teil eines als Zivilgesellschaft bezeichneten Netzwerkes.

Der Campact e. V. hat dem BF keine Rechenschaft über die Herkunft seiner Mittel gegeben.

Der BF hat folgende Aussage in einem online-Journal öffentlich zugänglich gemacht:

„Der Verein Campact e. V. hat der GRÜNE Partei den Betrag von 161.300,00 Euro gespendet. Der Verein ist eine Dachorganisation für nichtstaatliche Regierungsorganisationen und (.....)“.

Das Landgericht Berlin II untersagte dem BF mit seinem Urteil vom 06.01.2025 (2 O 325/24 eV) diese Äußerung insoweit es darin heißt: *„und (.....)“*.

Die gegen dieses Urteil gerichtete Berufung hat das Kammergericht mit seinem Urteil vom 18.09.2025 (10 U 13/25) zurückgewiesen.

Mit seiner Beschwerde macht der BF geltend,

das Kammergericht habe seinen Vortrag zur Bestimmung des Achtungsanspruches einer parteiisch tätigen politischen Vereinigung unter Berücksichtigung des angeblichen Anspruchs der Öffentlichkeit auf Kenntnis der Herkunft ihrer Mittel entsprechend Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG nicht beachtet;

das Kammergericht habe seinen Vortrag zu einem Anspruch der Öffentlichkeit auf Rechenschaft über die Herkunft der Mittel einer parteiisch tätigen politischen Vereinigung entsprechend Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG bei der Darlegungs- und Beweislast nicht beachtet;

und damit seinen Anspruch auf rechtliches Gehör aus Art. 103 Abs. 1 GG und sein Grundrecht auf freie Meinungsäußerung aus Art. 5 Abs. 1 GG verletzt.

Das Zivilverfahren war sowohl im ersten wie im zweiten Rechtszug durch eine Missachtung der Bindung des Richters an das Gesetz, konkret die Zivilprozessordnung geprägt. Das beruhte vermutlich auf der Vorstellung, der BF habe ein Anerkenntnis versäumt und wolle mit prozessualen Regeln nurmehr die Kostenlast vermeiden. Tatsächlich hat der BF wegen rechtlicher Bedenken widersprochen, die er während des Verfahrens entwickeln konnte. Das Kammergericht hat ihm in dieser

Vorstellung aber indirekt die Berufung auf prozessuale Regeln zum Vorwurf gemacht und die aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen unbeachtet gelassen.

II. Zulässigkeit der Beschwerde

1. Frist der Beschwerde

Die Frist von einem Monat zur Erhebung und Begründung der Beschwerde gemäß § 93 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG ist gewahrt.

Das Urteil ist in dem Termin zur mündlichen Verhandlung am 18.09.2025 verkündet und dem BF am 19.09.2025 durch das besondere elektronische Anwaltspostfach zugestellt worden. Die Frist zur Erhebung einer Verfassungsbeschwerde von einem Monat endet damit frühestens am 18.10.2025, und weil das Ende der Frist damit auf einen Sonnabend fällt, also am 20.10.2025 als nächstem Werktag.

2. Erschöpfung des Rechtswegs

Ist gegen die Verletzung der Rechtsweg zulässig, so kann die Verfassungsbeschwerde erst nach Erschöpfung des Rechtswegs erhoben werden.

Gegen die Entscheidung des Kammergerichts ist im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutz kein Rechtsmittel gegeben.

Der BF hat am 02.10.2025 das Kammergericht um Abhilfe der Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör gebeten (Anhörungsrüge, **Anlage Bf 3**).

Das Kammergericht hat die Anhörungsrüge mit Beschluss vom 06.10.2025 zurückgewiesen (**Anlage Bf 4**).

Der BF kann durch einen Antrag gemäß § 926 ZPO an die zweite Kammer des Landgerichts Berlin II zu Geschäftszeichen 2 O 325/24 die Anordnung der Einleitung des Hauptverfahrens herbei führen, oder die Aufhebung des Urteils des Landgericht Berlin II, falls der Anordnung nicht Folge geleistet wird.

Diesen Antrag hat der BF bislang nicht gestellt, obwohl sich die Grundrechtsrügen nicht spezifisch auf das fachgerichtliche Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes beziehen, in welchem der Rechtsschutz erschöpft ist.

Der Grundsatz der materiellen Subsidiarität gebietet regelmäßig die Erschöpfung des Rechtsweg auch in der Hauptsache, wenn im einstweiligen Rechtsschutz Grundrechtsverletzungen gerügt werden, die sich ebenso auf die Hauptsache beziehen (vgl. BVerfGE 77, 381, <401>; 79, 275, <278 f.>; 86, 15, <22>; 104, 65, <70 f.>; stRspr).

Auf den fachgerichtlichen Rechtsweg in der Hauptsache dürfen Beschwerdeführer aber dann nicht verwiesen werden, wenn die Durchführung des Hauptsacheverfahrens unzumutbar ist. Das ist der Fall, wenn das dem Beschwerdeführer in der Hauptsache verbleibende Aufhebungsverfahren (durch Antrag auf Fristsetzung zur Klageerhebung nach § 926 Abs. 1 ZPO) angesichts der nicht nur summarischen Prüfung des Berufungsgerichts aussichtslos erscheint und es für die Entscheidung keiner weiteren Tatsachenfeststellungen bedarf, womit die tatsächliche beziehungsweise fachrechtliche Lage zur verfassungsrechtlichen Beurteilung ausreichend geklärt ist und auch im Übrigen die Voraussetzungen vorliegen, unter denen nach § 90 Abs. 2 Satz 2 BVerfGG vom Erfordernis der Erschöpfung des Rechtswegs abgesehen werden kann (vgl. BVerfGE 77, 381, 401 f; 79, 275 <278 f.>; Beschl. v. 11.04.2024 - 1 BvR 2290/23, Rn. 24).

Das meint, der Beschwerdeführer muss darlegen, das Ergebnis des Hauptsacheverfahrens sei bereits vorgezeichnet, weil die Fachgerichte unmissverständlich deutlich gemacht hätten, die Rechtsfragen des Streitfalls bereits endgültig – und unabhängig von etwaigen weiteren rechtlichen Ausführungen der Beschwerdeführer – bewertet zu haben (BVerfG Beschl. v. 24.06.2025 - 1 BvR 773/25) Rn. 17 mit Hinweis auf BVerfGE 4, 339 <343>).

Das Landgericht hat in der Begründung seines Urteils auf Seite 7 ausgeführt, der Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG sei zwar unmittelbar geltendes Recht, bedürfe jedoch einer gesetzlichen Konkretisierung (Anlage Bf 02). Die Norm sei also nur anwendbar, soweit ihre Anwendung einfach-gesetzlich geregelt sei. Daher folge aus dieser Norm kein individuelles Recht auf Auskünfte, die über das PartG hinaus gehen. Zur Begründung verweist das Landgericht in seinem Urteil auf Kommentierungen zum Grundgesetz, die ihrerseits nicht weiter begründet sind (Dürig/Herzog/Scholz/Klein, GG, 105. EL August 2024, Art. 21 Fn. 469; Huber/Voßkuhle/Streinz, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 21 Rn. 206; Dreier/Morlok, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 119).

Das Kammergericht hat mit Verfügung vom 23.01.2025 auf Seite 2 ergänzend zu dieser Begründung des Landgerichts auf seine Rechtsauffassung hingewiesen, nach dem Wortlaut des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG erfasse die Pflicht, über die Herkunft und Verwendung von Mitteln öffentlich Rechenschaft zu geben, nur Parteien, nicht aber den Kläger (**Anlage Bf 5**).

Das Kammergericht hat diesen Vortrag des Beklagten in seinem gemäß § 540 Abs. 1 Satz 2 ZPO verfassten Urteil nicht erkennbar behandelt. Dort heißt es lediglich: *„Denn der Verfügungskläger habe durch die eidesstattliche Versicherung vom 18. Dezember 2024, Anlage AS 12 nach §§ 936, 920 Absatz 2, 294 ZPO glaubhaft gemacht, weder unmittelbar noch mittelbar staatliche Mittel zu erhalten“*.

Der Inhalt dieser Versicherung bestand in der Erklärung, weder unmittelbar noch mittelbar staatliche Mittel zu erhalten, war also nur eine schriftliche Behauptung der Partei. Die Versicherung ist nur mittels beA eingereicht und in dem Termin zur mündlichen Verhandlung nicht im Original vorgelegt worden (entgegen der Begründung des Gesetzgebers zur Neuregelung des § 130d ZPO in BT-Drucks. 20/10943 S.

57, wie bereits die Prozessvollmacht nach Rüge und Fristsetzung im ersten Rechtsszug).

Damit würde das Kammergericht eine Erklärung dieses Inhalts zur Erfüllung der Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit genügen lassen, unabhängig davon, ob eine solche Verpflichtung besteht, auf welche sich der BF berufen könnte. Das würde, eine solche Verpflichtung unterstellt, deren Inhalt verkennen.

Das Kammergericht hat in seinem Beschluss vom 06.10.2025 in der Begründung seiner Zurückweisung der Anhörungsrüge erklärt, die Rechtsfragen des Streitfalls nicht lediglich summarisch, sondern bereits endgültig – und unabhängig von etwaigen weiteren rechtlichen Ausführungen der Beschwerdeführer – bewertet zu haben. Das Kammergericht hat in der Begründung dieses Beschlusses erklärt, den Vortrag des BF zu dem verfassungsrechtlichen Rahmen seiner Äußerung auch bei Wiederholung und damit auch in einem Hauptsacheverfahren entsprechend behandeln zu wollen.

Damit erscheint das Aufhebungsverfahren für den BF aussichtslos.

Die Möglichkeit einer Nichtzulassungsbeschwerde zum Bundesgerichtshof wäre in einem Hauptsacheverfahren gemäß § 544 Abs. 2 Nr. 1 ZPO auf Grund des Streitwertes von 10.000,00 Euro nicht gegeben, da entsprechend mit einer Zulassung der Revision nicht zu rechnen ist (BVerfG Beschl. v. 24.06.2025 - 1 BvR 773/25)

Das Bundesverfassungsgericht kann über eine vor Erschöpfung des Rechtswegs eingelegte Verfassungsbeschwerde zudem entscheiden, wenn sie von allgemeiner Bedeutung ist (§ 90 Abs. 2 Satz 2 BVerfGG).

Die mit der Beschwerde aufgeworfene Frage, ob die Rechenschaftspflicht der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG auf das Verhältnis der Öffentlichkeit zu solchen Organisationen und ihren Achtungsanspruch wirkt, hat auf Grund der sachlichen Veränderung in der Organisation von Meinungsbildung und einer fehlenden gesetzlichen Regelung allgemeine Bedeutung.

3. Prüfungsumfang bei Gerichtsentscheidungen

Die Voraussetzungen für die Feststellung einer Verletzung des Rechts durch das Urteil eines Fachgerichts sind im vorliegenden Fall gegeben, weil das Kammergericht die Auswirkung des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG auf die neu entstandenen parteiisch tätigen politischen Vereinigungen in ihrem Verhältnis zu der Öffentlichkeit nicht berücksichtigt hat.

III. Voraussetzungen der Annahme

Die Verfassungsbeschwerde ist zur Entscheidung anzunehmen, soweit ihre grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung zukommt und wenn es zur Durchsetzung der in § 90 Abs. 1 BVerfGG genannten Rechte angezeigt ist.

Die Prüfung muss mit der Annahme erfolgen, die behauptete Verletzung sei gegeben.

Soweit die Beschwerde ohne Erschöpfung des Rechtswegs zur Entscheidung anzunehmen ist, wäre auch von ihrer grundsätzlichen Bedeutung auszugehen (Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge-Graßhof BVerfGG 64. EL Stand 08/24 § 93a Rn. 81).

Grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung hat die Verfassungsbeschwerde, weil sie eine verfassungsrechtliche Frage aufwirft, die sich nicht ohne weiteres aus dem Grundgesetz beantworten lässt und die noch nicht durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung geklärt ist.

Über die Beantwortung der verfassungsrechtlichen Fragen bestehen ernsthafte Zweifel.

Die Einbeziehung von Organisationen unter die Regelung des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG ist in der Vergangenheit insbesondere im Rahmen der Gesetzgebung zu dem Gesetz über die politischen Parteien kontrovers diskutiert worden (siehe bei VI).

Durch die Entwicklung und Ausweitung der Zahl und Funktion solcher Organisationen in den letzten zehn Jahren, insbesondere auch durch die teilweise finanzielle Förderung aus staatlichen Mitteln wie an die HateAid GmbH als 50%ige Tochtergesellschaft des Compact e. V, wirken diese unter dem Begriff ‚Zivilgesellschaft‘ inzwischen auf die verfassungsmäßige Ordnung im Sinne des Art. 20 Abs. 1 bis 3 GG, und treten an die Stelle des Demos (siehe VI.2.b).

Die Entwicklung des Begriffs der Zivilgesellschaft für die Summe solcher Organisationen findet sich bereits in einem Bericht des wissenschaftlichen Dienstes des europäischen Parlamentes aus dem Jahr 2015 betreffend eine ‚Finanzielle Rechenschaftspflicht zivilgesellschaftlicher Organisationen‘ gegenüber dem Parlament.

Die mit diesem Begriff umschriebene Erscheinung bestand zur Zeit der Verabschiedung des Grundgesetzes noch nicht.

Damit besteht an der Klärung der verfassungsrechtlichen Frage, die mit der Beschwerde gestellt wird, ein über den Einzelfall hinausgehendes Interesse, weil es ein Problem von einigem Gewicht betrifft, das in künftigen Fällen erneut Bedeutung erlangen kann (vgl. Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge-Graßhof BVerfGG 64. EL Stand 08/24 § 93a Rn. 92).

Die Verfassungsbeschwerde kann nicht entschieden werden, ohne neue verfassungsrechtliche Maßstäbe zu entwickeln.

Der BF macht nicht geltend, es bestünde eine Pflicht der politischen Parteien gegenüber einzelnen Mitgliedern der Öffentlichkeit, denn diese Pflicht ist durch das PartG geregelt.

Der BF macht geltend, der Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG sei infolge veränderter Verhältnisse auch auf juristische Personen der sogenannten Zivilgesellschaft anzuwenden, die ausschließlich politisch und dabei parteiisch tätig sind mit dem Ziel der Beeinflussung der politischen Willensbildung, solange der Gesetzgeber in Bezug auf juristische Personen in der Art des Klägers keine den §§ 23 bis 31e PartG entsprechende Regelungen geschaffen oder diese in den Anwendungsbereich dieser Regelungen einbezogen hat.

Jedenfalls könne der Achtungsanspruch solcher Organisationen nicht weiter reichen, als der Achtungsanspruch politischer Parteien im Sinne des PartG, der die Erfüllung ihrer Pflicht zur Rechenschaft über die Herkunft ihrer Mittel gegenüber der Öffentlichkeit voraussetzt. Entsprechend hat der zehnte Zivilsenat mit einem ebenfalls am 18.09.2025 verkündeten Urteil (10 U 95/24, Tz. B.I.2.a.dd.2.b, S. 12) im umgekehrten Fall zu dem nur ausnahmsweise auf juristische Personen anwendbaren Art. 2 Abs. 1 GG entschieden, der Betreiber einer Internet-Plattform könne sich gegenüber der Meinungsfreiheit eines Nutzers drauf berufen, seine Tätigkeit sei spezifisch auf beruflichen Austausch der Nutzer, und nicht auf allgemeinen Information und/oder Meinungsaustausch gerichtet, hat also dort den Gegenstand des Unternehmens, auf welchen sich der Achtungsanspruch einer juristischen Person allein beziehen kann, genau bestimmt, um das Grundrecht des dort Klägers aus Art. 5 Abs. 1 GG zu begrenzen.

Zu den veränderten Verhältnissen siehe bei VI.2.

Die Annahme der Beschwerde ist auch zur Durchsetzung des Anspruchs des BF auf rechtliches Gehör angezeigt, weil das Kammergericht eine Auseinandersetzung mit den Argumenten des BF vollständig verweigert. Das Kammergericht hat zwar die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu der Bestimmung des Begriffs der Partei in Art. 21 GG durch § 2 PartG richtig erkannt. Es hat aber keine Feststellungen zu der Entstehung und Ausweitung von Organisationen in der Art des Campact e. V. als so genannte Zivilgesellschaft nach Abschluss der Entwicklung dieser Rechtsprechung getroffen und sich nicht mit den daraus erwachsenden verfassungsrechtlichen Fragen befasst.

IV. Begründetheit der Beschwerde

1. Achtungsanspruch

Der Campact e. V. kann als juristische Person, die ausschließlich politisch und dabei parteiisch tätig ist mit dem Ziel der Beeinflussung der politischen Willensbildung, keinen weitergehenden Achtungsanspruch geltend machen, als die politischen Parteien.

2. Darlegungs- und Beweislast

Der BF kann sich gegenüber dem Campact e. V. als juristische Person, die ausschließlich politisch und dabei parteiisch tätig ist mit dem Ziel der Beeinflussung der politischen Willensbildung, auf eine Pflicht zur Rechenschaft über die Herkunft seiner Mittel entsprechend Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG berufen, soweit diese einfach-gesetzlich nicht geregelt ist.

3. Rechenschaft

Der Campact e. V. kann eine Pflicht zur Rechenschaft über die Herkunft seiner Mittel nicht durch eine schriftliche Behauptung seines Vorstandes erfüllen, keine staatlichen Mittel zu erhalten.

4. Äußerungsfreiheit

Gegenüber einer juristischen Person, die ausschließlich politisch und dabei parteiisch tätig ist mit dem Ziel der Beeinflussung der politischen Willensbildung, hat der BF gemäß Art. 5 Abs. 1 GG das Recht zur Äußerung einer Behauptung über die Herkunft dieser Mittel, wenn diese juristische Person der Öffentlichkeit keine Rechenschaft über die Herkunft ihrer Mittel im Sinne des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG gibt, um der Funktion des Art. 5 Abs. 1 GG als Ausgleich eines asymmetrischen Machtverhältnisses des einzelnen Bürgers gegenüber dem Staat auch in dem Verhältnis zu solchen juristischen Personen Geltung zu verschaffen.

Die Regelung des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG erstreckt den Gleichheitssatz auf den Prozess der demokratischen Willensbildung (siehe unter V bei Hoffmann 'Die öffentliche Rechenschaftspflicht der Parteien über die Herkunft ihrer Mittel' DVBl. 1958, 856 f; vgl. auch Art. 3 des Zusatzprotokolls zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten aus dem Jahr 1952, der seinem Wortlaut nach das Recht der freien Wahl noch als „freie Äußerung der Meinung“ des Volkes versteht).

V. Unmittelbar geltendes Recht

Der Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG ist unmittelbar geltendes Recht und seine Geltung kann durch eine einfach-gesetzliche Regelung nicht eingeschränkt, sondern nur reguliert werden.

Das Bundesverfassungsgericht hatte mit Urteil vom 23.10.1953 - 1 BvB 1/53 - (BVerfGE 2/1) festgestellt, die Regelungen des Art. 21 GG seien unmittelbar geltendes Recht, obwohl der damalige Abs. 3 (heute Abs. 5) eine nähere Regelung durch Bundesgesetze vorsieht. Offen gelassen hat das Verfassungsgericht das in dieser Entscheidung für Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG, weil dieser nicht Gegenstand der Entscheidung war.

Die Entwicklung der Norm durch den Parlamentarischen Rat ging von dem Entwurf in Art. 47 ChE aus, der noch keine Regelung zu einer Rechenschaftspflicht über die

Herkunft der Mittel der politischen Parteien enthielt. Die noch in Entwicklung befindliche Norm wurde dann wegen ihrer generellen Bedeutung in dem Entwurf hinter die Vorschrift über die Ausübung der Staatsgewalt (Art. 20) versetzt.

In der zweiten Sitzung des Plenums des Parlamentarischen Rates am 08.09.1948 (Protokoll Seite 15) hat dann der Abgeordnete Dr. Schmid (SPD) vorgeschlagen, die Parteien zur Offenlegung ihrer Finanzen zu verpflichten.

In der 57. Sitzung lehnte der Hauptausschuss einen entsprechenden Ergänzungsantrag des Abgeordneten Brockmann (Zentrum) ab, Abs. 1 Satz 3 wie folgt zu ergänzen: *"Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen und durch Offenlegung der Finanzquellen gegen undemokratische Einflüsse gesichert sein"* (Drucks. 815 v. 05.05.1949).

Derselbe Antrag wurde dem Plenum in seiner zweiten Lesung des Grundgesetzes vom Abgeordneten Brockmann (Zentrum) erneut vorgelegt und angenommen. Der Abgeordnete Brockmann hat dazu gesagt: *"Erstmalig, kann man wohl sagen, ist in einem deutschen Verfassungswerk die Tatsache zu verzeichnen, daß die politischen Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes als politische Willensbildner und Willensträger hier besonders erwähnt und, ich möchte fast sagen, begründet sind. Dieses Faktum macht es notwendig, daß man Klarheit darüber schafft, welche Parteien denn nun im Sinne einer echten politischen Willensbildung des Volkes hier in Artikel 21 des Grundgesetzes berührt sind. Das ist in Absatz 2 dieses Artikels wörtlich umschrieben. Aber mir scheint, daß der Absatz 1 einen gewissen Mangel aufweist. Er lautet: 'Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Wir wünschen und wir bitten Sie darum, unserer Auffassung zuzustimmen, daß angefügt wird: 'und durch Offenlegung der Finanzquellen gegen undemokratischen Einflüsse gesichert sein'. Die Vergangenheit unseres deutschen Parteiwesens, insbesondere mit Blick auf die Partei, die uns zwölf Jahre terrorisiert hat, spricht für unseren Antrag. Prof. Dr. Adenauer: Ich bitte diejenigen, die für diesen Antrag Brockmann sind, eine Hand zu erheben. - Diejenigen, die dagegen sind. Der Artikel 21 ist so angenommen"* (S. 462 f. in Der Parlamentarische Rat 1948 - 1949 - Akten und Protokolle, Band 9 Plenum, Harald Boldt Verlag im R. Oldenbourg Verlag, München 1996; vgl. StenoBer S. 181; vgl. S. 207 in 'Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes', Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart Neue Folge Band 1 J. C. B. Mohr Tübingen 1951).

In der dritten Lesung des Grundgesetzes im Plenum (10. Sitzung vom 08.05.1949) stimmte der Parlamentarische Rat dann einem Änderungsantrag des Abgeordneten Zinn (SPD) zu, den zweiten Teil des Absatzes folgendermaßen zu formulieren: *"Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft legen"*.

Das Protokoll lautet auszugsweise: *"Hier sind noch Anträge zu Artikel 21 gestellt. Nachdem ein Antrag zurückgezogen ist, bleibt noch der Antrag Drucksache Nr. 897 (Fn. 181). Es wird beantragt, dem Artikel 21 Absatz 1 im dritten Satz folgende Fassung zu geben: 'Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen."*

Sie müssen über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft ablegen'. Das Wort wird nicht gewünscht: wir kommen zur Abstimmung. Ich bitte diejenigen, die für diesen Antrag sind, die Hand zu erheben. - Das ist die Mehrheit: er ist angenommen'" (S. 587 f. in Der Parlamentarische Rat 1948 - 1949 - Akten und Protokolle, Band 9 Plenum, Harald Boldt Verlag im R. Oldenbourg Verlag, München 1996; die darin in Bezug genommen Fußnote 181 lautet: "Drucks. Nr. 897: Antrag Dr. Wagner, Zinn vom 8. Mai 1949 betr. Art. 21, Abs. 1. Er lautete: 'Der Antrag Drucks. Nr. 892 wird zurückgezogen. Statt dessen wird beantragt, in Artikel 21 Absatz 1 dem zweiten Satz folgende Fassung zu geben: Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft geben.' Begründung: Die seitherige Fassung des Artikels 21 Satz 2 ist sprachlich schlecht und könnte dahin mißverstanden werden, daß eine polizeiliche Finanzkontrolle der Parteien beabsichtigt sei. Beabsichtigt ist lediglich, Vorsorge zu treffen, daß die Öffentlichkeit Kenntnis über die Herkunft der Mittel der Parteien erhält, damit ersichtlich ist, wer hinter einer politischen Gruppe steht".

Die Fassung des Artikel 21 lautete dementsprechend bei der Verkündung des Grundgesetzes am 23.05.1949:

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

(2) Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgerichts.

(3) Das Nähere regeln Bundesgesetze“.

Der Gesetzgeber des Grundgesetzes hat also klar gestellt, die Norm solle nicht dahingehend mißverstanden werden, daß eine polizeiliche Finanzkontrolle der Parteien beabsichtigt sei.

Der Begriff Polizei bedeutet rechtstechnisch die Aufgabe der Verwaltung (Exekutive), Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren.

Es soll nach dem Willen des Gesetzgebers des Grundgesetzes also keine Aufgabe der Exekutive sein, die Auskunft der Parteien über die Herkunft ihrer Mittel durchzusetzen, also keine Pflicht zur Offenlegung gegenüber der Exekutive entstehen. Das heißt, es ist eine unmittelbare Verpflichtung der Parteien gegenüber der Öffentlichkeit.

Dementsprechend hat der Gesetzgeber des Grundgesetzes in seiner Begründung weiter klar gestellt, die Norm solle der Öffentlichkeit Kenntnis über die Herkunft der

Mittel der Parteien verschaffen, damit ersichtlich ist, wer hinter einer politischen Gruppe steht.

Anderenfalls würde die Durchsetzung der Norm den dadurch Verpflichteten, den Parteien übertragen, wäre also nur eine Obliegenheit. Mit diesem Verständnis gab es aber bis zum Inkraft-Treten des Parteiengesetzes vom 24.7.1967 keine gesetzlichen Regelungen über die Rechenschaftslegung der politischen Parteien.

„In der Literatur wurde hierzu die Auffassung vertreten, Art. 21 I 4 sei kein unmittelbar geltendes Recht, wie überhaupt die Tendenz vorherrschte, die Rechenschaftspflicht in ihrer Bedeutung zu relativieren“ (Sachs Grundgesetz/Ipsen 5. Aufl. 2009 zu Art. 21 Rn. 108 und dazu in Fn. 228: "Typisch etwa Roesch DVBl. 1958, 598 f. m. w. N. in Fn. 17; dagegen schon zu Recht Hoffmann DVBl. 1958, 856").

„Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG sagt klar und eindeutig, daß die Parteien über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft geben 'müssen'. Es ist nicht bestimmt, daß diese Pflicht den Parteien nur nach Maßgabe eines Ausführungsgesetzes obliegt. Nach Abs. 3 soll ein Bundesgesetz vielmehr nur 'das Nähere', also die einzelnen Modalitäten, regeln. Der Wortlaut des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG läßt somit allein den Schluß zu, daß die Parteien seit dem Inkrafttreten des Grundgesetzes zur Rechenschaftslegung verpflichtet sind. Für eine solche Auslegung spricht auch die allgemein anerkannte Tendenz des Grundgesetzes, von Programmsätzen abzusehen, die bloß ein Gebot an den Gesetzgeber enthalten. Eine Bestimmung des Grundgesetzes ist danach nur dann nicht unmittelbar geltendes Recht, wenn ihre Beachtung ohne ein Ausführungsgesetz offenbar unmöglich ist, wenn kein Weg ersichtlich ist, wie die Betroffenen ihre Pflicht ohne ein Ausführungsgesetz erfüllen können. (...) Der Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG kann auch ohne ein Ausführungsgesetz befolgt werden; denn keiner der in ihm enthaltenen Begriffe ist so unbestimmt, daß er notwendig der Präzision durch ein Bundesgesetz bedürfte. (...) Die Gegenmeinung, nach der Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG kein unmittelbar geltendes Recht sein soll, beruft sich, soweit sie überhaupt begründet wird, darauf, daß die Bestimmung 'derart neu und in ihrem Vollzuge in solchem Maße unübersehbar (sei), daß sie nicht als unmittelbar geltender Bestandteil anerkannt werden' könne. (...) Unübersehbar sind aber höchstens die Folgen der Beachtung der Verfassungsregel. Dies hat aber der Verfassungsgesetzgeber bewußt in Kauf genommen. Gerade die Angabe der durch ihre Finanzkraft die Parteien beeinflussenden Kräfte wollte der Verfassungsgeber mit der Aufnahme des letzten Satzes in Art. 21. Abs. 1 GG erreichen. Dieses Motiv des Grundgesetzgebers, das durch die Wahl des Wortes 'Herkunft' hinreichend deutlich zum Ausdruck kommt und damit für die Auslegung verbindlich ist, ergibt sich eindeutig aus den (...) Materialien. Danach ist also schon nach dem Grundgesetz jede Partei verpflichtet, diejenigen namentlich anzugeben, die Geldbeträge zugewendet haben, seien dies Spenden oder Mitgliedsbeiträge. Ein Ausführungsgesetz kann diese Pflicht nur erläutern, sie z. B. im Rahmen des Vernünftigen dahin einschränken, daß über Beträge bis zu einer bestimmten Höhe nur global Rechenschaft zu legen ist. Nach Vorstehendem kommt es nicht mehr darauf an, ob Grundrechtsbestimmungen einem Gesetz entgegen stehen, nach dem die Parteien zur Angabe ihrer Spender verpflichtet werden. Die Grundrechtsbestimmungen, die angeblich durch ein solches Gesetz verletzt werden, wären bereits durch die Verfassung selbst eingeschränkt. (...). Es ist zwar richtig, daß die politische Ein-

stellung des einzelnen zu seiner Privatsphäre gehört. Die Unterstützung einer politischen Partei ist aber ebensowenig wie die Betätigung in einer Partei Privatangelegenheit. Die verfassungsrechtliche Anerkennung der Parteien als Organe der demokratischen Willensbildung durch Art 21 zeigt, daß nach dem Willen des Grundgesetzgebers die Parteien im öffentlichen Bereich tätig werden. Wer sich daran beteiligt, tritt bewußt aus der privaten Sphäre heraus und kann nicht verlangen, daß sich die Öffentlichkeit für seine Tätigkeit nicht interessieren darf. (...) Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG ist nicht (..) eine Norm 'mehr technischen Charakters'. Vielmehr hat die Bestimmung eine ernst zu nehmende materiale Bedeutung, indem sie den Gleichheitssatz auf den Prozeß der demokratischen Willensbildung erstrecken und dem Wähler eine Unterrichtung darüber ermöglichen will, ob und in welchem Umfang die Kandidaten von anderen Kräften außerhalb ihrer Partei abhängig sind. (...) Sicher darf niemand gezwungen werden, überhaupt eine Meinung zu äußern. Aber wenn jemand seine Meinung kundgetan hat, so hat er darauf verzichtet, seine Meinung verschweigen zu dürfen. Dann können daran auch die verschiedensten Folgen geknüpft werden. (...) Roesch (DVBl. 1958, 597) legt zutreffend dar, es könne keinen Unterschied machen, ob jemand als Redner für eine Partei auftrete, oder ob er sie finanziell unterstütze. Doch denkt er diese Überlegung nicht folgerichtig zu Ende. Auch er wird nicht behaupten wollen, der Redner könne seine Meinungsäußerung dadurch der Kenntnis der Öffentlichkeit entziehen, daß er sich auf sein Recht beruft, er dürfe seine Meinung verschweigen. Im selben Umfang hat der Spender bereits seine Meinung durch die Geldhingabe bekanntgegeben. Daher kann ihm das Recht, seine Meinung zu verschweigen, nicht mehr zustehen“ (Hoffmann 'Die öffentliche Rechenschaftspflicht der Parteien über die Herkunft ihrer Mittel' DVBl. 1958, 856 f).

Im Jahr 2004 hat das Bundesverfassungsgericht bestätigt, das Gesetz über die Parteien sei nur ein Ausführungsgesetz. Den Rechtsbefehl zu finanzieller Transparenz enthalte bereits Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG unmittelbar (BVerfG Beschl. v. 17.06.2004 - 2 BvR 383/03, Rn. 178).

Die Worte "*Das Nähere regeln Bundesgesetze*" bilden keinen Gesetzesvorbehalt (so auch die Kommentierungen zu Artikel 21 GG). Die Wirkung des Rechtsbefehls zur Transparenz darf also durch die gesetzliche Ausgestaltung nicht beschränkt werden.

Sofern die tatsächliche Entwicklung durch die historisch bis heute andauernden Bemühungen der Parteien bzw. den sie tragenden Bewegungen zur Umgehung dieses Rechtsbefehls also neue Wege findet, die nicht von der Ausgestaltung umfasst werden, dann dürfte die Wirkung dieses Rechtsbefehls auf diese Methoden nicht durch die unzureichende einfach-gesetzliche Regelung beschränkt sein. Das entspricht der Intention des Gesetzgebers des Grundgesetzes, demzufolge die Durchsetzung der Verpflichtung des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG keine Aufgabe der Exekutive ist.

Das gilt dann auch in Bezug auf, für die Argumentation unterstellt, die Finanzierung einer juristischen Person, die ausschließlich politisch und dabei parteiisch tätig ist mit dem Ziel der Beeinflussung der politischen Willensbildung.

Das zeigt sich in der Entwicklung der Regelungen über die Parteienfinanzierung. Die Parteien haben das Parteiengesetz erst im Jahr 1967 und nur infolge des Beken-

ntwerdens verdeckter Finanzierung der Parteien durch gesellschaftliche Gruppen („Staatsbürgerliche Vereinigung 1954 e. V.“) erlassen, also nicht um diesen aufzudecken, sondern im Gegenteil um die Geltendmachung eines aus Art. 21 GG abgeleiteten weitergehenden Anspruch der Öffentlichkeit zu begrenzen. Und diese erstmalige einfach-gesetzliche Regelung rund achtzehn Jahre nach der Verkündung des Grundgesetzes war in diesem Fall von dem Bemühen der im traditionellen Verständnis linken Parteien gegenüber diesen neuen Finanzierungsmethoden der im traditionellen Verständnis rechten Parteien veranlasst. Die gesamte weitere Entwicklung dieser einfach-gesetzlichen Regelungen bis heute ist dann jeweils durch das Bemühen der einen oder anderen Seite veranlasst, neue Finanzierungsmethoden der jeweils anderen Seite zu unterbinden, während die Parteien zugleich gemeinsam ihre staatliche Finanzierung stetig ausgeweitet haben.

Das Fehlen einer einfach-gesetzlichen Regelung zu juristischen Personen, die ausschließlich politisch und dabei parteiisch tätig sind mit dem Ziel der Beeinflussung der politischen Willensbildung, zeigte sich im Vorfeld der Bundestagswahl am 23.02.2025, als der Campact e. V. und weitere Organisationen der sich als Zivilgesellschaft bezeichnenden Gruppe Demonstrationen und Kampagnen gegen die Partei CDU organisiert haben.

Die Fraktion der CDU / CSU stellte dadurch veranlasst in der 20. Legislaturperiode am 24.02.2025 - noch im Wahlkampf - eine kleine Anfrage an die Regierung zur politischen Neutralität staatlich geförderter Organisationen (BT-Drucks. 20/15033).

Und der Campact e. V. wiederum hat daraufhin am 25.02.2025 unter dem Motto „Zivilgesellschaft vor Merz schützen“ öffentlich eine Petition gegen diese kleine Anfrage und ihre Beantwortung begonnen und dabei die Gesamtheit der Organisationen als Zivilgesellschaft bezeichnet und sich selbst als Teil dieser als Zivilgesellschaft bezeichneten Gesamtheit dieser Organisationen (wie in dem Prozess dargelegt).

Die Fragen 70 bis 94 in dieser kleinen Anfrage bezogen sich direkt auf den Campact e. V. Die Regierung hat in ihren Antworten auf die kleine Anfrage im Kern erklärt, nicht zu wissen, ob und wen sie fördert, bzw. es sei zu aufwendig, das insgesamt zu erfassen und auf die kleine Anfrage und damit der Öffentlichkeit mitzuteilen. Die Fragen wurden statt dem die Fördermittel vergebenden BMFSFJ durch das Finanzministerium am 28.02.2025 beantwortet (BT-Drucks. 20/15079).

Die Bundesregierung der 20. Legislaturperiode erklärte damit, keine Kenntnisse über ihre Finanzierung solcher Bewegungen einschließlich des Klägers zu haben. Also entweder auf Grund ihres Umfangs bei gleichzeitiger Zersplitterung nicht in der Lage zu sein, diese zu wissen, oder es nicht wissen zu wollen, oder es nicht mitteilen zu wollen. Also auch keine gesetzliche Regelung treffen zu wollen.

Die CDU/CSU und die SPD Fraktion haben nach der Bundestagswahl 2025 in ihrem Koalitionsvertrag zur Bildung einer Regierung in der 21. Legislaturperiode unter dem Punkt „*Demokratiebildung und demokratische Teilhabe*“ dann die Fortsetzung und Ausweitung der staatlichen Finanzierung nicht staatlicher Regierungsorganisationen mit Zielen entsprechend beider Parteien vereinbart („*Wir unterstreichen die*

Bedeutung gemeinnütziger Organisationen, engagierter Vereine und zivilgesellschaftlicher Akteure als zentrale Säulen unserer Gesellschaft. Die Unterstützung von Projekten zur demokratischen Teilhabe durch das Bundesprogramm „Demokratie leben!“ setzen wir fort“, Seite 104 unter Punkt 4 Starker Zusammenhalt, standfeste Demokratie, Unterpunkt 4.1 Familie, Frauen, Jugend, Senioren und Demokratie).

Womit sich bei der Finanzierung politischer Bewegungen eine Entwicklung der Finanzierung politischer Parteien fortsetzt, die einem Verständnis des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG als Regelungsvorbehalt immanent ist, als Vorbehalt der Regelung durch eben die Parteien, die Gegenstand der Norm sind. Weshalb es in diesem Bereich eine Entwicklung nur als Folge der Missgunst einer Partei (Bewegung) auf neue Wege der Finanzierung einer anderen Partei (Bewegung) gab und gibt, und diese Entwicklung regelmäßig in der dann gemeinsamen Ausweitung der staatlichen Finanzierung bestand und besteht.

VI. Anwendungsbereich

1. Entwicklung

Der erste Entwurf eines Gesetz über die Parteien aus dem Jahr 1959 befasste sich bereits mit der Frage der parallel zu einer Partei bestehenden Organisationen und entwickelte in § 5 eine Definition von Sonderorganisationen und in § 6 eine Definition von Nebenorganisationen (Drucksache 3/1509). Der § 5 des Entwurfs lautete:

"Als Sonderorganisationen (Organisationen mit besonderen Aufgaben innerhalb der Partei) gelten

1. Personenvereinigungen, die an die Beschlüsse der Parteiorgane (§ 11 Abs. 2) gebunden sind, wenn sie sich ganz oder überwiegend aus Parteimitgliedern zusammensetzen,

2. selbständig wirtschaftende Geschäftsbetriebe und Einrichtungen, die nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse organisatorisch, finanziell und wirtschaftlich in die Partei eingegliedert sind.

Sie sind Teile der Partei. Eigene Rechtsfähigkeit der Organisation steht der Zugehörigkeit zur Partei nicht entgegen“.

Der § 6 des Entwurfs lautete:

"Nebenorganisationen einer Partei sind Personenvereinigungen, Geschäftsbetriebe und andere Einrichtungen, die, ohne in die Partei eingegliedert zu sein, als Teil einer von der Partei bestimmten politischen Gesamtbewegung im Rahmen ihres besonderen Aufgabenbereichs den Zweck verfolgen, die politischen Grundsätze der Partei zu verbreiten, Mitglieder an die Partei heranzuführen oder sie sonst zu unterstützen. Sie gelten nicht als Teile der Partei“.

Die Begründung dieses Entwurfs für ein Gesetz über die Parteien im Jahr 1959 führte auf Seite 16 zunächst an, der Entwurf unterscheide zwischen der Parteiorganisation und den Nebenorganisationen einer Partei. Diese Unterscheidung sei von der Sache her erforderlich und nicht neu. Sie finde sich bereits in der politischen Vereinsgesetzgebung der Weimarer Zeit und sei auch vom Bundesverfassungsgericht übernommen worden (mit Verweis auf BVerfGE 2, 1 ff., 46, 78 und BVerfGE 5, 85 ff., 392).

Der damalige Entwurf für das PartG hat seiner Begründung nach aber diese Unterscheidung nur deshalb übernommen, um solche Nebenorganisationen von der Anwendung des Art. 21 GG ausnehmen zu können:

"Unter Nebenorganisationen versteht der Entwurf die einer Partei „nahestehenden“ Organisationen. Sie werden, da nicht Bestandteile der Parteiorganisation, nicht von Artikel 21 und grundsätzlich auch nicht von den Bestimmungen des Parteiengesetzes betroffen" (Seite 17).

Auch diese begrenzten Regelungen wurden aber nicht in das Gesetz über die Parteien übernommen. Angeblich weil im wesentlichen Organisationen im Umfeld der SPD betroffen gewesen wären, weshalb die SPD gegen eine gesetzliche Regelung der Nebenorganisationen heftigen Widerstand geleistet habe (Angelov, Vermögensbildung und unternehmerische Tätigkeit politischer Parteien, Duncker & Humblot Berlin 2006, S. 47 mit dem Hinweis in Fn. 73: "vgl. die Äußerungen des SPD-Abgeordneten Heinemann, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 3. Wahlperiode 1959/60, Band 45 (Stenographischer Bericht), S. 5642").

In dem Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung vom 19.07.2001 (BT-Drucks. 14/6710) hielt man es technisch nicht für möglich, eindeutige Kriterien zu bestimmen, welche eine Anwendung des Art. 21 GG auf eine Organisation erlauben, die selbst nicht an Wahlen teilnimmt. Statt dessen wurde vorgeschlagen, die jeweilige Bundesregierung zur Aufstellung eines ‚Politik-Finanzierungsbericht‘ zu verpflichten, in dem das Gesamtvolumen der staatlichen Finanzmittel mit allen Haushaltsansätzen, allen Einzelzuweisungen und allen Empfängern solcher Leistungen im Bereich der Politikfinanzierung dargestellt werden sollte. Womit zumindest die Herkunft von Mitteln aus dem Staatshaushalt (Steuergeld) offen gelegt würde:

"Nach Auffassung der Kommission wäre es verfehlt, eine Lösung darin zu suchen, den gesamten oben beschriebenen Bereich pauschal der Rechenschaftspflicht nach Artikel 21 Abs. 1 Satz 4 GG zu unterwerfen. Die Fraktionen als Teigliederungen der Parlaments haben öffentlich Rechenschaft zu geben (§ 52 Abs. 1 AbgG) und unterliegen der Kontrolle des Bundesrechnungshofs (§ 53 AbgG). Die parteinahen Stiftungen unterliegen ebenfalls der externen Finanzkontrolle des Bundesrechnungshofs. Für die Umfeldorganisationen dürfte es – schon wegen der Vielfalt der Erscheinungsformen – schwer fallen, eindeutige Kriterien festzulegen, damit sie einer Partei im Sinne einer gemeinsamen Rechnungslegung ‚zugeordnet‘ werden können. Es ist überdies ausgeschlossen, den Parteien oder den selbstständigen Organisationen vorzuschreiben, welche Organisationsform sie zu wählen haben. Das würde jedenfalls gegen die grundrechtlich geschützte Vereinigungsfreiheit (Artikel 9 Abs. 1

GG) und die Staatsfreiheit der Parteien (Artikel 21 Abs. 1 Sätze 1 und 2 GG) verstoßen. Die Kommission empfiehlt daher, keine Lösung durch Änderungen im Umfang der Rechnungslegung nach dem Parteiengesetz zu suchen. Die Kommission unterbreitet vielmehr eine alternative Empfehlung: Die Bundesregierung sollte gesetzlich verpflichtet werden, in bestimmten zeitlichen Abständen einen ‚Politik-Finanzierungsbericht‘ vorzulegen, in dem das Gesamtvolumen der staatlichen Finanzmittel mit allen Haushaltsansätzen, allen Einzelzuweisungen und allen Empfängern solcher Leistungen im Bereich der Politikfinanzierung dargestellt wird. Derzeit gibt es für die breite Öffentlichkeit keine Übersicht, welche Einrichtungen in welcher Höhe aus welchen Haushaltsansätzen staatliche Mittel erhalten. Ein auch in der Darstellung übersichtlicher und verständlicher Bericht darüber, welche staatlichen oder nicht staatlichen Institutionen in welchem Umfang staatliche Mittel erhalten, wäre ein entscheidender Gewinn an Transparenz im Bereich der Politikfinanzierung. Ähnliche Berichtspflichten gibt es auf Bundesebene derzeit schon zu vielen anderen Politikfeldern. Es bedürfte genauer Festlegung, welche Organisationen und Institutionen durch einen solchen ‚Politik-Finanzierungsbericht‘ erfasst werden sollten. Ebenso wäre genauer abzugrenzen, was Politikfinanzierung beinhaltet. Die Kommission möchte hier nur Hinweise geben. Unter Politikfinanzierung versteht die Kommission zum einen die staatlichen Finanzleistungen für Kernbereiche politischer Arbeit wie die Parteien, Fraktionen und Abgeordnete einschließlich ihrer Mitarbeiter. Darüber hinaus gehören nach Ansicht der Kommission die Stiftungen und Umfeld-Organisationen dazu, soweit sie im Bereich der politischen Meinungsbildung und der politischen Bildung tätig sind. Einzubeziehen wäre auch die indirekte Politikfinanzierung durch steuerliche Subventionierung von Mitgliedsbeiträgen und Spenden an Parteien. Gegenstand, Verfahren und Zuständigkeiten eines solchen Politik-Finanzierungsberichts sollten – soweit erforderlich – gesetzlich abgesichert und geregelt werden. Ein solcher Bericht sollte im Abstand von fünf Jahren erstellt werden. Mit der Zusammenstellung des Daten- und Zahlenmaterials sollte sinnvoller Weise das allgemein für den Haushalt zuständige Bundesministerium für Finanzen beauftragt werden. Der Bericht sollte dem Präsidenten des Deutschen Bundestages zur Veröffentlichung als Bundestagsdrucksache und zur Behandlung durch den Deutschen Bundestag vorlegt werden" (Bericht S. 57/58; Angelov a.a.O., S. 55 Fn. 111).

Womit zwar diese Kommission den Sachverhalt erkannt hat, aber die Anwendung des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG weiterhin als beliebig durch die Parteien selbst zu regeln verstanden wurde. Und wie dargelegt hat die Bundesregierung im Jahr 2025 tatsächlich erklärt, sie wisse nicht, welche politisch aktiven Organisationen sie finanziere und in welchem Umfang.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Jahr 1992 die Zulässigkeit der Finanzierung der politischen Parteien aus Steuermitteln über die Erstattung von Wahlkampfkosten (vgl. noch BVerfG Urt. v. 19.07.1966 - 2 BvF 1/65) hinaus auf ihre gesamte Tätigkeit ausgeweitet. Das Gericht hat dabei als Grundlage der Stellung der politischen Parteien die Funktion der Parteien in der politischen Willensbildung beschrieben:

„Nach § 21 Abs. 1 Satz 1 GG wirken die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Zwar haben sie kein Monopol, die Willensbildung des Volkes zu bee-

influssen. Neben ihnen wirken auch die einzelnen Bürger sowie die Verbände, Gruppen und Vereinigungen auf den Prozess der Meinungs- und Willensbildung ein. Artikel 21 GG rechtfertigt allerdings die herausgehobene Stellung der Parteien im Wahlrecht. Die Parteien sind indes nicht bloß Wahl-Vorbereitungsorganisationen, und nicht nur in dieser Funktion sind sie für die demokratische Ordnung unerlässlich. Sie sind vornehmlich berufen, die Bürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen. Den Parteien obliegt es, politische Ziele zu formulieren und diese den Bürgern zu vermitteln sowie daran mitzuwirken, dass die Gesellschaft wie auch den einzelnen Bürger betreffende Probleme erkannt, benannt und angemessenen Lösungen zugeführt werden. Die für den Prozess der politischen Willensbildung im demokratischen Staat entscheidende Rückkopplung zwischen Staatsorganen und Volk ist auch Sache der Parteien. Sie erschöpft sich nicht in dem nur in Abständen wiederkehrenden Akt der Wahl des Parlaments. Willensbildung des Volkes und Willensbildung in den Staatsorganen vollziehen sich in vielfältiger und tagtäglicher, von den Parteien mit geformter Wechselwirkung. (...) Die allgemeine politische Tätigkeit der Parteien ist außerhalb von Wahlkämpfen und während derselben die gleiche. (...) Nicht zuletzt über die Parteien nimmt das Volk auch zwischen den Wahlen Einfluss auf die Entscheidungen der obersten Staatsorgane. (...) Die unmittelbare Wahlvorbereitung (...) bildet lediglich einen allenfalls in organisatorischer Hinsicht selbständigen Teil ihrer Aufgabe; sachlich-inhaltlich fügt sich die Beteiligung an Wahlen in die ständige Wirksamkeit der Parteien bruchlos ein: Wahlen und ihre Ergebnisse geben den Parteien Aufschluss über den Widerhall, den ihre Politik im Volke findet, und über die Erwartungen, die die Bürger an sie richten. Nur rein äußerlich lässt sich die Tätigkeit der Parteien im Wahlkampf von ihrer sonstigen Tätigkeit abgrenzen. (...) Deshalb ist es – entgegen der bisherigen Rechtsprechung des Senats (vgl. BVerfGE 20, 56 <113 ff.>) – nicht geboten, die Grenzen staatlicher Finanzierung der Parteien von Verfassung wegen in der Erstattung der ‚notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes‘ zu suchen“ (BVerfG Urt. v. 09.04.1992 - 2 BvE 2/89, BVerfGE 85, 264).

Die darin beschriebene Funktion, insbesondere die Formulierung von politischen Zielen und Rückkoppelung (Wechselwirkung) zwischen Staatsorganen und Volk, wird nun zunehmend durch die Organisationen der sogenannten Zivilgesellschaft übernommen.

2. Veränderte Verhältnisse

a. Entwicklung der Parteien

Der Gesetzgeber des Grundgesetzes ging von Parteien aus, die Interessen von Individuen in einem politischen Wettbewerb im Rahmen des Grundgesetzes vertreten.

Inzwischen sind nun Parteien entstanden, bzw. haben sich dazu entwickelt, die statt der Vertretung der individuellen Interessen übergeordnete (abstrakte) Ziele formulieren, also nicht mehr partikulare Interessen (einzelner Personen oder Personen-

gruppen), sondern universale Interessen, die dem Grundgesetz als Rahmen des Ausgleichs individueller Interessen übergeordnet sind.

Das sind dann von der Regierung solcher Parteien für alle Individuen (allgemein) als gesellschaftliche Ziele bestimmte Interessen, die von universalen Parteien vertreten werden und Organisationen, welche anstelle des Volkes (demos) diese allgemeine Bestimmung annehmen (Organisationen, welche diese abstrakten Ziele als künstliches Volk vertreten).

Damit findet ein Übergang statt, von prinzipiellen Verfahrensregeln für den Ausgleich von Interessen zu Verhaltensregeln, die aus dem gewünschten Ergebnis abgeleitet werden.

Ausgehend von einem solchen übergeordneten Ziel am Beispiel ‚Klima‘ zeigt sich diese Entwicklung beispielhaft in einem Gesetz, welches der Bundestag der 20. Legislaturperiode am 18.03.2025 für die Regierung der 21. Legislaturperiode verabschiedet hat, und in welchem der Begriff ‚Klima‘ die Aufnahme von Schulden bis zu 500 Milliarden Euro gegenüber dem Grundgesetz rechtfertigen soll. Mit diesem Gesetz wird ein neuer Art. 143h GG in das Grundgesetz eingefügt, dessen Absatz 1 lautet:

„Der Bund kann ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 mit einem Volumen von bis zu 500 Milliarden Euro errichten“.

b. Entwicklung der Bewegungen

Parallel zu den Veränderungen der Parteien fand durch die technische Entwicklung eine Veränderung in der gesellschaftlichen Bildung von Politik statt, die zunächst dem Staatsvolk ermöglicht hat, eine unvermittelte Öffentlichkeit und damit zunehmend auch zwischen den Wahlen fortlaufend Einfluß auf die Staatsgewalt zu bilden (Internet, soziale Netzwerke, digitale Zahlungsmittel).

Die politischen Parteien haben darauf mit der Förderung der Bildung von Organisationen reagiert, welche diese Meinungsbildung und die Darstellung von Meinungen in der Öffentlichkeit (z. B. durch Demonstrationen) übernehmen sollen. Diese bilden damit eine künstliche Öffentlichkeit als eine die Öffentlichkeit des Volkes überlagernde Zwischenschicht, auf welche die politischen Parteien Bezug nehmen können.

Das ist beispielhaft erkennbar in der Formulierung der Voraussetzungen für eine Förderung durch das Programm „Demokratie leben“, das sich an "etablierte zivilgesellschaftliche Organisationen" wendet, um eine „bundeszentrale Infrastruktur“ zu bilden, wonach also nicht die Demokratie, sondern die Bildung dieser Strukturen das wesentliche Ziel dieser Zahlungen ist. Und der BF keine solche Förderung erhalten kann.

Es wird mit solchen Strukturen eine künstliche Öffentlichkeit anstelle des Volkes im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG geschaffen, die durch die politischen Parteien durch die Vergabe von staatlichen Mitteln und persönliche Beziehungen mit bestimmt wird. Das ist entsprechend den Entwicklungen in der Parteienfinanzierung ein neuer Weg, sich der Bindung an die demokratische Ordnung im Sinne des Art. 20 GG zu entziehen. Die Mittel stammen nicht von Lobbygruppen, die an Parteien zahlen, sondern aus dem Haushalt des Staates. Und fließen nicht an Parteien, sondern an politische Organisationen, die nicht Partei sind, aber durch die Parteien formulierte, dem Grundgesetz und damit den Individuen des Staatsvolkes übergeordnete Ziele vertreten, auf welche die Parteien Bezug nehmen können.

Als jüngstes Beispiel kann das Volksbegehren ‚Zukunftsentscheid‘ in Hamburg am 12.10.2025 dienen, den der Campact e. V. nach eigenen Angaben mit finanziert hat, angeblich als Hauptfinanzierer.

Das ist nun an der grundsätzlichen (prinzipiellen) Vorstellung des Gesetzgebers des Grundgesetzes zu messen.

„Der Verfassungsgeber hat mit dem Gebot der Rechenschaftslegung beabsichtigt, ‚Vorsorge zu treffen, daß die Öffentlichkeit Kenntnis über die Herkunft der Mittel der Parteien erhält, damit ersichtlich ist, wer hinter einer politischen Gruppe steht‘ (so die schriftliche Begründung des Antrags Drucks. 897 der Abgeordneten Wagner und Zinn, den der Parlamentarische Rat am 8. 5. 1949 als Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG beschloß [Sten. Ber. S. 226]; vgl. von Doemming-Füsslein-Matz, JöR, N. F. Bd. 1, 1951, S. 207). Mit dieser Bestimmung will das GG der Gefahr entgegenwirken, daß anonyme Interessenten allein vermöge ihrer Kapitalmacht, auch ‚auf dem Umweg über die Parteikassen (...) die öffentliche Meinung (...) dirigieren, und so indirekt eine enorme politische Macht (...) entwickeln‘ (H. Heller, Staatslehre, 1934, S. 137) und Einfluß auf die staatliche Willensbildung gewinnen. Das Verfassungsgebot zielt darauf ab, den Prozeß der politischen Willensbildung für den Wähler durchschaubar zu machen und ihm zu offenbaren, welche Gruppen, Verbände oder Privatpersonen im Sinne ihrer Interessen durch Geldzuwendungen auf die Parteien politisch einzuwirken suchen. Es will Zuwendungen, mit deren Hilfe finanzkräftige Geldgeber die Werbemöglichkeiten einer Partei erhöhen und damit ihren eigenen politischen Einfluß verstärken, durch Offenlegung unter die Kontrolle der Öffentlichkeit stellen. Damit soll zugleich die Chancengleichheit der Parteien gesichert werden (vgl. Bericht S. 181)“ (so BVerfG 2 BvF 1/65, NJW 1966, 1499, 1505).

3. Funktioneller Begriff

Nach der hier vertretenen Auffassung ist auf Grund des Art. 20 Abs. 2 GG eine staatliche Finanzierung politischer Bewegungen prinzipiell ausgeschlossen.

Nach dem Grundgesetz geht in der Republik Deutschland alle Staatsgewalt vom Volke aus (Art. 20 Abs. 1 GG). Die Staatsgewalt wird vom Volk in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden

Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt (Art. 20 Abs. 2 GG). An der politischen Willensbildung wirken die Parteien mit (Art. 21 Abs. 1 Grundgesetz).

Greift die Regierung umgekehrt in die öffentliche Meinungsbildung ein, verstößt sie damit im Grundsatz gegen die Verfassung des Staates (die verfassungsmäßige Ordnung des Staates).

Dazu hat das BVerwG in Bezug auf Unregelmäßigkeiten bei einem Wahlverfahren mit Urteil vom 08.04.2003 - 8 C 14102 - (DV81.2003,943 f.) ausgeführt:

„Nur solche Wahlen verleihen demokratische Legitimation im Sinne von Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG, die ohne Verletzung der Integrität der Willensbildung des Volkes bzw. der Wahlbürger erfolgt sind (vgl. Beschluss vom 20. März 1992 - BVerwG 7 B 29.92 -). Jede Form des Vorenthalts von Wahrheit beeinträchtigt die Autonomie des Menschen bei seiner (Wahl-) Entscheidung darüber, wie viel Wahrheit er sich zumuten kann und will. Die Wahrheit ist als Rahmenbedingung individueller Autonomie unentbehrlich. So sehr vom Verhalten der Staatsorgane Wirkungen auf die Meinungs- und Willensbildung des Bürgers ausgehen und dieses Verhalten selbst mit Gegenstand des Urteils des Wählers ist, so sehr ist es den Staatsorganen in amtlicher Funktion verwehrt, durch besondere Massnahmen darüber hinaus auf die Willensbildung des Volkes bei Wahlen einzuwirken, um dadurch Herrschaftsmacht in Staatsorganen zu erhalten oder zu verhindern (BVerfGE 44, 125 < I 39 f.>). Der Schutz der Wählerwillensbildung durch den Grundsatz der Freiheit der Wahl erfüllt damit - auch wenn die Unverletzlichkeit der Willensbildung im Wahlanfechtungsverfahren nicht unbegrenzt geschützt wird - eine freiheitssichernde Funktion im Sinne von Art. 2 Abs. 1 GG. Die Wahrheit ist auch im Wahlkampf als Rahmenbedingung sozialer Kommunikation unentbehrlich. Der Grundgesetzgeber hat sich dadurch, dass er die freiheitlich demokratische Grundordnung geschaffen hat, für einen freien und offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung des Volkes entschieden (BVerfGE 20, 56 < 97 >).“

Tatsächlich weiten die Parteien die Finanzierung von Vereinigungen aus, welche stellvertretend für sie die Meinungsbildung organisieren.

Die dargelegte Entwicklung macht es notwendig, einen funktionellen Ansatz zu dem Begriff der Partei in Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG zu bilden (Angelov a.a.O., S. 52 f).

"Wie bereits dargelegt ist es aus parteirechtlicher Sicht geboten, unter Zugrundelegung einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise das Vermögen und die wirtschaftlichen Aktivitäten der Umfeldorganisationen, die funktionell und im Einvernehmen mit der jeweiligen Partei Parteiarbeit leisten, den Parteien zuzurechnen. Entsprechendes gilt in Bezug auf die Offenlegung der Parteifinanzen" (Angelov a.a.O. S. 370).

Das Einvernehmen ergibt sich dabei aus der Übereinstimmung der durch die Parteien und diese Vereinigungen verfolgten übergeordneten Ziele, die in dem vorliegenden Fall durch die Spenden des Campact e. V. an Parteien, welche solche Ziele vertreten, konkreten Ausdruck gefunden hat.

Entscheidend ist aber die durch das Grundgesetz nicht vorgesehene staatliche Finanzierung solcher Vereinigungen, die übergeordnete Ziele der Parteien in der Öffentlichkeit vertreten.

Für die Anwendung des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG auf staatlich geförderte politische Organisationen, die selbst nicht an Wahlen teilnehmen und daher nicht Partei im Sinne des § 2 PartG sind, kommt es auf damit die von ihr wahrgenommene Funktion an. Trägt eine Organisation zur Verwirklichung der Ziele des Art. 21 GG bei, also zur politischen Willensbildung des Volkes im Sinne einer Partei oder Parteiengruppe (Bewegung), dann soll sie auch unter seinen Anwendungsbereich fallen, ohne dass es auf die formale Verselbstständigung ankommt. Der Anwendungsbereich des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG ist auf solche Organisationen zu erstrecken (so BeckOK-GG/ Epping/Hillgruber 59. Ed. Stand 15.09.2024 zu Art. 21 Rn. 49 unter Hinweis auf Dreier GG/Morlok Rn. 36, 41; zust. Huber/Voßkuhle/Streinze Rn. 71; Dürig/Herzog- Klein Rn. 237; zust. Streinze in v. Mangoldt/Klein/Starck Rn. 71; Angelov, a. a. O., S. 363 ff).

4. Bezugnahme

Der Vortrag des BF entspricht seiner Berufungsbegründung vom 20.04.2025 und der Klageerwiderung im ersten Rechtszug. Er war im Kern bereits in seiner Schutzschrift vom 27.11.2024 enthalten, die zu der mündlichen Verhandlung führte.

Eingereicht auf sicherem Übermittlungsweg (§§ 23c, 23a BVerfGG).

Robert Schulte-Frohlinde
Rechtsanwalt