Verfahren gegen die KPD

vor dem Bundesverfassungsgericht

Die Rechtsgrundlagen

Herausgegeben vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung
Herstellung: Badendruck Karlsruhe

Inhaltsverzeichnis

Seite

Vorwort des Bundesministers des Innern Dr. Schröder 5

Zur Einführung 6

Der Antrag der Bundesregierung 7

Eingangsplädoyer des Prozeßvertreters der Bundesregierung

I. Die Rechtsgrundlagen des Verfahrens 7

II. Die theoretischen Grundlagen des Kommunismus im Widerspruch zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung 13

III. Die Verbindlichkeit der leninistisch-stalinistischen Lehre als der Grundlage des Weltkommunismus für KPD und SED nach Statuten und Veröffentlichungen 16

IV. Die Organisation der KPD 17

V. Die Bestrebungen der KPD gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung und gegen den Bestand der Bundesrepublik . . . 21

Deutschland und das Potsdamer Abkommen 30

Die Bedeutung der Lizenzierung der KPD 42

Der Artikel 21 des Grundgesetzes 47

Die Bedeutung des im Grundgesetz enthaltenen Auftrags zur Wiedervereinigung Deutschlands für ein Verbot der KPD 57

Anträge der Prozeßparteien zum ersten Abschnitt des Verfahrens . . . 74

Der Beschluß des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Januar 1955 77

Um die freiheitliche demokratische Grundordnung zu schützen, hat die Bundesregierung im November 1951 beim Bundesverfassungsgericht unter eingehender Begründung beantragt, die rechtsradikale Sozialistische Reichspartei und die linksradikale Kommunistische Partei Deutschlands für verfassungswidrig zu erklären und aufzulösen. Das Verfahren gegen die Sozialistische Reichspartei hat inzwischen zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit und zur Auflösung dieser Partei geführt. Gegen die Kommunistische Partei Deutschlands wird seit dem 23. November 1954 vor dem Bundesverfassungsgericht verhandelt.

Im ersten Abschnitt des Prozesses, der die Rechtsgrundlagen des Verfahrens behandelt hat, wurden verfassungs- und völkerrechtliche Fragen erörtert. Ich halte es für wichtig, die Darlegungen der Prozeßvertretung der Bundesregierung zu diesen Fragen in der vorliegenden Schrift einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Bonn, im Februar 1955

Der Bundesminister des Innern

Zur Einführung

Die politischen Parteien wirken nach Artikel 21 des Grundgesetzes bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Sie haben wichtige Funktionen zu erfüllen, die nicht nur für den Staat, sondern auch für jeden Staatsbürger von entscheidender Bedeutung sind.

Dem Wesen unserer Demokratie entspricht es, daß die Gründung von Parteien frei, also nicht an Genehmigungen gebunden ist. Bei der großen Wirkungsmöglichkeit der Parteien muß sich aber die Bundesrepublik davor schützen, daß eine Partei ihre Rechte mißbraucht. Artikel 21 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG) bestimmt daher:

„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 zu gefährden, sind verfassungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht."

Nach § 13 Ziff. 2 und § 14 Absatz 1 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951 (BVerfGG) ist der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts für die Entscheidung über die Verfassungswidrigkeit einer Partei zuständig. Nach § 43 BVerfGG kann ein entsprechender Antrag an das Bundesverfassungsgericht vom Bundestag, vom Bundesrat oder von der Bundesregierung gestellt werden.

Erweist sich der Antrag als zulässig und als begründet, so stellt das Bundesverfassungsgericht nach § 46 Abs. 1 BVerfGG fest, daß die Partei verfassungswidrig ist. Nach § 46 Abs. 3 BVerfGG ist mit der Feststellung die Auflösung der Partei und das Verbot der Schaffung einer Ersatzorganisation zu verbinden. Das Bundesverfassungsgericht kann in diesem Fall außerdem die Einziehung des Vermögens der Partei aussprechen.

Nach Auffassung der Bundesregierung liegen hinsichtlich der Kommunistischen Partei Deutschlands (KPD) die Tatbestandsmerkmale des Art. 21 Abs. 2 GG vor. Die Bundesregierung hat daher am 22. November 1951 beim Bundesverfassungsgericht den Antrag gemäß § 43 BVerfGG gestellt. Das Bundesverfassungsgericht hat durch Beschluß vom 24. Januar 1952 gemäß § 45 BVerfGG die Durchführung der Verhandlung über den Antrag der Bundesregierung vom 22. November 1952 angeordnet und damit festgestellt, daß dieser Antrag zulässig und für die Durchführung des Verfahrens hinreichend begründet ist. Termin zur mündlichen Verhandlung wurde vom Bundesverfassungsgericht zunächst auf den 8. Juni 1953 und sodann auf den 23. November 1954 anberaumt.

In der Zeit vom 23. November 1954 bis zum 31. Januar 1955 hat der Senat in 14 Sitzungstagen die Ablehnungsanträge, die von der Antragsgegnerin (KPD) gegen den Präsidenten und zwei Bundesverfassungsrichter wegen angeblicher Besorgnis der Befangenheit erhoben worden waren, behandelt und zurückgewiesen. In der gleichen Zeit wurde der Teil I — Rechtsgrundlagen des Verfahrens — des Eingangsplädoyers des Prozeßvertreters der Antragstellerin (Bundesregierung), Staatssekretär im Bundesministerium des Innern Ritter von Lex, und die hierzu von der Antragsgegnerin (KPD) erhobenen Einwendungen behandelt.

Die nachstehende Schrift enthält die wesentlichen Ausführungen der Prozeßbevollmächtigen der Antragstellerin (Bundesregierung). Die Darlegungen wurden an einzelnen Stellen gekürzt. Der sachliche Inhalt wurde jedoch hierdurch nicht berührt. Zusätze wurden nicht gemacht. Zum besseren Verständnis des Prozeßablaufs wurden als verbindender Text kurze Inhaltsangaben von Ausführungen der Prozeßvertreter der Antragsgegnerin (KPD) eingeschaltet.

Der Antrag der Bundesregierung

Rechtsanwalt Dr. **Dix,** *Prozeßbevollmächtigter der Bundesregierung, stellte in der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht am 26. November 1954 folgenden Antrag:*

Das Bundesverfassungsgericht möge erkennen:

1. **Die Kommunistische Partei Deutschlands ist verfassungswidrig.**
2. **Die Kommunistische Partei Deutschlands wird aufgelöst.**
3. **Es ist verboten, Ersatzorganisationen für die Kommunistische Partei Deutschlands zu schaffen oder bestehende Organisationen als Ersatzorganisationen fortzusetzen.**
4. **Das Vermögen der Kommunistischen Partei Deutschlands wird zugunsten der Bundesrepublik Deutschland zu gemeinnützigen Zwecken eingezogen.**

Am gleichen Tage erhielt der Prozeßvertreter der Bundesregierung, Staatssekretär **Ritter von Lex,** *das Wort zu folgendem*

Eingangsplädoyer

I. Die Rechtsgrundlagen des Verfahrens

1. Bedeutung und Tragweite des Artikels 21 des Grundgesetzes

Die weittragende Bedeutung, die dem Antrag auf Verbot einer Partei zukommt, macht es erforderlich, in erster Linie die Rechtsgrundlagen eines solchen Verfahrens darzulegen. Der Herr Präsident hat in seinen einleitenden Ausführungen bereits erklärt, daß alles, was vorgetragen wird, unter dem Gesichtspunkt des Art. 21 des Grundgesetzes stehen müsse. Ich bitte daher zu gestatten, daß ich, bevor ich auf den Sachverhalt eingehe, der dem Antrag auf Verbot der KPD zugrunde liegt, darlege, welche Bedeutung und Tragweite die Bundesregierung dem Art. 21 GG im System unseres Grundgesetzes beimißt.

Ich kann mich bei der Auslegung dieser so wichtigen Verfassungsbestimmung nicht nur auf bedeutsame Beiträge stützen, die die Staatsrechtswissenschaft in den fünf Jahren der Geltungsdauer des Grundgesetzes geliefert hat. Ich bin in der günstigen Lage, daß auch die Praxis unserer Gerichte, in erster Linie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wichtige Erkenntnisse zur Auslegung des Art. 21 und zur Würdigung dieser Bestimmung im Gesamtsystem des Grundgesetzes erbracht hat. Ich darf hier insbesondere auf das Urteil des Hohen Senats vom 23. 10. 1952 in dem Verfahren auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Sozialistischen Reichspartei Bezug nehmen.

In Zusammenfassung dieser Erkenntnisse ist folgendes festzustellen:

a) Art. 21 GG handelt von den Parteien. Es steht außer Zweifel, daß unter Parteien nur solche politische Vereinigungen zu verstehen sind, deren Zweck es ist, durch die Vertretung des Volkes in den Parlamenten im Sinne ihrer politischen Ziele Einfluß auf die Staatsführung zu nehmen und sich zu diesem Zweck durch Aufstellung von Bewerbern an Wahlen zu beteiligen. Es kann daher keinem Zweifel unterliegen, daß die KPD eine Partei im Sinne des Art. 21 GG ist. Daran ändert auch nichts, wenn man die KPD nur als „Landes-

verband besonderer Art" der SED auffaßt; denn die überstaatliche Abhängigkeit der Kommunistischen Partei ist eine schon aus der Weimarer Zeit bekannte Erscheinung und ist dem Parlamentarischen Rat geläufig gewesen. Zudem dürfte Art. 21 auch auf Teilorganisationen einer Partei Anwendung finden, eine Auffassung, von der insbesondere auch § 46 Abs. 2 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht (BVerfGG) ausgeht. Es ist also für das Verfahren gleichgültig, ob die KPD als selbständige Partei oder als Teilorganisation der SED anzusehen ist.

b) Nach dem Wortlaut des Art. 21 Abs. 1 GG haben die Parteien an der Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Das Grundgesetz geht also eindeutig von einer Mehrheit von Parteien aus. Keine Partei kann daher ein Monopol für die Willensbildung des Volkes in Anspruch nehmen. Jede verfassungsgetreue Partei muß Anteil an der Willensbildung des Volkes erhalten. Art. 21 Abs. 1 GG enthält daher eine Garantie des Mehrparteiensystems in dem Sinne, daß die Bildung mehrerer Parteien jederzeit ungehindert möglich sein muß. Verfassungswidrig ist daher ein gesetzlich oder faktisch erzwungenes Einparteiensystem. Verfassungswidrig ist aber auch ein Blocksystem, das zwar äußerlich mehrere Parteien zeigt, aber den Einzelparteien des Blocks die Entschließungsfreiheit nimmt, wie das in der sowjetisch besetzten Zone (SBZ) und den sogen. Volksdemokratien der Fall ist.

c) Die innere Ordnung einer Partei muß nach Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG demokratischen Grundsätzen entsprechen. Der Hohe Senat hat in seinem Urteil vom 23. 10 1952 diese Vorschrift jedenfalls insoweit als unmittelbar anwendbares Recht erklärt, als sie verbietet, daß eine Partei sich in grundsätzlicher Abweichung von demokratischen Prinzipien organisiert.
Entscheidend für die demokratische Struktur einer Partei ist, wie der Hohe Senat ebenfalls in seinem Urteil dargelegt hat, nicht die formalsatzungsmäßige, sondern die tatsächlich gehandhabte innere Ordnung der Partei.
Ich werde im Verlauf meines Eingangsplädoyers darlegen, daß das Statut der KPD undemokratische Elemente enthält. Ich werde darüber hinaus später nachweisen, daß in der ganzen inneren Parteipraxis der KPD die Verleugnung demokratischer Grundsätze einen solchen Grad erreicht, daß sie nur als Ausdruck einer von Grund auf demokratiefeindlichen Haltung erklärbar ist.

d) Damit komme ich zu der so wichtigen Vorschrift des Art. 21 Abs. 2 GG, jener Verfassungsregelung, die die freiheitliche demokratische Grundordnung und den Bestand der Bundesrepublik vor solchen Parteien schützen soll, die ihre durch Art. 21 Abs. 1 GG privilegierte Stellung zu Angriffen auf die wichtigsten Werte unseres Staates mißbrauchen.
Die Weimarer Verfassung hatte durch ihr System einer formalen und wertneutralen Demokratie den Feinden der Demokratie gleichsam selbst Waffen in die Hand gegeben, den demokratischen Staat zu untergraben und schließlich zu zerstören. Die Schöpfer des Grundgesetzes haben gelernt aus den furchtbaren Erfahrungen, die das deutsche Volk mit der nationalsozialistischen Diktatur gemacht hat. Sie haben aber auch die Tatsache nicht übersehen, daß der Begriff der Demokratie von allen totalitären Systemen des 20. Jahrhunderts mißbräuchlich in Anspruch genommen wird.
Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland stellt sich daher bewußt auf den Boden einer freiheitlichen demokratischen Grundordnung und damit einer wertgebundenen inhaltlich bestimmten Demokratie. Parteien, die sich dieser Grundkonzeption nicht einfügen wollen, werden aus dem politischen Leben unseres Volkes kraft ausdrücklicher Verfassungsvorschrift ausgeschaltet.
Der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, die durch das Grundgesetz in dieser besonderen Weise geschützt wird, ist wesentlich enger als der Begriff der verfassungsmäßigen Ordnung, die das gesamte tragende Gerüst unserer Verfassungsrechtsordnung umfaßt. Eine Partei kann gegen zahlreiche konkrete Ausgestaltungen des Grundgesetzes angehen. Sie kann, wie der Hohe Senat in seinem von mir wiederholt erwähnten Urteil gegen die

SRP (Samml. d. Entscheidungen Bd. 2 S. 12) bemerkt hat, ganze Institutionen der Verfassung mit legalen Mitteln bekämpfen. Sie darf aber niemals die wichtigsten Grundwerte des freiheitlichen demokratischen Verfassungsstaates angreifen, jene freiheitlichen und rechtsstaatlichen Grundsätze, die der Demokratie, wie wir und die ganze freiheitlich gesinnte Welt sie verstehen, ihr unverwischbares Gepräge geben. Der Hohe Senat hat in dem Urteil gegen die SRP für das Wesen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung folgende Sätze geprägt:

„Der freiheitlichen demokratischen Grundordnung liegt letztlich nach der im Grundgesetz getroffenen verfassungspolitischen Entscheidung die Vorstellung zugrunde, daß der Mensch in der Schöpfungsordnung einen eigenen selbständigen Wert besitzt und Freiheit und Gleichheit dauernde Grundwerte der staatlichen Einheit sind. Daher ist die Grundordnung eine wertgebundene Ordnung. Sie ist das Gegenteil des totalen Staates, der als ausschließliche Herrschaftsmacht Menschenwürde, Freiheit und Gleichheit ablehnt. . . .
So läßt sich die freiheitliche demokratische Grundordnung als eine Ordnung bestimmen, die unter Ausschluß jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und auf der Grundlage der Freiheit und Gleichheit darstellt. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen: die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition."

Mit diesen Grundsätzen unvereinbar ist jedes Regierungssystem, das den frei gebildeten Volkswillen als tragende Grundlage der Staatswillensbildung ausschaltet, jedes autoritäre Regierungssystem, jede Diktatur eines einzelnen oder eines Kollegiums, z. B. des Politbüros einer Staatspartei, jede Diktatur einer Minderheitsgruppe, sei es einer Partei oder einer Klasse, schließlich aber auch jede Diktatur einer nach bekanntem Muster zustande gebrachten Scheinmehrheit, die als Träger einer sogen. Volksdemokratie absolut herrscht und das Volk entrechtet und vergewaltigt.
Im Widerspruch zu diesen Grundsätzen steht jedes Einparteiensystem, gleichgültig, ob es sich um das offene Parteimonopol der KPdSU oder das getarnte Parteimonopol des Blocksystems in den sogen. Volksdemokratien und in der SBZ handelt.
Verfassungswidrig nach diesen Grundsätzen ist jedes System, das das offene Bekenntnis zu einer verfassungsmäßigen Opposition ausschließt und das den Kritik übenden Staatsbürger an eine in ihren Machtbefugnissen unbeschränkte Staatspolizei ausliefert.

e) Das zweite Schutzobjekt des Art. 21 Abs. 2 GG ist der „Bestand der Bundesrepublik".
Verfassungswidrig sind daher alle Bestrebungen, die darauf hinzielen, die Bundesrepublik ganz oder teilweise unter fremde Botmäßigkeit zu bringen oder ihre Selbständigkeit auf andere Weise zu beseitigen, sie z. B. zu einem Satellitenstaat zu machen.
Verfassungswidrig sind aber auch Bestrebungen zur Beseitigung der Bundesrepublik im Zuge einer Wiedervereinigung, die in Widerspruch zur Präambel und zu Art. 146 GG nicht im Wege freier Selbstbestimmung des Volkes durchgeführt werden würden.
Verfassungswidrig sind ferner Bestrebungen zur Auflösung des Bundes von innen heraus, z. B. durch Betreiben verfassungsrechtlich nicht vorgesehener Volksabstimmungen gegen verfassungsmäßig bestellte Staatsorgane oder ordnungsgemäß erlassene Gesetze.

f) Verfassungswidrig sind nach Art. 21 GG Parteien, die darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen, oder den Bestand der Bundesrepublik zu gefährden. „Daraufausgehen" ist nach der übereinstimmenden Auffassung der Rechtslehre soviel wie „beabsichtigen", „bezwecken" oder „planen".

Für das „Daraufausgehen" ist es gleichgültig, ob die Zielsetzung allgemeiner oder konkreter Natur ist, ob sie auf Nah- oder Fernziele gerichtet ist. Art. 21 GG verlangt nicht, daß sich die gehegten Absichten in absehbarer Zeit verwirklichen lassen, er verlangt auch keine bereits vorliegende konkrete Planung für ihre Verwirklichung. Es genügt, daß eine Partei die Ziele im Auge behält und bewußt daran arbeitet, im Rahmen des Möglichen allmählich die Voraussetzungen für ihre Verwirklichung zu schaffen.
Die bloße Zielsetzung genügt für die Verwirklichung des Tatbestandes des Art. 21 Abs. 2 GG. Eine Ausführung des Entschlusses in der Form von Vorbereitungshandlungen oder des Versuchs ist nicht erforderlich. Auf Grund des Art. 21 GG kann also zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung viel früher eingegriffen werden als auf Grund der Strafgesetze, nach denen der Strafrichter gegen einen Angriff auf die verfassungsmäßige Ordnung erst einschreiten kann, wenn er in der Form der Vollendung oder des Versuchs „unternommen" oder — besonders im Falle des Hochverrats — wenigstens vorbereitet wird.
Die Strafgerichte der Bundesrepublik haben diese Grenzen stets sorgfältig beachtet. Es ist eine hemmungslose Agitation, wenn bei dieser Sachlage die KPD den Strafgerichten der Bundesrepublik wegen der Verfolgung der Hochverrats-, Landesverrats- und Staatsgefährdungsdelikte Verfassungsbruch vorwirft.

2. Die rechtliche Bedeutung der Erlaubtheit von Parteien nach dem Potsdamer Abkommen und der Zulassung von Parteien durch die Besatzungsmächte

Der Abschnitt I dieses Eingangsplädoyers ist der Erörterung der Rechtsgrundlagen des Verfahrens gewidmet. Es betrifft ebenfalls diese Rechtsgrundlagen, wenn ich nunmehr die Ausführungen der Antragsgegnerin über die Erlaubtheit der Parteien nach dem Potsdamer Abkommen und über die Zulassung von Parteien durch die Besatzungsmächte behandle.
Die Antragsgegnerin hat sich in ihrem Erwiderungsschriftsatz vom 6. 1. 1952 mehrfach auf das Potsdamer Abkommen vom 2. 8. 1945, insbesondere auf Punkt 9 des Teils III, nach dem alle demokratischen politischen Parteien in Deutschland zuzulassen und zu fördern sind, berufen. Sie behauptet, daß das gegen sie auf Grund des Artikels 21 Abs. 2 GG eingeleitete Verfahren gegen diese Bestimmung verstoße. Sie behauptet ferner, daß diese Bestimmung zu den *allgemeinen Regeln* des Völkerrechts gehöre, die nach Artikel 25 GG Bestandteil des Bundesrechts sind. Die Bundesregierung sage sich daher mit ihrem Verbotsantrag sowohl von der Bindung an das Potsdamer Abkommen als auch von Vorschriften des Grundgesetzes los und gehe zur offenen Verletzung des Völkerrechts und zum offenen Verfassungsbruch über.

Ich habe hierzu folgendes zu bemerken:

Bei dem „Potsdamer Abkommen" handelt es sich nach seinem Wortlaut um ein Kommuniqué, einen „offiziellen Bericht" über die Berliner Dreimächtekonferenz, die vom 17. 7. bis 2. 8. 1945 stattfand und an der der Präsident der Vereinigten Staaten, der Vorsitzende des Rates der Volkskommissare der UdSSR und der Premierminister Großbritanniens, begleitet von den Außenministern, teilnahmen. Der Teil III dieses Berichts handelt von Deutschland. Der zweite Satz der Einleitung zu diesem Teil stellt fest, daß auf der Konferenz eine „Übereinkunft (Agreement) über die politischen und ökonomischen Grundsätze für eine koordinierte alliierte Politik gegenüber dem besiegten Deutschland während der Kontrollperiode" erzielt wurde. Der Text dieser Übereinkunft trägt die Überschrift „Die politischen und ökonomischen Grundsätze, welche die Behandlung Deutschlands während der Anfangsperiode der Kontrolle beherrschen sollen." In Punkt (1) des Teils A („Politische Grundsätze") wird auf die Vier-Mächte-Übereinkunft (das „State-

ment") vom 5. 6. 1945 „über das Kontrollsystem in Deutschland" Bezug genommen. In diesem heißt es, daß die oberste Gewalt in Deutschland durch die Oberbefehlshaber der Streitkräfte der vier Mächte gemäß den Weisungen ihrer Regierungen ausgeübt wird, und zwar von jedem Befehlshaber in seiner eigenen Zone und gemeinsam in ihrer Eigenschaft als Mitglieder des Kontrollrats für die Deutschland als Ganzes betreffenden Fragen. In Absatz 2 dieses Statements heißt es weiter, daß der Kontrollrat, dessen Entscheidungen einstimmig getroffen werden, „für eine angemessene Einheitlichkeit des Vorgehens der Oberbefehlshaber in ihren Besatzungszonen sorgen und ein gegenseitiges Einvernehmen für Entscheidungen über die Hauptfragen, die Deutschland als Ganzes betreffen", herbeiführen soll.

Es handelt sich demgemäß bei dem Potsdamer Abkommen um eine Vereinbarung der drei Regierungschefs über die Grundsätze für die Instruktionen, die sie ihren militärischen Befehlshabern für deren Tätigkeit in ihren Besatzungszonen und als Mitglieder des Kontrollrats geben sollen. Das Potsdamer Abkommen ist also kein eigentlicher völkerrechtlicher Vertrag (der z. B. in den Vereinigten Staaten der Zustimmung einer Zweidrittel-Mehrheit des Senats bedurft hätte), sondern ein Regierungsabkommen. Das Abkommen kann daher nur von den Regierungen und nur dadurch verletzt werden, daß sie ihre Militärbefehlshaber den Grundsätzen des Abkommens widersprechend instruieren. Das deutsche Volk als solches und die deutschen Verfassungsorgane werden in dem Abkommen gar nicht angesprochen. So kann auch die Antragsgegnerin sich nicht darauf berufen. Für die deutschen Verfassungsorgane und die deutsche Bevölkerung sind nach dem Abkommen nur die von den Militärbefehlshabern für ihre Zone und von ihnen gemeinsam vermittels ihres Koordinierungsorgans, des Kontrollrats, gefaßten Entscheidungen maßgebend. Dem entspricht es, daß das Abkommen im Amtsblatt des Kontrollrats lediglich in einem Ergänzungsheft als „Sammlung der Texte betreffend die Errichtung der Alliierten Kontrollbehörde" abgedruckt worden ist.

Handelt es sich demgemäß nicht um einen eigentlichen völkerrechtlichen Vertrag, der die kontrahierenden Staaten als Ganzheiten bindet, so kann erst recht keine Rede davon sein, daß seine Bestimmungen „allgemeine Regeln des Völkerrechts" im Sinne des Artikels 25 GG darstellen. Von allgemeinen Regeln des Völkerrechts kann nur gesprochen werden bei Regeln, die allgemein für alle Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft Geltung beanspruchen und diese in ihren gegenseitigen Beziehungen binden. Im Potsdamer Abkommen werden jedoch nur Regelungen für das besondere Verhältnis der Besatzungsmächte untereinander in bezug auf die besondere Lage des besiegten Deutschland und nur für die besondere „Anfangsperiode der Kontrolle" aufgestellt. Die Behauptung, daß die Norm des Art. 21 GG und die zu ihrer Anwendung berufenen Organe nicht nur das Potsdamer Abkommen, sondern auch das allgemeine Völkerrecht verletzen, greift daher fehl.

Die Verfassungsorgane der Bundesrepublik sind nur berufen, die ihnen übertragenen Aufgaben im Rahmen des Grundgesetzes zu erfüllen. Die Frage zu entscheiden, ob das Grundgesetz im Einklang mit dem Besatzungsrecht steht, ist allein Sache der für den Geltungsbereich des Grundgesetzes verantwortlichen Militärbefehlshaber. Diese aber haben mit Schreiben vom 12. 5. 1949 das Grundgesetz und damit auch dessen Artikel 21 ausdrücklich genehmigt.

Die Frage, ob die drei westlichen Besatzungsmächte dabei im Rahmen des Potsdamer Regierungsabkommens geblieben sind, könnte nur von der Sowjetregierung gegenüber den drei westlichen Regierungen aufgeworfen werden. Bekanntlich ist die Frage, ob bzw. inwieweit das Potsdamer Abkommen obsolet geworden ist, zwischen den drei Westmächten und der Sowjetregierung strittig. Dieser Streit geht weder die Verfassungsorgane der Bundesrepublik noch die Individuen und Gruppen im Geltungsbereich des Grundgesetzes an.

Dies gilt auch für die vorhin erwähnte Bestimmung des Punktes 9 Absatz II des Potsdamer Abkommens über die politischen Parteien. Entsprechend der Rechtsnatur der Potsdamer Vereinbarung besagt Punkt 9, daß „die Verwaltung der

Angelegenheiten in Deutschland hinzielen soll auf eine Dezentralisation der politischen Struktur und auf eine Entwicklung der örtlichen Selbstverantwortlichkeit". Zu diesem Zweck sollen gemäß Absatz II „alle demokratischen politischen Parteien in Deutschland zugelassen und gefördert werden mit dem Recht der Versammlungsfreiheit und der öffentlichen Diskussion". Dadurch, daß die drei westlichen Militärbefehlshaber die Artikel 5, 9 und 21 des Grundgesetzes genehmigt haben, haben sie zum Ausdruck gebracht, daß diese Normen nach ihrer Meinung im Einklang mit den Vorschriften des Potsdamer Abkommens stehen. Diese Artikel des Grundgesetzes gewährleisten in der Tat das Recht der freien Meinungsäußerung, der Vereins- und Versammlungsfreiheit sowie die Freiheit zu Parteigründungen. Art. 21 Abs. 2 GG ist dazu bestimmt, den demokratischen Charakter der Parteien dadurch zu sichern, daß er Parteien für verfassungswidrig erklärt, die nicht demokratisch sind, weil sie nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche *demokratische* Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen. Wenn die Sowjetregierung über das, was unter „demokratischen Parteien" zu verstehen ist, anderer Ansicht sein sollte als die drei Westmächte, so handelt es sich um einen Streit zwischen den vier Mächten. Für die Antragsgegnerin und für die Verfassungsorgane des Bundes ist aber nicht die sowjetische Auslegung des Potsdamer Abkommens, sondern allein das von den drei westlichen Regierungen genehmigte Grundgesetz maßgebend.

Nur das, worüber zwischen den vier Besatzungsmächten eine „übereinstimmende Entscheidung" erreicht wird, ist für Deutschland bindend. Soweit eine solche Übereinstimmung nicht erreichbar ist, ist jeder Miltärbefehlshaber für seine Zone allein auf die Instruktionen seiner Regierung angewiesen. Zu diesen Differenzpunkten gehört bedauerlicherweise auch die Auslegung des Begriffs „Demokratie"". Wenn die Westmächte die Kommunistische Partei auch seinerzeit zugelassen haben, weil sie sie damals für „demokratisch" hielten, so steht dem nicht entgegen, daß ihr dieser Charakter auf Grund besserer Erkenntnis ihres Wesens abgesprochen wird und als demokratische Parteien nur diejenigen anzuerkennen sind, die sich nicht zu den sogen. „volksdemokratischen" Grundsätzen bekennen, sondern sich an die *freiheitliche* demokratische Grundordnung halten.

3. Die Bedeutung des im Grundgesetz enthaltenen Auftrags zur Wiedervereinigung Deutschlands für ein Verbot der KPD

In ihrem vom Hohen Senat inzwischen zurückgewiesenen Antrag vom 25. 10. 1954 hatte die Antragsgegnerin Aussetzung des Verfahrens mit der Begründung beantragt, daß ein Verbot der KPD nach Art. 21 Abs. 2 GG die Wiedervereinigung Deutschlands gefährde. Die Frage, ob das aus der Präambel und dem Art. 146 des Grundgesetzes zu entnehmende verfassungsrechtliche Gebot der Wiedervereinigung ein Prozeßhindernis für die Durchführung des Verfahrens bildet, ist nach Auffassung der Bundesregierung bereits dadurch entschieden, daß der Hohe Senat am 24. 1. 1952 gemäß § 45 des BVerfGG die Durchführung des Verfahrens beschlossen hat.

Es besteht auch für die Bundesregierung kein Zweifel darüber, daß das Grundgesetz nach seiner Präambel nur bestimmt ist, dem staatlichen Leben für eine Übergangszeit eine neue Ordnung zu geben, und daß das gesamte deutsche Volk aufgefordert bleibt, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden. Nur für diese Übergangszeit gilt daher das Grundgesetz, das nach Art. 146 seine Gültigkeit an dem Tage verliert, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volke in freier Entscheidung beschlossen worden ist.

Über die Frage, wann und wie das Ziel der Vollendung der Einheit und Freiheit Deutschlands erreicht werden kann, sagt das Grundgesetz naturgemäß nichts. Es handelt sich hier um politische Fragen, für die Rechtsnormen nicht aufgestellt werden können und daher auch nicht aufgestellt worden sind. Ebenso ist die

Frage, ob die Note der Sowjetregierung vom 23. 10. 1954 oder eine andere Note diesem Ziele näher geführt hat oder führen wird, eine rein politische Frage. Solche Fragen sind nicht justitiabel.

Nach dem Deutschlandvertrag gehört die Frage der Wiedervereinigung zu den den drei Westmächten vorbehaltenen Befugnissen, ein Vorbehalt, der bekanntlich im Hinblick darauf gemacht wurde, daß es sich um eine Vier-Mächte-Angelegenheit handelt. Die Bundesregierung, die die Wiedervereinigung als das Hauptziel ihrer Politik ansieht, hat sich im Deutschland-Vertrag besonders verpflichtet, mit den drei Westmächten zur Erreichung dieses gemeinsamen Zieles zusammenzuarbeiten. Im übrigen ist es unerfindlich, inwiefern das Verfahren gemäß Art. 21 Abs. 2 GG mit dem Ziel der Wiedervereinigung Deutschlands unvereinbar sein könnte. Die drei westlichen Mächte haben in Übereinstimmung mit der Bundesregierung immer wieder betont, daß freie gesamtdeutsche Wahlen die Grundlage für die „Wiedervereinigung in Freiheit" bilden müssen. Bedauerlicherweise hat bisher zwischen den vier Mächten eine Einigung über die politische Frage nicht erreicht werden können, wann diese freien gesamtdeutschen Wahlen stattfinden sollen und wie sie zu organisieren sind. Endlich ist auch die politische Frage, wer berufen sein soll, über die Ausgestaltung des gesamtdeutschen Wahlgesetzes zu bestimmen, zwischen den vier Mächten noch strittig. Wie dem auch sei, allein das künftige Gesetz für die Durchführung gesamtdeutscher Wahlen kann darüber entscheiden welche politischen Parteien an der Wahl teilnehmen werden.

Die gesamtdeutschen Wahlen werden also durch ein etwaiges Verbot der KPD in der Bundesrepublik ebenso wenig präjudiziert, wie die Bundesregierung die freie Zulassung demokratischer Parteien zu den künftigen gesamtdeutschen Wahlen in der Sowjetzone als durch das dort jetzt bestehende Zwangssystem präjudiziert ansieht. Bis zur Durchführung gesamtdeutscher Wahlen ist aber das Grundgesetz für die Verfassungsorgane der Bundesrepublik und für alle vom Grundgesetz betroffenen Personen und Gruppen das allein maßgebliche Recht.

II. Die theoretischen Grundlagen des Kommunismus im Widerspruch zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung

Der Antrag der Bundesregierung richtet sich gegen die Kommunistische Partei Deutschlands, für die die theoretischen Grundlagen des Kommunismus verpflichtend sind. Ich schildere daher zunächst diese Grundlagen und lege dar, in welch krassem Widerspruch sie zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung, dem Zentralwert unserer Verfassung stehen. Ich werde mich in meinen Ausführungen streng an diese Begrenzung des Stoffes halten. In diesem auf den Art. 21 GG gestützten Verfahren vor dem Hohen Gerichtshof ist nicht die Aufgabe gestellt, abstrakt und theoretisch das gesamte Lehrgebäude des Kommunismus darzustellen. Aufgabe ist lediglich, nachzuweisen oder zu widerlegen, daß die Kommunistische Partei Deutschlands verfassungswidrig im Sinne des Grundgesetzes ist.

Ich habe behauptet, daß die kommunistische Theorie auch für die KPD verbindlich ist. Ich beweise diese Behauptung mit dem fundamentalen Satz der Einleitung des Statuts der Kommunistischen Partei Deutschlands vom Jahre 1951: „Die Kommunistische Partei Deutschlands läßt sich in ihrer gesamten Tätigkeit von der Theorie von Marx, Engels, Lenin und Stalin leiten." Eine Überprüfung der kommunistischen Theorie ergibt, daß die heute tragenden Thesen dieser Theorie ihre für die kommunistischen Parteien bindende Prägung durch Lenin und Stalin erhalten haben.

Die für dieses Verfahren nach Art. 21 GG einschlägigen Teile dieser Theorie sind die Lehre von der „Partei neuen Typus", die Lehre von der Eroberung der Staatsmacht durch Organisierung des revolutionären Klassenkampfes, die Lehre von der Festigung dieser Staatsmacht durch die sog. Diktatur des Proletariats und schließlich die Lehre von der Theorie als Anleitung zum praktischen Handeln.

1. Die Lehre von der leninistisch-stalinistischen Partei, der „Partei neuen Typus"

Wenn ich zunächst die Lehre von der leninistisch-stalinistischen Partei, der „Partei neuen Typus", wie die Kommunisten sie nennen, behandle, so ist festzustellen, daß dieser Begriff in keiner Weise durch die neuere politische Entwicklung überholt ist. Es handelt sich vielmehr um einen Begriff, der modernstes Lehrgut der kommunistischen Parteien ist. Fußend auf Lenin und Stalin erklärte z. B. die KPD in ihrem undatierten, jedoch nach der Verkündung des Programms der sogen. Nationalen Wiedervereinigung und daher nach dem November 1952 herausgegebenen „Leseheft Nr. 5 für die Politischen Grundschulen", daß die Lösung der Aufgabe, die Arbeiter im Geist des revolutionären Kampfes zu erziehen, eine Partei neuen Typus erfordere.

Wie diese Partei neuen Typus aussieht, ist in der Geschichte der KPdSU (B) Kurzer Lehrgang, und zwar in dem Kapitel „Schlußfolgerungen" unter Berufung auf Lenin und Stalin in Prägungen von geradezu brutaler Härte festgelegt. Es heißt dort in Ziff. 1 Abs. 1:

> „Die Geschichte der Partei lehrt vor allem, daß der Sieg der proletarischen Revolution, der Sieg der Diktatur des Proletariats unmöglich ist ohne eine revolutionäre Partei des Proletariats, eine Partei, die vom Opportunismus frei, gegen Paktierer und Kapitulanten unversöhnlich, gegenüber der Bourgeoisie und ihrer Staatsgewalt revolutionär ist."

In Absatz 3 heißt es:

> „Die Geschichte der Partei lehrt, daß eine gewöhnliche sozialdemokratische Partei von westeuropäischem Typus, die in den Verhältnissen des Bürgerfriedens erzogen ist und hinter den Opportunisten einhertrottet, von ‚sozialen Reformen' schwärmt und die soziale Revolution fürchtet, eine solche Partei nicht sein kann."

In Absatz 4 heißt es weiter:

> „Die Geschichte der Partei lehrt, daß nur eine Partei von neuem Typus, eine marxistisch-leninistische Partei, eine Partei der sozialen Revolution, die fähig ist, das Proletariat auf entscheidende Schlachten gegen die Bourgeoisie vorzubereiten und den Sieg der proletarischen Revolution zu organisieren, eine solche Partei sein kann."

Kennzeichnend dafür, wie in einer solchen Partei neuen Typus mit opponierenden Kreisen umzugehen ist, sind folgende Sätze aus Ziff. 4 der Schlußfolgerungen des kurzen Lehrgangs:

> „Die Geschichte der Partei lehrt weiter, daß die Partei der Arbeiterklasse ohne unversöhnlichen Kampf gegen die Opportunisten in ihren eigenen Reihen, ohne Vernichtung der Kapitulanten in ihrer eigenen Mitte die Einheit und Disziplin ihrer Reihen nicht aufrechterhalten, ihre Rolle als Organisator und Führer der proletarischen Revolution, ihre Rolle als Erbauer einer neuen, der sozialistischen Gesellschaft nicht erfüllen kann."

Daß eine revolutionäre Kampfpartei dieses Typus mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung i. S. unseres Grundgesetzes völlig unvereinbar ist, bedarf wohl keiner näheren Begründung.

2. Die Lehre von der Erlangung und Festigung der Staatsmacht durch den revolutionären Klassenkampf und durch die sog. Diktatur des Proletariats

Die Hauptwaffen der von mir eben gekennzeichneten „Partei neuen Typus" in dem Kampf um die Eroberung und Festigung der Staatsmacht sind nach der kommunistischen Lehre der revolutionäre Klassenkampf und die Diktatur des Proletariats. Die Theorie von Lenin und Stalin, von der die KPD nach der Einleitung ihres Statuts in ihrer gesamten Tätigkeit sich leiten läßt, hat für die Anwendung dieser Waffen Lehrsätze entwickelt, die in ihrer Verbindung von grausamer Härte und zynischer Elastizität geradezu abstoßend wirken.

In seinen Vorlesungen „Über die Grundlagen des Leninismus" (Abschnitt VII) bezeichnet Stalin die „Strategie und Taktik als Wissenschaft von der Führung des Klassenkampfes des Proletariats". An anderer Stelle dieser Vorlesungen erklärt er folgendes:

> „Die Diktatur des Proletariats kann nicht entstehen als Resultat der friedlichen Entwicklung der bürgerlichen Gesellschaft und der bürgerlichen Demokratie. Sie kann nur entstehen im Gefolge der Zertrümmerung der bürgerlichen Staatsmaschine, der bürgerlichen Armee, des bürgerlichen Beamtenapparates, der bürgerlichen Polizei."

In seiner Schrift „Die proletarische Revolution und der Renegat Kautsky" definiert Lenin die Diktatur des Proletariats wie folgt: „Die revolutionäre Diktatur des Proletariats ist eine Macht, die durch die Gewalt des Proletariats gegenüber der Bourgeoisie erobert und behauptet wird, eine Macht, die an keinerlei Gesetze gebunden ist."

Lenin kann aber auch alle Register einer gerissenen politischen Taktik ziehen. In seiner Schrift, „Der linke Radikalismus, die Kinderkrankheit im Kommunismus", ging er wiederholt auf die Frage ein, ob und in welchem Umfang die bolschewistische Partei Kompromisse schließen dürfe, und erklärte: „Kompromisse ‚prinzipiell' abzulehnen, ist eine Kinderei." Diese Kompromisse können auch darin bestehen, „daß man für eine gewisse Zeit auf Versuche zum gewaltsamen Sturz einer Regierung verzichtet, der die Mehrheit der . . . Arbeiter vertraut." An anderer Stelle ist gesagt: „Man muß zu allen möglichen Kniffen, Listen, illegalen Methoden, zur Verschweigung, Verheimlichung der Wahrheit bereit sein, um nur in die Gewerkschaften hineinzukommen, in ihnen zu bleiben und in ihnen um jeden Preis kommunistische Arbeit zu leisten." Auf die Erfolge der Bolschewiki in Rußland eingehend, erklärte Lenin, es wäre „niemals gelungen, das zu erreichen, wenn sie nicht die richtige Taktik der Verknüpfung der illegalen Arbeit mit unbedingter Ausnutzung der ‚legalen Möglichkeiten' angewandt hätten".

Man sollte diese Sätze auch in der heutigen Zeit nicht leicht nehmen, da sie ja für die KPD eine verbindliche Lehre darstellen.

Das unverrückbare Endziel aber bleibt für Lenin, Stalin und damit auch für die kommunistischen Parteien die sog. Diktatur des Proletariats, so genannt deshalb, weil in dieser Diktatur, wo immer sie errichtet worden ist, das Proletariat, ja die Masse der Werktätigen in Wahrheit keinen Anteil an der politischen Willensbildung haben und die alleinige Herrschaft in den Händen einer Gruppe von Spitzenfunktionären der kommunistischen Partei liegt.

3. Die Lehre vom leninistisch-stalinistischen Staat

Die einmal eroberte und durch die Diktatur gefestigte Staatsmacht schafft naturgemäß einen Staat, der bar aller rechtsstaatlichen und demokratischen Grundlagen ist.

Stalin hat in seinen „Grundlagen des Leninismus" Abschnitt IV folgendes erklärt:

> „Die Diktatur des Proletariats ist kein Regierungswechsel, sondern ein neuer Staat mit neuen Machtorganen . . ., ein Staat des Proletariats, der auf den Trümmern des alten Staates, des Staates der Bourgeoisie, entstanden ist."

Dieser neue Staat hat auch seine besonders geartete Demokratie. Die Diktatur des Proletariats ist nämlich, wie Stalin aus Lenins Buch „Staat und Revolution" zitiert, „keine vollständige Demokratie, keine Demokratie für alle. Sie muß ein Staat sein, auf neue Art demokratisch — für die Proletarier und überhaupt für die Besitzlosen, und auf neue Art diktatorisch — gegen die Bourgeoisie."

4. Die Lehre (Theorie) als Anleitung zum praktisch-politischen Handeln

Die Lehre des Kommunismus darf nach Auffassung von Lenin nicht bloß Theorie sein. Sie muß als Anleitung zum praktisch-politischen Handeln betrachtet werden. Lenin entriß daher bewußt der Vergangenheit alle Stellen aus dem umfangreichen

Werk von Marx und Engels, die ihm geeignet erschienen, seine praktische Auffassung von der Bedeutung der Theorie zu bekräftigen.

In seinen Vorlesungen „Über die Grundlagen des Leninismus" erklärte Stalin: „Die Theorie kann zu einer gewaltigen Kraft der Arbeiterklasse werden, wenn sie sich in untrennbarer Verbindung mit der revolutionären Praxis herausbildet." Und Lenin hatte bereits in seiner Schrift „Was tun" erklärt: „Ohne revolutionäre Theorie kann es auch keine revolutionäre Bewegung geben."

III. Die Verbindlichkeit der leninistisch-stalinistischen Lehre als der Grundlage des Weltkommunismus für KPD und SED nach Statuten und Veröffentlichungen

Die leninistisch-stalinistische Lehre, wie ich sie soeben dargestellt habe, ist für die kommunistische Partei verbindlich.

In der Präambel des Statuts der KPD vom März 1951 heißt es, daß die KPD sich in ihrer gesamten Tätigkeit von der Theorie von Marx, Engels, Lenin und Stalin *leiten* läßt.

In der Präambel des Statuts der SED vom April 1954 wird erklärt, daß die Partei sich in ihrer gesamten Tätigkeit vom Marxismus-Leninismus leiten läßt.

Ich überreiche dem Hohen Senat eine vergleichende Gegenüberstellung der Statuten der KPdSU, der SED und der KPD. Aus dieser Zusammenschau ergibt sich, daß die leninistisch-stalinistische Lehre nicht nur für die genannten Parteien als solche, sondern auch für deren Mitglieder verbindlich ist. Diese werden verpflichtet, ständig an der Aneignung dieser Lehren zu arbeiten.

Wenn mir entgegengehalten werden sollte, daß im neuesten Statut der KPdSU vom Oktober 1952 wichtige Elemente dieser Lehre nicht mehr ausdrücklich erwähnt seien, so erwidere ich, daß die Geschichte der KPdSU Kurzer Lehrgang, in der diesen Elementen der Lehre entscheidende Bedeutung zugemessen ist, auch heute noch verbindliches Lehrgut der kommunistischen Parteien ist.

Die KPD hat im Teil VI der Entschließung des letzten Parteitages im März 1951 erklärt:

> „Die Mitglieder unserer Partei sind verpflichtet, die Erfahrungen der Sowjetunion eingehend und systematisch zu studieren. Von der Sowjetunion lernen, heißt siegen lernen. Ein hervorragendes Mittel zur Einsicht in die sowjetischen Erfahrungen ist das Studium des Kurzen Lehrgangs der Geschichte der KPdSU (B)."

Im Teil VII der gleichen Entschließung erklärte die KPD:

> „Das Parteistatut entspricht den Lehren und Erfahrungen aller kommunistischen und Arbeiterparteien, insbesondere der KPdSU (B), und ermöglicht es unserer Partei, in ihren eigenen Reihen auf der Grundlage ihrer ideologischen und organisatorischen Einheit zu einer eisernen proletarischen Disziplin zu gelangen, die die Voraussetzung für die Schlagkraft der Partei ist. Die Wendung in der ganzen ideologischen und organisatorischen Arbeit der Partei muß darin bestehen, daß alle Mitglieder und Funktionäre der Partei zu einem systematischen Studium der Lehren von Marx, Engels, Lenin und Stalin verpflichtet werden,
>
> ‚Es ist notwendig, daß die Partei, besonders ihre führenden Elemente, sich der revolutionären Theorie des Marxismus, die mit der revolutionären Praxis untrennbar verbunden ist, bemächtigen! (Stalin)."

Die Verbindlichkeit der Generallinie der kommunistischen Partei ergibt sich aber besonders eindringlich aus den Entschließungen der Parteivorstände der SED und KPD vom 16. 9. und 6./7. 10. 1948 zum Ausschluß der Kommunistischen Partei

Jugoslawiens aus dem Kominform und zu den daraus zu ziehenden Lehren. In der Entschließung der KPD wird, ähnlich wie in der SED, unter der Überschrift „Es gibt keinen ‚friedlichen Weg' zum Sozialismus" wörtlich folgendes erklärt:

> „Die demokratische Ordnung in Westdeutschland kann daher nur durch den revolutionären Massenkampf errungen werden. Die Richtigkeit dieser Feststellung wird dadurch noch unterstrichen, daß im Westen Deutschlands die sozialen Spannungen wachsen und eine Zeit großer sozialer Kämpfe beginnt. Die Entwicklung in Westdeutschland steht somit im Zeichen eines verschärften Klassenkampfes.
>
> Die Theorie von dem ‚besonderen deutschen, relativ friedlichen Weg zum Sozialismus' ist darum falsch und bedeutet nicht nur ein Abgleiten in den Nationalismus, sondern auch eine Verkennung unserer Aufgaben in Westdeutschland, ein Verlassen des Bodens des Klassenkampfes und eine Abkehr von der marxistisch-leninistischen Staatstheorie."
>
> Die Behauptung von der Verbindlichkeit der leninistisch-stalinistischen Lehre als der Grundlage des Weltkommunismus für KPD und SED ist daher gerechtfertigt.

IV. Die Organisation der KPD

1. Die Bedeutung der inneren Ordnung einer Partei

Der Hohe Senat hat, wie ich in meinen einleitenden Ausführungen über die Rechtsgrundlagen des Verfahrens bereits dargelegt habe, in seinem Urteil gegen die SRP vom 23. 10. 1952 Grundlegendes über die Vereinbarkeit der inneren Ordnung einer Partei mit demokratischen Grundsätzen ausgesprochen. Er hat festgestellt, daß bei grundsätzlicher Abweichung der inneren Ordnung einer Partei von demokratischen Prinzipien der Schluß nahe liege, daß die Partei die Strukturprinzipien, die sie bei sich selbst verwirklicht habe, auch im Staate durchsetzen und damit einen der wesentlichsten Bestandteile der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, die Bildung des Staatswillens als Ergebnis des freien politischen Kräftespiels, zugunsten eines autoritären Systems beseitigen wolle. Die Abkehr vom demokratischen Gedanken könne darüber hinaus einen solchen Grad erreichen, daß sie nur als Ausdruck einer grundsätzlich demokratiefeindlichen Haltung erklärbar sei und, namentlich im Zusammenhang mit anderen Umständen, den Tatbestand des Art. 21 Abs. 2 des Grundgesetzes erfülle. Im einzelnen hat der Senat diese Gedanken noch dahin ergänzt, daß es mit demokratischen Grundsätzen unvereinbar sei, die Mitglieder von der Willensbildung der Partei auszuschließen und von ihnen unbedingten Gehorsam den Parteiführern gegenüber zu verlangen. Es sei ferner undemokratisch, den maßgebenden Einfluß der Mitglieder durch ein System der Bestätigung der von ihnen vorgenommenen Wahlen durch die Parteiführung zu beschränken.

2. Die formale und tatsächliche Struktur der KPD

Ich habe bereits in meinen Ausführungen über die theoretischen Grundlagen des Kommunismus dargelegt, daß die leninistisch-stalinistische Partei als „Partei neuen Typus" ihrer Natur nach undemokratisch ist. Dementsprechend ist auch die Struktur der Kommunistischen Partei Deutschlands ihrem Wesen nach undemokratisch.

Im Vorspruch zum Statut der KPD ist diese Partei als bewußter und organisierter Vortrupp der Arbeiterklasse, als einheitliche Kampforganisation mit dem Ziel der Errichtung der politischen Herrschaft der Arbeiterklasse, d. h. der Diktatur des Proletariats bezeichnet worden. Schon die Bezeichnung als Kampforganisation deutet darauf hin, daß sich die innere Ordnung der KPD wesentlich von der demokratischer Parteien unterscheidet. Eine Kampforganisation ist nicht denkbar ohne einen beherrschenden Befehlsapparat.

Für die richtige Erkenntnis der inneren Ordnung der KPD ist es vor allem erforderlich, die formale Parteistruktur von der tatsächlich gehandhabten inneren Ordnung der Partei zu unterscheiden.

Die formale Parteistruktur ist durch den in Ziff. 15 des Parteistatuts zum Leitprinzip erhobenen sogen. „demokratischen Zentralismus" gekennzeichnet. Diese Prinzip besagt, daß alle Parteiorgane von unten bis oben gewählt werden, daß die gewählten Parteiorgane zur regelmäßigen Berichterstattung vor ihren Wahlkörpern verpflichtet sind, daß alle Beschlüsse der höheren Parteiorgane für jede untere Parteiorganisation verbindlich sind und schließlich, daß von allen Funktionären und Mitgliedern straffe Parteidisziplin zu üben ist.

Dagegen läßt sich auf den ersten Blick wenig einwenden. Doch zeigt schon die nähere Prüfung der Statuten der KPD eine Reihe undemokratischer Elemente, auf die bei der Beweisaufnahme näher eingegangen wird.

Noch wichtiger als diese undemokratischen Elemente der formellen Regelung ist aber das, was die Parteipraxis aus dem sogen. demokratischen Zentralismus macht.

Es ergibt sich nämlich, daß die demokratische Wahl in der KPD eine leere Form ist, hinter der sich in Wirklichkeit eine diktatorisch von oben verfügte Organbildung verbirgt. Durch die sogen. „Nomenklatur leitender Kader", ein geheimes Reglement über den Personaleinsatz der Funktionäre, das auf Grund eines Beschlusses des Senats an einem geheimen Verlagerungsort beschlagnahmt werden konnte, ist sichergestellt, daß bis in die Grundeinheiten der KPD hinunter kein Funktionär von nennenswerter Bedeutung ohne die Zustimmung übergeordneter Parteileitungen gewählt werden kann. Dadurch wird erreicht, daß die Wahlen selbst nur noch eine formale Bestätigung führungsmäßig bereits getroffener Entscheidungen darstellen.

Reale Bedeutung für die innere Ordnung der KPD hat von dem ganzen Prinzip des sogen. demokratischen Zentralismus nur der Zentralismus. Daß Beschlüsse höherer Stufen für die unteren Stufen verbindlich sind, findet sich allerdings auch bei vielen demokratischen Parteien und ist nicht zu beanstanden. Sieht man jedoch die Vorschrift in Ziff. 15 des Parteistatuts von der Verbindlichkeit der Beschlüsse der höheren Parteiorgane für jede untere Organisation in Zusammenhang mit der in der leninistisch-stalinistischen Lehre so außerordentlich scharf betonten „strengsten wahrhaft eisernen", „an das Militärische grenzenden Disziplin" in Zusammenhang ferner mit dem bei keiner wirklich demokratischen Partei sich zeigenden kadermäßigen Aufbau, dann muß man zu der Überzeugung kommen, daß der demokratische Zentralismus, die sogen. innere Parteidemokratie der KPD mit echter Demokratie wenig zu tun hat. Nimmt man hinzu, daß über diesen demokratischen Zentralismus hinaus nach Ziff. 2 b des Parteistatuts innerhalb der KPD auch jedem einzelnen Mitglied strengste Parteidisziplin auferlegt ist und daß nach dem Vorspruch zum Statut und nach Abschnitt A Ziff. 4 der 1950 beschlossenen „Richtlinien für den Organisationsaufbau der KPD" innerhalb der Partei jede Meinungsgruppenbildung — die sogen. „Fraktionsmacherei" — streng verboten ist, dann bleibt von innerer Demokratie überhaupt nichts mehr übrig.

Das wirkliche Bild der inneren Struktur der KPD ist das eines Befehlsapparates, der von kleinen Führungsgremien der Zentrale gesteuert wird. Dieser Befehlsapparat unterwirft die einzelnen Parteimitglieder einer bis tief in die private Lebenssphäre hineingreifenden Kontrolle. Er führt über sie Fragebogen und Personalakten. Ich werde darüber hinaus Fälle beweisen, in denen die Partei sich die Genehmigung zu Auslandsreisen, zum Wechsel von Wohnsitz und Arbeitsstelle, ja sogar zur Eheschließung angemaßt hat.

So werden die Parteimitglieder zu Hörigen des Parteiapparats und stehen in einem besonderen Gewaltverhältnis, das bei keiner demokratischen Partei auch nur andeutungsweise eine Parallele hat.

3. Das Verhältnis der KPD zur SED

Mit dem bisher Ausgeführten ist das, was gegen die Vereinbarkeit der inneren Ordnung der KPD mit demokratischen Grundsätzen zu sagen ist, bei weitem noch nicht erschöpft.

Nach dem Urteil des Hohen Senats vom 23. 10. 1952 ist es mit demokratischen Grundsätzen unvereinbar, die Mitglieder von der Willensbildung der Partei auszuschließen oder sie hierbei wesentlich zu beschränken. (Samml. d. Entscheidungen Bd. 2 S. 40, 43.)

Die KPD erweckt durch ihr Statut und ihre dazu abgegebenen Erklärungen den Eindruck, als ob sie als selbständige politische Partei mit eigener Willensbildung im Bundesgebiet auftreten könnte. Die Wirklichkeit des Parteilebens zeigt jedoch, daß es sich bei der KPD nur um eine unselbständige Untergliederung der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED), deren Sitz im Sowjetsektor von Berlin liegt, handelt. Die KPD wird also von Stellen geleitet, auf die die breite Masse der Parteimitglieder keinerlei Einfluß hat und schon aus rein organisatorischen Gründen gar nicht haben kann.

Nach der Kapitulation im Jahre 1945 fand der erste Gesamtparteitag der KPD im April 1946 im Sowjetsektor von Berlin bei Beteiligung gleichberechtigter Delegierter aller vier Besatzungszonen statt. Dieser Parteitag beschloß die Vereinigung mit der Sozialdemokratischen Partei der sowjetischen Besatzungszone, die zwei Tage danach auf dem sogen. Vereinigungs-Parteitag, ebenfalls im Sowjetsektor von Berlin, formell durchgeführt wurde. Von diesem sogen. „Vereinigungs-Parteitag" wurden 12 Funktionäre der KPD aus den drei westlichen Besatzungszonen, unter ihnen Max Reimann, in den Parteivorstand der SED gewählt. Dadurch wurde die Einheit der KPD in den drei Westzonen mit der SED demonstriert.

Im Anschluß daran versuchte die KPD, auch in den Westzonen die Vereinigung mit der SPD zu erreichen. Dies scheiterte an dem entschiedenen Widerstand der SPD. Um auf anderem Wege zum Ziel zu kommen, erfolgte am 14. Februar 1947 die Bildung einer Sozialistischen Arbeitsgemeinschaft, die aus Funktionären der SED und der KPD bestand und die Schaffung einer einheitlichen sozialistischen Partei für ganz Deutschland anstrebte. Dem gleichen Zweck diente auch der im Jahre 1948 bei den alliierten Besatzungsbehörden in Westdeutschland eingebrachte, von diesen jedoch abgelehnte Antrag auf Umbenennung der KPD in Sozialistische Volkspartei (SVP).

Nachdem auch diese Gleichschaltungsbemühungen gescheitert waren, wurde im Herbst 1948 der Parteivorstand der KPD gebildet, der nach außen als das Führungsorgan einer selbständigen Partei auftreten durfte, praktisch aber der Leitung des Zentralkomitees der SED unterstellt wurde.

Zu diesem Zweck wurde beim Zentralkomitee der SED zunächst eine sogen. Westkommission unter der Aufsicht des damaligen Politbüro-Mitgliedes Franz Dahlem gebildet. Diese Kommission wurde nach dem Parteitag der KPD im März 1951 durch die sogen. „Gesamtdeutsche Abteilung" des ZK der SED ersetzt. Schon die Bildung einer eigenen Abteilung im Zentralkomitee der SED für die kommunistische Arbeit im Bundesgebiet gibt der Tatsache Ausdruck, daß die politische Arbeit der Kommunisten in Westdeutschland nicht — wie es nach dem Statut der KPD den Anschein hat — von den Organen der KPD bestimmt wird, sondern von einer außerhalb des Bundesgebietes ansässigen, außerhalb der verfassungsmäßigen Ordnung der Bundesrepublik stehenden Stelle, dem Zentralkomitee der SED, geleitet wird.

Die de facto-Einheit von KPD und SED mit Beherrschung der KPD durch die SED ergibt sich ferner aus folgenden Tatsachen:

Die SED bezeichnet sich in ihrem Statut als *die* Partei der deutschen Arbeiterklasse, die KPD nennt sich in ihrem Statut dagegen die Partei der Arbeiterklasse in den Westzonen Deutschlands.

Offen und richtig hat auch das damalige Mitglied des Politbüros der SED, Franz Dahlem, das Verhältnis der KPD/SED zum Ausdruck gebracht, als er auf der

Konferenz der Delegierten, die die KPD zum III. Parteitag der SED entsandt hatte, erklärte, die KPD habe „unter der Führung von Max Reimann . . . die ihr im Rahmen der Gesamtpartei gestellten Aufgaben" durchzuführen. Ich werde auf diesen Sachverhalt bei der Erörterung der gemeinsamen politischen Planung von KPD und SED später noch näher eingehen.

Der im Jahre 1951 veranstaltete sogen. Münchener Parteitag der KPD, im übrigen der einzige, den diese Partei seit 1946 abgehalten hat, wurde in Wirklichkeit in Weimar durchgeführt. Ebenso wurden verschiedene Funktionärskonferenzen und Parteivorstandssitzungen der KPD seit 1949 im Sowjetsektor von Berlin oder in Orten der Sowjetzone durchgeführt, wobei bezeichnenderweise wiederholt nach außen der Anschein erweckt wurde, als hätten diese Veranstaltungen im Bundesgebiet stattgefunden.

Der Billigung der SED bedurfte jene, von mir bereits erwähnte „Nomenklatur leitender Kader" vom 27. 7. 1951, eine wichtige Zuständigkeitsregelung für die Auswahl und den Einsatz leitender Funktionäre. Auch die „Richtlinen" für Kaderüberprüfungen wurden am 11. 2. 1952 vom Parteivorstand der KPD dem Zentralkomitee der SED zur Überprüfung und evtl. Beschlußfassung vorgelegt. Mit dem gleichen Schreiben wurden, um noch ein weiteres Beispiel zu nennen, die Kandidatenvorschläge für die Südweststaats-Wahlen vom Parteivorstand der KPD dem ZK der SED zur Überprüfung eingereicht.

Welche Intensität die Leitung der KPD durch die SED angenommen hat, ergibt sich auch daraus, daß für den Transport von Funktionären, von Post und Geld ein besonderer, nach konspirativen Methoden arbeitender Apparat geschaffen worden ist.

Parteimitglieder, die Vorbehalte gegen die Unterordnung der KPD unter die Führung der SED äußern, haben mit schweren Parteistrafen und Diffamierungen zu rechnen, sie riskieren sogar ihre Freiheit. Die sogen. „Entschließung" des letzten Parteitages der KPD 1951 (Teil VII), in der die Fälle des gemaßregelten Parteifunktionärs *Nuding* und des in der Sowjetzone verschwundenen Mitglieds des ersten Bundestages *Kurt Müller* behandelt werden, zeigt dies in erschreckender Weise.

4. Die finanziellen Hilfsmittel der KPD

Bezeichnend für das Verhältnis der KPD zur SED ist ferner die finanzielle Abhängigkeit des Parteivorstandes der KPD vom ZK der SED. Das ZK verwendet jährlich Millionenbeträge in D-Mark-West für die politische Arbeit im Bundesgebiet. Der Parteivorstand der KPD erhält vom ZK der SED laufend große Summen. Die Einzelheiten hierüber wird die Beweisaufnahme ergeben.

5. Die Hilfs- und Tarnorganisationen der KPD und SED

Nach der kommunistischen Lehre und Praxis hat die Kommunistische Partei als Vortrupp der Arbeiterklasse eine Reihe von Organisationen zur Seite, ohne die sie einen erfolgreichen Kampf nicht führen kann und deren sie sich, wie Stalin dies ausgedrückt hat, als „Hilfsorgane und Transmissionsriemen" bedient.

Auch die KPD und SED verfügen über solche Organisationen im Bundesgebiet.

Diese sogen. Massenorganisationen erfüllen im Dienst des Kommunismus bestimmte, die verschiedenen Interessengebiete des Volkes ansprechende Aufgaben. So sind zur Beeinflussung der Jugend die Freie Deutsche Jugend (FDJ), zur Gewinnung der Frauen der Demokratische Frauenbund Deutschlands geschaffen worden. Die kommunistischen Friedensorganisationen sollen die Friedenssehnsucht des deutschen Volkes ausnutzen. Die Nationale Front mißbraucht im Auftrag der SED den in allen Teilen unseres Volkes lebendigen Wiedervereinigungsgedanken

Aus der großen Zahl dieser Organisationen erwähne ich außer den bereits eben genannten noch die folgenden:

„Demokratischer Kulturbund Deutschlands"
„Gesellschaft für Deutsch-Sowjetische Freundschaft"
„Deutsche Gesellschaft für Kultur und Wirtschaftsaustausch mit Polen, e. V."
„Gesamtdeutscher Arbeitskreis der Land- und Forstwirtschaft"
„Westdeutscher Erwerbslosenausschuß"
„Westdeutscher Flüchtlingskongreß"
„Arbeitsgemeinschaft Demokratischer Juristen"
„Zentralrat zum Schutze Demokratischer Rechte"
„Sozialistische Aktion" (SDA)
„Vereinigung der Verfolgten des Naziregimes" (VVN)
„Westdeutsches Friedenskomitee"
„Bewegung für Selbstbestimmung und Frieden"

Alle diese und zahlreiche hier nicht besonders genannte Organisationen haben die Aufgabe, eine Massenbasis für die politischen Bestrebungen der Kommunisten im Bundesgebiet zu schaffen. Ein Teil dieser Organisationen unterstützt die kommunistischen Ziele ganz offen, ein anderer Teil versucht dies mehr oder weniger zu tarnen.

Diese Organisationen werden von KPD und SED mit Hilfe der in den entscheidenden Stellen eingesetzten kommunistischen Funktionäre gelenkt. Diese sind nach Ziff. 2 e des Parteistatuts der KPD und Ziff. 2 g, 72, 73, 75 und 76 des Statuts der SED verpflichtet, ihre Arbeit in diesen Organisationen entsprechend den Beschlüssen der Partei durchzuführen. Über den Einsatz, die Abberufung und jede Beförderung dieser Funktionäre in den Massenorganisationen entscheiden das Zentralkomitee der SED bzw. der Parteivorstand der KPD nach Maßgabe der „Nomenklatur leitender Kader". Die Abhängigkeit der sogen. Massenorganisationen von der kommunistischen Parteiorganisation ist so stark und eindeutig, daß ihre Tätigkeit ohne weiteres der KPD als Verhalten ihrer Anhänger im Sinne des Art. 21 Abs. 2 GG zuzurechnen ist.

V. Die Bestrebungen der KPD gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung und gegen den Bestand der Bundesrepublik

1. Die grundsätzliche Zielsetzung der KPD

Ich muß mich nunmehr in dem Schlußabschnitt meines Plädoyers mit den konkreten, gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung und gegen den Bestand der Bundesrepublik gerichteten Bestrebungen der KPD befassen.

Die Bestrebungen einer Partei sind gekennzeichnet auf der einen Seite durch bestimmte Zielsetzungen und auf der anderen Seite durch eine Fülle von Einzelplanungen, Aktionen und Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele.

Die Zielsetzungen sind entweder mehr allgemeiner und grundsätzlicher Natur oder mehr konkreter Art, d. h. durch die gegebene politische Situation bestimmt. Die Realität des politischen Lebens bringt es mit sich, daß die allgemeinen Zielsetzungen einer Partei in der Regel als Fernziele erscheinen, die für einen oberflächlichen Betrachter leicht in den Hintergrund treten, während die Nahziele die Szene beherrschen. Diese Erkenntnis ist besonders wichtig bei einer Partei, die, wie die KPD, das konsequente Festhalten an der grundsätzlichen Zielsetzung mit großer Elastizität in der konkreten Planung und in der Taktik verbindet.

Die allgemeine und grundsätzliche Zielsetzung der KPD ist durch die Lehre des Leninismus — Stalinismus bestimmt.

Die Kommunisten behaupten, daß es sich bei dieser Lehre um eine bloße Ideologie handle, eine Weltanschauung, die nicht vor Gericht gezogen werden könne. Sie verschweigen dabei, daß die leninistisch-stalinistische Lehre nach ihrem eigenen Inhalt eine Anleitung zum praktisch-politischen Handeln darstellt. Dies beweist

auch die ganze, auf diese Lehre gegründete Schulung und Propaganda, die wie sie durch die KPD ununterbrochen betrieben wird. Dies beweist darüber hinaus die tragische Tatsache, wie diese angebliche bloße Ideologie in der Sowjetzone in die Wirklichkeit umgesetzt worden ist und täglich umgesetzt wird.

Die KPD behauptet ferner, daß die Verwirklichung der leninistisch-stalinistischen Lehre für sie nur Endziel sei, ein Fernziel, das für die gegenwärtige Politik der KPD nicht maßgebend sei. Es mag sein, daß die KPD die Errichtung ihrer totalitären Herrschaftsordnung im Bundesgebiet nicht für heute und morgen in Aussicht genommen hat. Aber Art. 21 Abs. 2 GG ist in keiner Weise auf die Berücksichtigung bloßer Nahziele und konkreter Planungen beschränkt. Er will vielmehr verfassungswidrige Bestrebungen einer Partei so früh wie möglich unterbinden. Es ist keine Erklärung der KPD bekannt, aus der hervorgeht, daß sie ihre grundsätzliche Zielsetzung aufgegeben hat. Aus dem Statut der KPD und aus allen maßgebenden Äußerungen dieser Partei spricht vielmehr das Gegenteil.

2. Die konkrete Zielsetzung der KPD

Ebenso gefährlich wie die grundsätzliche ist die konkrete Zielsetzung, die Planung der KPD.

Die deutsche Situation, in der wir uns alle befinden, ist die Teilung Deutschlands als Folge grundsätzlicher Verschiedenheiten in der Politik der Besatzungsmächte. Ich brauche die Entwicklung, die dazu führte, nicht im einzelnen zu schildern, sondern habe nur festzustellen, daß sie gegen den Willen des gesamten deutschen Volkes erzwungen worden ist. Der heißeste Wunsch unseres ganzen deutschen Volkes geht nach Wiedervereinigung. Jede Partei in Deutschland bejaht die Wiedervereinigung und hat sie zum Hauptziel ihrer Bestrebungen erhoben.

Auch die KPD und ihre Steuerungsorgane in der SBZ fordern die Wiedervereinigung Deutschlands. Wir sind jedoch keineswegs davon durchdrungen, daß sie die Wiedervereinigung um ihrer selbst willen verfolgen. Wir sind vielmehr davon überzeugt, daß die KPD und ihre Steuerungsorgane die Wiedervereinigung mit Plänen verbinden. denen wir auf Grund unserer freiheitlichen demokratischen Grundordnung auf das schärfste entgegentreten müssen.

Genauer gesprochen: Wir sind davon überzeugt, daß die KPD und die Machthaber der Sowjetzone die dynamische Kraft des deutschen Wiedervereinigungswillens nur als Mittel zum Zweck benutzen, um der Bevölkerung des Bundesgebiets das in der Sowjetzone bereits verwirklichte totalitäre Herrschaftssystem aufzuzwingen und damit auf gesamtdeutschem Boden die Entwicklung der Dinge im Sinne der angewandten Theorie des Leninismus-Stalinismus vorwärts zu treiben. Nicht die Wiedervereinigung also, sondern der Mißbrauch der Wiedervereinigung zum Zweck der Ausdehnung des kommunistischen Staats- und Gesellschaftssystems ist die konkrete, wirkliche Zielsetzung der KPD-SED in Deutschland.

Dafür, daß diese Zielsetzung bei der KPD und ihrem Führungszentrum, der SED, besteht, liegt eine Fülle von Beweisen vor:

Im Statut der KPD und in zahlreichen Erklärungen maßgeblicher Führer der KPD wird das Regierungssystem der sowjetischen Besatzungszone als „die feste Basis" und „das Fundament für Gesamtdeutschland" bezeichnet. Im Programm der Nationalen Wiedervereinigung wird dieses System als „erster konsequent demokratischer Staat auf deutschem Boden" verherrlicht.

Von der Übertragung des Herrschaftssystems der SBZ geht auch die Entschließung des Parteitages der KPD vom März 1951 aus. Sie macht nur die Einschränkung, daß die dortige sogen. demokratische Entwicklung und die durch das Potsdamer Abkommen vorgesehenen Umgestaltungen nicht im Wege einer schematischen Übertragung der in der Deutschen Demokratischen Republik bestehenden Ordnung auf Westdeutschland durchgeführt werden können und daß im Interesse der Wiedervereinigung Kompromisse erforderlich seien. Wir kennen diese Kompromisse. Wozu solche Kompromisse geschlossen werden sollen und von welcher

Dauer sie sind, hat seinerzeit schon Lenin mit aller wünschenswerten Deutlichkeit gesagt und zeigt der heutige Zustand in der SBZ.

Das Ziel der Übertragung des Herrschaftssystems in der SBZ auf die Bundesrepublik, wie es sich die KPD nach den Direktiven der SED gesetzt hat, ist gewiß weit gespannt, aber gleichzeitig auch sehr konkret. Es steht der ganzen Welt in der Gestalt des SED-Regimes in der SBZ vor Augen. Was dieses Regime bedeutet, weiß das deutsche Volk, wissen insbesondere fast zwei Millionen Sowjetzonenflüchtlinge, wissen die 17 Millionen Deutschen jenseits des Eisernen Vorhangs. Daß dieses Regime der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne unseres Grundgesetzes in jeder Weise widerspricht, hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 16. 7. 1954, durch das es die FDJ für verfassungswidrig erklärt hat, ausdrücklich festgestellt.

Die KPD erstrebt eine Beseitigung unserer freiheitlichen demokratischen Grundordnung und des Bestandes der Bundesrepublik keineswegs nur für die Zeit nach der Wiedervereinigung, sondern, wie auch das eben erwähnte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts festgestellt hat, schon für die vorausliegende Zeit. Eine Wiedervereinigung Deutschlands unter einem Herrschaftssystem wie dem der Sowjetzone ist nur möglich, wenn zuvor die freiheitliche demokratische Grundordnung und der Bestand der Bundesrepublik zerstört oder wenigstens so erschüttert sind, daß gegen den Zugriff des kommunistischen Machtsystems kein ausreichender Widerstand mehr geleistet werden kann. Deshalb sind die Nahziele der KPD und der hinter ihr stehenden SED, deshalb ist die ganze aktuelle Arbeit der KPD darauf gerichtet,

erstens mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln für ihre Tätigkeit im Bundesgebiet die sogen. Massenbasis zu schaffen und

zweitens den Staatsapparat der Bundesrepublik zu zersetzen und die Grundlagen unserer freiheitlichen demokratischen Ordnung zu untergraben.

Wie weit die KPD-SED bei dieser ihrer Zermürbungstaktik ausgreift, richtet sich nach der jeweiligen gesamtpolitischen Lage. Ihre Taktik ist entsprechend der leninistisch-stalinistischen Lehre wendig, die Zielsetzung aber fest und unerschütterlich. Der ganzen Tätigkeit liegt ein wohldurchdachtes System zugrunde.

Zuerst wird Zersetzungsarbeit geleistet nicht nur gegen die amtierende Regierung, sondern gegen alle demokratischen Parteien und ihre führenden Persönlichkeiten. Sie alle werden in der hemmungslosesten Weise diffamiert und beschimpft. „Marionetten", „Kriegshetzer", „bezahlte Agenten", „nationale Verräter" sind nur einige in der Hetzpropaganda täglich verwendete Schmähungen.
Schon 1950 ging man dazu über, das Volk zum Widerstand aufzufordern.

Grotewohl erklärte auf dem III. Parteitag der SED:

„Die Nationale Front tritt in eine neue Periode des Kampfes ein; war es im Anfang die Periode des einfachen nationalen Protestes, so wurde daraus in der zweiten Periode die nationale Selbsthilfe, um sich heute in der dritten Kampfphase angesichts der Spaltungs-, Kolonisierungs- und Kriegspolitik des anglo-amerikanischen Imperialismus und ihrer deutschen Handlanger zum nationalen Widerstand zu erheben. . . . Der nationale Widerstand muß auf der ganzen Linie entfacht werden."

Dazu Ulbricht am 3. 8. 1950 vor dem Berliner Partei-Aktiv der SED:

„Es ist das nationale und demokratische Recht des deutschen Volkes, die Gesetze und Verordnungen der Bonner Regierung zu mißachten."

Wenige Tage vorher, am 21. 7. 1950, hatte Grotewohl bereits die Absicht zum revolutionären Handeln enthüllt und — ich zitiere wörtlich — „die Verjagung aller Helfer für Kriegshetzer wie Heuss, Adenauer, Schumacher, Reuter und ihresgleichen" gefordert.

Im Sinne der gemeinsamen Planung von SED und KPD erklärte die KPD in dem Programm zur Nationalen Wiedervereinigung vom 2. 11. 1952:

„Deshalb muß das Regime Adenauer gestürzt und auf den Trümmern dieses Regimes ein freies, einheitliches, unabhängiges, demokratisches und friedliebendes Deutschland geschaffen werden."

Über das Weitere hatte bereits das Programm der Nationalen Front sich dahin geäußert, ich zitiere wieder wörtlich:

„Im Kampf um die demokratischen und sozialen Rechte wird die Nationale Front des demokratischen Deutschlands in Westdeutschland die Übergabe aller Verwaltungsrechte an die deutschen demokratischen Organe erkämpfen."

Daran, was unter demokratischen Organen zu verstehen ist, läßt die bekannte Sprachregelung der Kommunisten keinen Zweifel. Es sind keine verfassungsmäßigen, sondern revolutionäre, kommunistische oder kommunistisch gelenkte Organe.

Das alles sind keine Ideologien, keine Gedankenspielereien, sondern sehr massive und sehr konkrete Ziele. Von einer friedlichen, rechtlich geordneten Wiedervereinigung auf der Basis des Kompromisses, wie man sie in der Entschließung des Parteitages der KPD vom März 1951 verheißen hatte, ist nichts zu spüren.

Ich stelle daher fest, daß auch die aktuellen Nahziele der KPD sowohl gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung unserer Verfassung als auch gegen den Bestand der Bundesrepublik als solcher gerichtet sind.

3. Die Betätigung der KPD zur Verwirklichung ihrer Zielsetzung

Die KPD hat trotz ihrer aufreizenden Parolen bei den parlamentarischen Wahlen der vergangenen Jahre schwerste Verluste erlitten. Es ist gefragt worden, ob denn noch ein Bedürfnis vorhanden sei, gegen diese Partei das Verfahren nach Art. 21 Abs. 2 GG fortzusetzen. Auch die Bundesregierung hat sich diese Frage gestellt. Sie hat sie bejaht.

Die Bundesregierung ist keineswegs der Auffassung, daß die KPD infolge ihres geringen Stimmenanteils bedeutungslos und ungefährlich geworden sei. Sie ist vielmehr der Auffassung, daß eine Partei von der Art der KPD den parlamentarischen Kampf nur als ein untergeordnetes Teilgebiet ihres gesamten politischen Kampfes betrachtet. Eine solche Partei behandelt Propaganda, Agitation, Zersetzung, Infiltration, Streiks und andere Massenaktionen als wesentlich wichtigere Mittel ihres Kampfes.

Ich werde nunmehr in kurzen Zügen aufzeigen, auf welchen Gebieten, in welchem Umfang und mit welchen Methoden die KPD außerparlamentarisch im Sinne ihrer verfassungsfeindlichen Ziele arbeitet.

Die Aktivität der KPD zeigt sich mit voller Deutlichkeit bereits in der intensiven und systematischen Schulung ihrer Mitglieder und Funktionäre.

Ziel dieser Schulung ist es, die Mitglieder in den von mir bereits dargestellten Lehren über den Aufbau einer totalitären Staats- und Gesellschaftsordnung und über die Mittel, dieses Ziel zu erreichen, zu unterweisen.

Für diese Parteischulung unterhält die KPD im Bundesgebiet vier Schulen, und zwar je eine in Heidenoldendorf, in Rengsdorf, in Duisburg und in Hirsau. Diese Einrichtungen sind für die einfachen Parteimitglieder und die nachgeordneten Funktionäre bestimmt.

Die SED-Schulen in der sowjetischen Besatzungszone dienen der Fortbildung der mittleren und höheren KPD-Funktionäre, die an diesen Schulen langfristige Lehrgänge zu absolvieren haben. Eine besondere Ausbildung erfahren die KPD-Funktionäre an der SED-Parteihochschule Karl Marx in Klein-Machnow bei Berlin. Der Abschluß der Ausbildung an dieser Schule verleiht die Befähigung für höhere politische Funktionen.

Ein Fernstudium, das die SED-Parteihochschule auch für die KPD-Funktionäre in der Bundesrepublik organisiert, ergänzt die bereits geschilderten Schulungsmöglichkeiten. Diese Vielgestaltigkeit der Parteischulung soll nach den eigenen Erklärungen der KPD die Heranbildung fanatischer und revolutionärer Kämpfer garantieren.

Neben der Schulung kommt der kommunistischen Propaganda und Agitation besondere Bedeutung zu. Nach einem wohlüberlegten und raffiniert durchgeführten Plan wird mit psychologischen Mitteln jeder Art gearbeitet. Die Verbreitung von Lügen, die Erweckung von Furcht und die Ausnutzung der Unzufriedenheit kennzeichnen diese Methode.

Typisch hierfür ist, daß die kommunistische Propaganda und Agitation auf der einen Seite die Oder-Neiße-Linie als eine endgültige Grenzziehung nach dem Osten und jede Kritik daran als Landesverrat bezeichnet, während sie die Bemühungen der Bundesregierung um einen Ausgleich in der Saarfrage als Verrat an der Saarbevölkerung und dem deutschen Volke hinstellt. Auf der gleichen Ebene liegt es, wenn die KPD die wirtschaftliche Lage der Arbeiter in der Sowjetzone preist und den wirtschaftlichen Aufschwung in der Bundesrepublik leugnet. Diese Partei verdächtigt die Bundesregierung seit Jahren der Remilitarisierung, gegen die sie aus demokratischen Prinzipien und aus Friedensliebe anzukämpfen vorgibt, während kein Wort der Kritik an der absolut militärischen Gestaltung und Ausrüstung der kasernierten Volkspolizei verloren wird.

Auf dieser Doppelzüngigkeit baut sich die ganze Propaganda und Agitation der KPD auf. Einige Beispiele hierfür:

Zur ersten Amerika-Reise des Bundeskanzlers wurde die Meldung verbreitet:

„Dr. Adenauer verhandelt über einen Sklaventransport von 150 000 Bewohnern der Bundesrepublik nach überseeischen Ländern zum Zwecke ihrer Eingliederung in die dortige Rüstungsindustrie bzw. in Truppenkontingente zum Einsatz in den verschiedensten Erdteilen."

An anderen Stellen heißt es:

„In der Bundesrepublik umfassen die Söldnerverbände 456 000 Mann, 1507 Betriebe arbeiten für die Rüstungsindustrie."

„Adenauer ist der Einpeitscher des Wehrgesetzes, das unsere Jugend in die Kasernen treibt und mit Sicherheit zum Krieg und zu einer neuen nationalen Katastrophe führt."

Ein anderes unerhörtes Zitat:

„Es geht heute nicht mehr um Hitler, aber es geht um dieselben Kräfte, in deren Auftrag Hitler Europas Fluren mit Blut und Tränen tränkte, in deren Auftrag Adenauer in die Fußstapfen Hitlers tritt und unser Volk ans Messer liefern will."

Abgesehen von diesen offenen Wegen der Beeinflussung der Bevölkerung bedient sich die KPD der Methoden der Unterwanderung. KPD-Mitglieder werden aufgefordert, in nichtkommunistische Organisationen, z. B. Gewerkschaften, Konsumgenossenschaften, Frauenverbände und Jugendorganisationen einzudringen. Daß solche Maßnahmen auch auf Weisungen sowjetzonaler Machthaber zurückgehen, ergibt sich aus der Rede Ulbrichts auf dem KPD-Parteitag 1951.

Die soeben gekennzeichnete Art des politischen Kampfes wird durch eine rege konspirative Tätigkeit ergänzt.

Ein markantes Beispiel für diese Tätigkeit ist der geheime Kurierdienst. Dieser besteht seit Jahren ständig zwischen dem Parteivorstand der KPD und dem Zentralkomitee der SED. Diesem Apparat obliegt die Übermittlung von politischen Nachrichten und Anweisungen, das Einschleusen von politischen Funktionären, Instrukteuren und Agenten für geheime Aufgaben. Dieser Dienst beschäftigt ständige Kuriere; unterhält Verbindungs- und Abschirmungsstellen, z. B. eine in der Nähe von Magdeburg. Keine demokratische Partei bedient sich solcher geheimen und illegalen Nachrichten- und Verkehrsverbindungen.

Ein weiteres Beispiel: An geheimen Orten verbirgt die KPD Aktenmaterial, wie die auf Beschluß des Hohen Senats durchgeführte Beschlagnahme zeigt. Aus diesem Material ergibt sich übrigens, daß der Parteivorstand mit dem Zentralkomitee der SED verschlüsselt und unter Decknamen korrespondiert.

Um die Gefahr vollständig zu schildern, die in der Verbreitung der verfassungsfeindlichen Ziele der KPD durch systematische Agitation und Propaganda liegt, muß ich auf den hohen Aufwand für die kommunistischen Publikationen hinweisen.

Die KPD benutzt zum Druck ihrer Zeitungen, Zeitschriften, Broschüren und ihres sonstigen Propagandamaterials zahlreiche Druckereibetriebe, die sie politisch und wirtschaftlich völlig in der Hand hat, um sich von anderen Druckereien weitgehend unabhängig zu halten. Nach außen wird durch Einsetzen von Strohmännern verdeckt, daß diese Druckereien zum Vermögen der KPD gehören.

Die Kapazität aller von der KPD unterhaltenen und von ihr abhängigen Druckereibetriebe und die Höhe des hierfür laufend investierten Kapitals ergeben, daß ein Aufwand für den Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung eingesetzt wird, der über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit dieser Parteiorganisation weit hinausgeht und auf Finanzquellen außerhalb der Partei, ja sogar außerhalb des Bundesgebiets hinweist.

Neben zahlreichen Tageszeitungen, Wochenzeitungen, Büchern, Broschüren und sonstigen Druckschriften spielen in der kommunistischen Agitation Hunderte von Betriebszeitungen eine weitere wichtige Rolle, die nach eigenen Angaben der kommunistischen Presse eine monatliche Auflage von rund einer Million haben. In einer vom Bundeskriminalamt geführten Statistik über Druckschriften, die Anlaß zur Einleitung von Strafverfahren gegeben haben, sind bisher 5334 kommunistische Druck- und Propagandaschriften erfaßt worden. Von diesen sind 3711 beschlagnahmt oder eingezogen worden, woraus ihr hetzerischer und staatsfeindlicher Inhalt zu ersehen ist. Bezeichnend ist ferner, daß nicht weniger als 1596 Druckschriften ohne Impressum und weitere 98 mit falschem Impressum verbreitet und in 332 Fällen die Namen von Abgeordneten für das Impressum mißbräuchlich benutzt worden sind.

Die kommunistische Agitation und Propaganda bedient sich außerdem illegal eingeführter Filme. Neun geheime Filmlager teilweise mit sowjetischen und sowjetzonalen Filmen und Vorführgeräten wurden inzwischen ausgehoben.

In ihrem Kampf gegen die demokratische Grundordnung mißbrauchen kommunistische Abgeordnete ihre Immunität. Angehörige der KPD, insbesondere leitende Funktionäre, verstoßen laufend gegen Strafgesetze. Im ersten deutschen Bundestag sind bei nur 15 Mandaten gegen 10 KPD-Abgeordnete wegen 61 Fällen Anträge auf Aufhebung der Immunität gestellt worden, gegen den Parteivorsitzenden Reimann allein wegen 17 Fällen. Bei den Strafverfolgungsbehörden und Gerichten schweben gegen zahlreiche Funktionäre und Anhänger der KPD Hunderte von Strafverfahren wegen politischer Straftatbestände, allein in 32 Fällen gegen mehr als 60 Täter wegen Vorbereitung zum Hochverrat und ähnlich schwerwiegender Delikte in erster und letzter Instanz bei dem Oberbundesanwalt und dem Bundesgerichtshof. Zahlreiche Mitglieder des Parteivorstandes sind davon betroffen.

Das Ausmaß dieser politischen Kriminalität bei den Anhängern der KPD, insbesondere auch bei den leitenden Funktionären, rechtfertigt ebenfalls den Schluß, daß die Bestrebungen dieser Partei verfassungsfeindlich sind.

Ich komme nunmehr zum Schluß meiner Ausführungen.

Seit Jahren fordert die KPD in Abhängigkeit von den Machthabern der sowjetischen Besatzungszone dazu auf, die Waffe der Massendemonstrationen, der Massenaktionen und des politischen Massenstreiks einzusetzen, um dadurch die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beseitigen und den Bestand unseres demokratischen Staates zu zerstören.

Unverhüllt kommt diese Absicht in dem sogen. Programm der nationalen Wiedervereinigung Deutschlands vom 2. 11. 1952 zum Ausdruck. Dieses revolutionäre Programm ist vom Parteivorstand der KPD entworfen und verkündet worden, obwohl die Partei bereits ein Jahr vorher durch die Einreichung des Verbotsantrags gewarnt sein mußte.

In diesem Programm wagt die KPD die hetzerischen Behauptungen:

„Das Adenauer-Regime ist der Feind der Volksrechte und jeder Demokratie."
„Es tritt das von ihm selbst ausgearbeitete Bonner Verfassungswerk mit Füßen."
„Wenn die Bevölkerung Westdeutschlands leben will, muß sie das Adenauer-Regime stürzen."

Unter Adenauer-Regime versteht die KPD nicht nur die Bundesregierung, sondern unsere parlamentarische Ordnung schlechthin.
Dies zeigen die Worte:

„Die rechten sozialdemokratischen Führer sind in Wahrheit selbst ein wichtiges Glied in dem von den Amerikanern geschaffenen Bonner Regime."

Das Programm versteigt sich sogar zur Ankündigung des bevorstehenden gewaltsamen Umsturzes mit den Worten:

„Unzweifelhaft wird unser Kampf Opfer fordern. Aber für jeden im Kampf Gefallenen oder aus dem Kampf herausgerissenen Patrioten werden Tausende neue aufstehen."
„Nicht mehr fern ist der Tag, an dem das deutsche Volk das Adenauer-Regime stürzen wird."

Noch offenkundiger kommt der Wille zum gewaltsamen Umsturz zum Ausdruck in einer von der Landesleitung der KPD Nordrhein-Westfalen zu dem sogen. Programm der nationalen Wiedervereinigung herausgegebenen Flugschrift, in der es heißt:

„Die gewaltsame Beseitigung dieses Regimes ist die nationale Pflicht eines jeden ehrlichen Deutschen. Mit der Beseitigung dieses Regimes sind die Quellen allen Unglücks beseitigt."

Das ist nicht mehr Ideologie! Das ist nicht mehr Planung! Das ist bereits der Aufruf zur revolutionären Aktion! Trotz aller Ablehnung durch das deutsche Volk verfolgt die KPD auch heute noch dieses hochverräterische Programm. Gestützt auf die Machthaber der sowjetischen Besatzungszone und die SED bleibt sie deshalb eine Gefahr für die freiheitlich demokratische Grundordnung und den Bestand der Bundesrepublik.

Die Kommunistische Partei Deutschlands ist daher nach Auffassung der Bundesregierung als verfassungswidrig zu erklären und aufzulösen.

Zurückweisung provozierender Äußerungen der KPD

Am 5. Verhandlungstag, dem 30. 11. 1954, verstieg sich der Prozeßbevollmächtigte der KPD, Rechtsanwalt **Dr. Kaul**, *in seiner Antwort auf das Eingangsplädoyer der Bundesregierung trotz mehrfacher Unterbrechungen durch den Präsidenten des Gerichts und trotz wiederholter Proteste des Prozeßvertreters der Bundesregierung zu unerhörten Anwürfen gegen die Politik der Bundesregierung.*

Dies veranlaßte Staatssekretär **Ritter von Lex** *am 6. Verhandlungstag, dem 1. 12. 1954, zu folgender Erklärung:*

Der Herr Prozeßvertreter der Antragsgegnerin hat gestern auf mein Eingangsplädoyer vom 26. November in einer Weise geantwortet, die mich zwingt, zu der dabei angewandten Methode Stellung zu nehmen.

Ich habe mich bei meinem Plädoyer entsprechend der Aufforderung des Herrn Präsidenten darauf beschränkt darzulegen, daß die KPD nach ihrer Zielsetzung und nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgeht, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beseitigen und den Bestand der Bundesrepublik zu gefährden.

Der Prozeßvertreter der KPD hat es demgegenüber unternommen, in einer Kette von hetzerischen Behauptungen die Politik der Bundesregierung zu diffamieren. Er hat diese Politik wiederholt in Beziehung gesetzt zur Inbrandsetzung des Reichstags durch einen Göring, zum Verbot der KPD durch die nationalsozialistische Regierung, zum faschistischen Gewaltregime eines Adolf Hitler. Er hat das Verfahren als ein Präjudiz bezeichnet, um künftig ohne gesetzliche Hemmungen alle rechtlich denkenden und die Freiheit liebenden Menschen terrorisieren und einschüchtern zu können.

Ich sehe mich in Abwehr dieser unerhörten Herausforderung zu folgenden Feststellungen genötigt:

In der Bundesrepublik herrscht Meinungs-, Rede- und Vereinigungsfreiheit nach Maßgabe unserer Verfassung. In der Bundesrepublik finden freie Wahlen statt, bei denen eine Mehrzahl von Parteien um die Stimmen der Wähler kämpft und dabei unterschiedliche Erfolge erzielt. In der Bundesrepublik gibt es keine Wahlen, in denen eine Partei oder ein Parteienblock nach bekanntem Muster über 99 % der Stimmen erzielt.

Die Anhänger eines Regimes, die in dem von ihnen beherrschten Teil Deutschlands 17 Millionen Deutschen ein solches System einer angeblichen Demokratie auferlegt haben, haben kein Recht, vor dem höchsten Verfassungsgericht des Bundes Ausführungen zu machen, als seien sie die wahren Verfechter von Demokratie und Freiheit, während die Bundesregierung angeblich demokratische Prinzipien unterdrücke.

In der Bundesrepublik hat es keinen 17. Juni 1953 gegeben, an dem das Volk sich erhoben hat. Diese Tatsache schafft man auch nicht mit der geradezu absurden Andeutung des Herrn Rechtsanwalt Dr. Kaul aus der Welt, als ob dieser Volksaufstand von außen her angestiftet und organisiert worden wäre.

Auf dem Gebiet der Außenpolitik hat der Prozeßvertreter der Antragsgegnerin der Bundesregierung den unerhörten Vorwurf gemacht, daß sie die Remilitarisierung der nationalen Wiedervereinigung vorziehe. Er hat in puncto Remilitarisierung geglaubt hinweisen zu müssen auf die Bereitstellung eines westdeutschen Söldnerkontingents für einen amerikanischen Oberbefehlshaber. Er hat hingedeutet auf das Amt Blank, in dem heute schon mehr Generalstäbler tätig seien als zur Zeit Hitlers. Der Prozeßvertreter der Antragsgegnerin hat dabei verschwiegen, daß in der Bundesrepublik noch kein einziger Soldat sich in einer Kaserne befindet, während in der Sowjetzone in der Gestalt der völlig militärisch ausgerüsteten kasernierten Volkspolizei heute schon eine getarnte Armee aufgestellt ist.

Auf das schärfste zurückweisen muß ich auch die Behauptung der Antragsgegnerin, daß für die Bundesregierung *das größte Anliegen unseres Volkes, nämlich die friedliche Wiedervereinigung*, nicht den Vorrang vor allen anderen Fragen habe. Die Wiedervereinigung ist von der Bundesregierung und vom Bundestag seit Jahren immer und immer wieder gefordert worden. Daß diesen Bemühungen bisher der Erfolg versagt blieb, liegt insbesondere an der starren Haltung der SED und der von ihr gesteuerten Regierung der Sowjetzone in der Frage wahrhaft freier gesamtdeutscher Wahlen. Das Ziel dieser ebengenannten sowjetzonalen Kräfte sind gesamtdeutsche Wahlen nach dem Muster der letzten Volkskammerwahlen vom 17. Oktober 1954, die ich vorher schon gebührend gekennzeichnet habe. Herr Ulbricht hat dieses Ziel noch am 9. Oktober 1954 in der Zeitung „Tribüne" mit folgenden Worten bestätigt: „Die Aufstellung gemeinsamer Kandidatenlisten der Nationalen Front ist die Vorbereitung für das, was wir später für ganz Deutschland weiterführen wollen." Daß die verantwortlichen Organe der Bundesrepublik ihre Hand dazu nicht geben können, ist klar.

Ich habe mich zu diesen politischen Ausführungen gezwungen gesehen, um die unerhörten Anwürfe zurückzuweisen, die der Prozeßvertreter der Antragsgegnerin sich gegen die Bundesregierung erlaubt hat. Ich darf jedoch nunmehr grundsätzlich auf folgendes hinweisen: Zur Entscheidung in diesem Verfahren steht nicht die Politik, die die Bundesregierung in Verantwortung gegenüber der deutschen Volksvertretung nach pflichtgemäßem Ermessen zu führen hat. Zur Entscheidung steht ausschließlich die Frage, ob die Kommunistische Partei Deutschlands nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgeht, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beseitigen und den Bestand der Bundesrepublik zu gefährden. Es ist eine Herausforderung sondergleichen, wenn die Antragsgegnerin erklärt, sie werde die kommenden Tage und Wochen in erster Linie dazu benutzen, die angeblichen politischen Hintergründe des Verfahrens aufzuzeigen. Das Wort „angeblich" stammt dabei von mir. Ich bitte den Hohen Senat, der Absicht der Antragsgegnerin, das Tribunal zur politischen Szene zu machen, mit allem Nachdruck entgegenzutreten.

Deutschland und das Potsdamer Abkommen

Nach dieser Erklärung des Prozeßvertreters der Bundesregierung wurde vom Senat das Thema gestellt: Verhältnis des Potsdamer Abkommens zum Grundgesetz. Der Prozeßvertreter der Bundesregierung verwies zunächst auf die Ausführungen über das Potsdamer Abkommen im Eingangsplädoyer.

Für die KPD nahm Professor **Dr. Kröger** *zu dieser Frage Stellung. Er führte aus, daß der Verbotsantrag der Bundesregierung gegen die KPD das Potsdamer Abkommen sowohl unmittelbar verletze wie in Verbindung und über die Bestimmungen des Grundgesetzes. Dabei stellte Dr. Kröger im wesentlichen drei Thesen auf:*

Erstens *vertrat er die Ansicht, daß die Prinzipien des Potsdamer Abkommens für die Bundesregierung und für alle Bundesorgane unmittelbar verbindlich seien und daß diese Prinzipien ein Verbot der KPD ausschlössen. Das Potsdamer Abkommen sei eine echte völkerrechtliche Vereinbarung der Signatarmächte. Das Abkommen wende sich aber auch unmittelbar an das deutsche Volk, das zumindest durch Auflagen wirksam gebunden sei und das durch autoritative Erklärungen zu einem bestimmten Verhalten, zu einer bestimmten Gestaltung des politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebens verpflichtet werde. Diese Auflagen seien in der Folgezeit durch Gesetze, Direktiven und Befehle der Besatzungsmächte konkret ausgeführt und nach Gründung der Bundesrepublik auch durch staatsrechtliche Akte ihrer Verfassungorgane durchgeführt und damit anerkannt worden.*

Zweitens *sei der Begriff der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung" in Artikel 21 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes unlösbar mit der inhaltlichen Festlegung des Begriffs „Demokratie" im Potsdamer Abkommen verbunden, so daß eine Partei, deren Ziele und Tätigkeit den Grundsätzen des Potsdamer Abkommens entsprächen, nicht das Tatbestandsmerkmal des „Ausgehens" auf eine Beeinträchtigung oder Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung erfüllen könne. Das Potsdamer Abkommen gebe eine präzise Umschreibung der Begriffsmerkmale der Demokratie.*

Drittens *sei das Potsdamer Abkommen, in dem allgemeine Regeln des Völkerrechts und deren konkrete Anwendung auf das besiegte Deutschland ihren Niederschlag gefunden hätten, über Artikel 25 GG Bestandteil des Grundgesetzes geworden. Danach stehe auch Art. 25 GG der Durchführung des Verfahrens entgegen.*

Die abschließende Stellungnahme der Bundesregierung zu dem Fragenkomplex des Potsdamer Abkommens wurde am 7. Verhandlungstag, dem 7. 12. 1954, von dem Prozeßbevollmächtigten der Bundesregierung, Professor **Dr. Kaufmann,** *Rechtsberater des Auswärtigen Amtes, abgegeben. Er dankte zunächst dem Senat dafür, daß er die Verhandlung über dieses Thema bis zum 7. 12. vertagt und Rücksicht darauf genommen habe, daß er zu einem seit langem feststehenden Tage für Sitzungen des Ausschusses des Bundesrats in Bonn sein mußte. Zu dem Thema selbst führte Prof. Kaufmann folgendes aus:*

Das Potsdamer Abkommen und die allgemeinen Regeln des Völkerrechts

Darf ich gleich zu dem ersten Punkte sprechen, der von der Gegenseite ausführlich behandelt wurde: das Verhältnis des Potsdamer Abkommens zu Artikel 25 des Grundgesetzes. Es ist mir nicht möglich, diesen Gedankengängen zu folgen.
Es wird einerseits gesagt, daß das Potsdamer Abkommen als solches, jedenfalls seine Prinzipien, die Bundesregierung, die Bundesorgane und die Bundesbevölkerung binden. Andererseits aber wird gesagt, daß diese Grundsätze allgemeine Regeln des Völkerrechts im Sinne des Artikels 25 sind, die vor und unabhängig vom Potsdamer Abkommen die Bundesrepublik binden. Wenn dem aber so ist, ist es nicht recht verständlich, warum dann von dem Potsdamer Abkommen selbst mit solcher Emphase gesprochen wird. Dann würde die Berufung auf Artikel 25 völlig genügen.

Es kommt ein weiteres hinzu. Bei den allgemeinen Prinzipien des Potsdamer Abkommens handelt es sich um Probleme der inneren Struktur Deutschlands: Dezentralisation, Erziehungswesen, demokratische Parteien, Entfernung von Nationalsozialisten aus Politik und Wirtschaft, Entflechtung und dergleichen mehr. Mir sind keine allgemeinen Regeln des Völkerrechts bekannt, die diese Materie betreffen. Das sind ja doch alles innere Angelegenheiten Deutschlands; und es ist allgemeine Völkerrechtsregel, daß jede Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates verboten ist. Das steht auch in Artikel 2 Ziffer 7 der Charta der Vereinten Nationen, der von den Grundsätzen handelt, die die Mitglieder der Vereinten Nationen befolgen sollen. Gerade solche Interventionen in die inneren Angelegenheiten Deutschlands sind aber die Aufgabe, die sich die Besatzungsmächte gestellt haben. Man hat daher die Besetzung Deutschlands geradezu als eine Interventionsbesetzung charakterisiert.

Die Besatzungsmächte waren sich auch völlig dessen bewußt, daß ihre Interventionsmaßnahmen mit dem Interventionsverbot des allgemeinen Völkerrechts in Widerspruch stehen; aber sie glaubten, wegen der besonderen Lage Deutschlands so handeln zu dürfen und zu sollen. So mußte in der Charta der Vereinten Nationen der Artikel 107 eingefügt werden, der ausdrücklich sagt, daß nichts in der Charta, z. B. der erwähnte Artikel 2 Ziffer 7, Maßnahmen ungültig machen oder ausschließen soll, die gegen einen früheren Feindstaat als Folge des Krieges ergriffen werden. Die Interventionsmaßnahmen beruhen daher so wenig auf *allgemeinen* Regeln des Völkerrechts, daß die Besatzungsmächte sich durch die in die Übergangsbestimmungen aufgenommene *Sonder*vorschrift des Artikels 107 gegen eine Berufung auf unbestrittene allgemeine Regeln des Völkerrechts von Seiten der anderen Mitglieder der Vereinten Nationen zu decken für notwendig hielten.

Von gegnerischer Seite ist im übrigen selbst gesagt worden, daß das Potsdamer Abkommen gewisse allgemeine Grundsätze des Völkerrechts „konkretisiert". Damit aber würden diese Bestimmungen des Potsdamer Abkommens aufhören, *allgemeine* Regeln des Völkerrechts zu sein — jedenfalls wenn man sich an das hält, was im Potsdamer Abkommen wirklich gesagt ist und nicht — wie wir noch sehen werden — Bestimmungen hinzufügt, die es nicht enthält.

Ich kann nur wiederholen, was der Vertreter der Bundesregierung in seinem Eingangsplädoyer gesagt hat, daß von allgemeinen Regeln des Völkerrechts nur gesprochen werden kann bei Regeln, die *allgemein* für *alle* Mitglieder der Völkerrechtsgemeinschaft Geltung beanspruchen und diese *in ihren gegenseitigen Beziehungen* binden. Die innere Ordnung eines Staates ist aber gerade nach den *allgemeinen* Regeln des Völkerrechts seine eigene Angelegenheit; für sie kann es daher keine allgemeinen völkerrechtlichen Normen geben, die die Staaten *in ihren gegenseitigen Beziehungen* binden. Da das Potsdamer Abkommen sich gerade auf die innere Ordnung Deutschlands bezieht, um die sich die Besatzungsmächte unter *Außerachtlassung* des allgemeinen Völkerrechts bemühen, kann es hierfür keine allgemeinen Regeln des *Völkerrechts* geben.

So scheidet die Argumentation der Gegner aus Artikel 25 für jede ernste juristische Erwägung aus. Ich bitte das Gericht zu verzeihen, daß ich diese Selbstverständlichkeiten mit einer an sich unangebrachten Breite vortrage. Aber da die Ausführungen der Gegner über das Thema des Artikels 25 immer wieder erneuert wurden, und zwar in Verbindung mit Anwürfen und Verunglimpfungen der Bundesregierung, die dem Stile dieses Hohen Gerichtes nicht entsprechen, glaubte ich verpflichtet zu sein, darauf näher einzugehen.

Vorgeschichte und rechtliche Bedeutung des Potsdamer Abkommens

Nach dem Ausscheiden der Argumentation aus Artikel 25 komme ich nun zu dem Potsdamer Abkommen, dem Hauptthema des Plädoyers vom 1. Dezember. Es ist dem Gericht so viel von dem Inhalt dieses Abkommens erzählt worden, woran ich mich beim Anhören des Plädoyers schlechthin nicht erinnern konnte, obgleich ich glaubte, es einigermaßen zu kennen. Aber auch bei erneutem Studium des Textes habe ich einen großen Teil dessen, was hier als sein Inhalt vorgeführt wurde, nicht finden können. Mir war auch die Bedeutung des Abkommens für die *Geschichte* der Besatzungspolitik bekannt. Darüber ist begreiflicherweise in Deutschland viel nachgedacht und geschrieben worden; und es sind dabei verschiedene Ansichten über die historisch-politische Bedeutung des Potsdamer Abkommens zum Ausdruck gekommen. Aber was wir hier gehört haben, war völlig neu. Das Potsdamer Abkommen ist zu dem Range — ich möchte sagen — einer Magna Charta der deutschen Freiheit, der deutschen Einheit und der Wiedervereinigung erhoben worden. Davon wird noch zu sprechen sein. Jeder Zweifel an dieser hohen Bedeutung wurde fast wie ein Verbrechen gegen Einheit, Freiheit und Wiedervereinigung gebrandmarkt. Inhalt und Bedeutung des Abkommens sind bis zum Platzen aufgeblasen worden. Weniger wäre vielleicht mehr gewesen. Es wird nützlich sein, die Sache etwas nüchterner zu betrachten und sich der schlichten Nüchternheit zu befleißigen, die das Recht, um das es hier allein geht, und die Würde dieses Gerichtes fordern.

Zunächst einmal: Das Abkommen vom 2 August 1945, dem Tage, an dem das „Kommuniqué über die Berliner Konferenz der Drei Mächte" unterschrieben wurde, ist nicht wie Pallas Athene in voller Rüstung plötzlich aus dem Haupte des Zeus in die Welt getreten. Man kann das Abkommen nur richtig verstehen, wenn man auf die Grundlagen zurückgeht, auf denen es beruht und die es voraussetzt. Ich meine die Vereinbarungen über den Kontrollmechanismus für die Ausübung der von den Besatzungsmächten in Anspruch genommenen obersten Gewalt in bezug auf Deutschland. Denn in diesem Rahmen steht natürlich das Potsdamer Abkommen.

Ich brauche das Gericht nicht zu weit in die Vergangenheit zurückzuführen. Ich darf aber erwähnen, daß im Anschluß an die Moskauer Konferenz vom Oktober 1943 bereits am 30. November 1944 zwischen den Vereinigten Staaten, dem Vereinigten Königreich und der Sowjetunion eine Übereinkunft über den Kontrollmechanismus in bezug auf Deutschland geschlossen wurde. Auf der Krimkonferenz in Jalta im Februar 1945 wurde in einem Schlußkommuniqué festgestellt, daß die genannten Drei Mächte sich über ihre „gemeinsame Besatzungspolitik" (common policies) — ich bitte den Ausdruck im Gedächtnis festzuhalten — geeinigt hätten und daß sie sich auch über die Formen für die Ausübung der Besatzungsgewalt geeinigt hätten, nämlich: (1) das Prinzip der getrennten Verwaltung der Zonen und (2) die Schaffung einer Kontrollkommission für eine „koordinierte Verwaltung und Kontrolle" (coordinated administration and control); auch diese Formel bitte ich festzuhalten. Frankreich ist den Vereinbarungen vom 30. November 1944 erst am 1. Mai 1945, also wenige Tage vor der militärischen Kapitulation, beigetreten. Auf der Grundlage dieser Viermächte-Vereinbarung beruhen die vier berühmt gewordenen Dokumente vom 5. Juni 1945, mit denen die Vier Mächte nach der militärischen Kapitulation zum erstenmal auch an die Öffentlichkeit treten. Von ihnen muß ich kurz berichten.

Da ist zunächst die besonders feierliche Berliner Erklärung „Regarding the defeat of Germany . . .", in der die zivilen Konsequenzen aus der militärischen Niederlage und Kapitulation gezogen werden, und in der die vier Regierungen „assume the supreme authority with respect to Germany". Die zweite betrifft „the zones of occupation": jede der vier Zonen soll einem seiner Regierung verantwortlichen und von ihr instruierten Oberbefehlshaber unterstehen. Abweichend davon soll Berlin von den Streitkräften der vier Oberbefehlshaber besetzt werden und soll eine interalliierte Behörde, die sogenannte Kommandatura, eingesetzt werden, die *gemeinsam die Verwaltung* zu führen hat (to direct jointly its administration). Ich bringe gern den englischen Text unter der deutschen Übersetzung, die ich jeweils selbst nach dem englischen Text mache, weil die deutsche Übersetzung im Ergänzungsheft nicht übermäßig glücklich ist. Die dritte betrifft die „control machinery in Germany". Sie ist für uns von besonderer Bedeutung. Für die Zeit, in der Deutschland die Grundbedingungen der bedingungslosen Kapitulation auszuführen hat, soll die oberste Gewalt in Deutschland von den vier Oberbefehlshabern auf Grund von Anweisungen ihrer Regierungen ausgeübt werden, und zwar von jedem in seiner Zone und außerdem gemeinsam (jointly) in Angelegenheiten, die Deutschland als Ganzes betreffen. Die Oberbefehlshaber bilden den Kontrollrat (so Ziffer 1). Dieser Kontrollrat, dessen Entscheidungen einstimmig zu treffen sind, soll sorgen für (ensure) „appropiate uniformity of action by the commander in chief in their respective zones of occupation and will reach agreed decisions on the chief questions affecting Germany as a whole" (Ziffer 2). Ziffer 7 wiederholt die Bestimmungen über die besondere Behandlung *Berlins*. Die Behauptung der Gegenseite, daß die Besetzung und der Kontrollapparat auf dem Potsdamer Abkommen beruhen, ist daher unrichtig. Das Potsdamer Abkommen beruft sich vielmehr auf einen Teil der Berliner Erklärungen und beruht darauf. Von der Besetzung und von Berlin ist in ihm keine Rede. Unrichtig ist daher auch die These, daß die Bundesrepublik in dem Bonner Vertrage, auch nach den Änderungen durch die Londoner und Pariser Vereinbarungen, das Potsdamer Abkommen „anerkannt" habe. In dem Deutschlandvertrage sind bekanntlich von den Drei Mächten gewisse Rechte „vorbehalten" worden: die Truppenstationierung, Berlin und die Deutschland als Ganzes betreffenden Fragen. Es ist deutlich, daß damit auf die drei Berliner Erklärungen vom 5. Juni 1945 hingewiesen wurde — und zwar nicht im Sinne eine Anerkennung, sondern einer bloßen Hinnahme einer von den Vier Mächten geschaffenen Lage; über sie glaubten die Drei Mächte nicht ohne Mitwirkung der vierten Macht, der Sowjetunion, verfügen zu dürfen. Diese Rücksicht auf die Sowjetunion — und zugleich um ihre Mitverantwortlichkeit festzuhalten — ist der bekannte Grund für die Vorbehaltsbefugnisse des Deutschlandvertrages, die also nicht auf dem Potsdamer Abkommen beruhen, wie die Gegenseite betont, um dem Potsdamer Abkommen ein ihm nicht zukommendes Relief zu geben.

Ich darf auf einen Punkt noch besonders hinweisen. Nach dem „Statement on control machinery", den ich vorhin im Wortlaut verlesen habe, ist jeder Oberbefehlshaber selbständig in seiner eigenen Zone; der Kontrollrat hat nur die Funktion, für eine geeignete Einheitlichkeit des Vorgehens der verschiedenen Oberbefehlshaber in ihren Zonen zu sorgen und sodann für die Hauptfragen, die Deutschland als Ganzes betreffen, „vereinbarte Entscheidungen" (agreed decisions) zu erstreben. Daraus ergibt sich, daß, wenn es dem Kontrollrat nicht gelingt, eine „appropiate uniformity of action" für die vier Zonen herbeizuführen oder „agreed decisions" für die Deutschland als Ganzes betreffenden Fragen zu erreichen, jeder Oberbefehlshaber in seiner Zone nach den Instruktionen seiner Regierung selbständig vorzugehen hat. Man ersieht hieraus, wie in der bereits vor Jalta konzipierten Zoneneinteilung der Gedanke einer Zerstückelung Deutschlands (dismemberment of Germany), über die damals die Drei Mächte einig waren, einen gewissen Ausdruck gefunden hat.

Dieser Rechtslage entsprechen die Instruktionen der Regierungen an ihre Oberbefehlshaber. So heißt es z. B. in der Instruktion der Vereinigten Staaten:

> „Sie haben in Ihrer Zone die ‚policies agreed upon in the Control Council' durchzuführen. Mangels solcher ‚agreed policies' sollen Sie gemäß dieser und späterer Instruktionen des ‚joint chief of staff' handeln."

Und an anderer Stelle:

> „Als Mitglied des Kontrollrates sollen Sie hinwirken (urge) auf eine Annahme der in dieser Instruktion enthaltenen Grundsätze durch die anderen Besatzungsmächte, und so lange der einstimmige Beschluß des Kontrollrates aussteht (pending control council agreement), sollen Sie sie in Ihrer Zone befolgen."

Ich habe diese vielfach nicht ausreichend beachtete Besonderheit des Besatzungsregimes mit weiteren Belegen in der Festschrift für Bilfinger S. 137 ff. (1954) näher ausgeführt.

Es ist natürlich notwendig dies zu wissen, wenn man die rechtliche Natur und die Bedeutung des Potsdamer Abkommens würdigen und verstehen will. Ich frage mich, warum der Vertreter der Antragsgegnerin es nicht gebracht hat. Wenn es in Absatz 1 des Teiles III „Deutschland" des Potsdamer Abkommens heißt:

> „Agreement has been reached at this Conference on the political and economic *principles of a coordinated allied policy* towards Germany during the period of allied control",

so sind das die uns bekannten Formeln von 1944, von Jalta und vom 5. Juni 1945. Die Beschlüsse des Potsdamer Abkommens haben demnach keine andere Rechtsnatur als die der vorhergehenden Kommuniqués und Vereinbarungen: die Aufstellung von Grundsätzen für eine koordinierte Besatzungspolitik.

In Ziffer 1 des Abschnitts A „Politische Grundsätze" wird das „Statement on control machinery" vom 5. Juni 1945 wörtlich wiederholt und damit für die Durchführung der Potsdamer Grundsätze auf die Selbständigkeit der Oberbefehlshaber in ihren Zonen und auf — wenn möglich — „jointly" zu treffende Beschlüsse des Kontrollrates hingewiesen.

Seiner rechtlichen Natur nach bietet das Potsdamer Abkommen also nichts Neues und nichts Besonderes.

Daß von der Sonderstellung Berlins im Potsdamer Abkommen nichts steht, wurde bereits erwähnt, auch nichts, wie die Gegenseite behauptet, von den Verbindungswegen nach Berlin. Leider! Ich habe auch nichts finden können vom Prinzip des Aggressions- und Interventionsverbotes, von Kriegsächtung. Es ist kaum weise von der Gegenseite, wenn sie glaubt, dem Potsdamer Abkommen dadurch eine besonders grandiose Bedeutung beilegen zu können, daß sie ihm Inhalte zuschreibt, die es nicht enthält, und daß sie entscheidende Stellen unerwähnt läßt und die Bezugnahme auf frühere Dokumente unterläßt, die für das Verständnis des Abkommens notwendig sind. Das müßte jedem Kenner und aufmerksamen Leser sofort auffallen.

Das Potsdamer Abkommen will also nur politische und wirtschaftliche Grundsätze für eine koordinierte alliierte Politik in bezug auf Deutschland aufstellen, die jeder Oberbefehlshaber in seiner Zone durchführen und für die er bei Deutschland als Ganzes betreffenden Fragen einstimmige Beschlüsse des Kontrollrats erstreben soll. Das ist im wesentlichen bereits von dem Vertreter der Bundesregierung in seinem Eingangsplädoyer gesagt worden. Es ist, wie dort gesagt, eine Vereinbarung der drei Regierungschefs über die Instruktionen, die sie ihren Oberbefehlshabern für deren Tätigkeit in ihren Zonen und als Mitglieder des Kontrollrats geben sollen. Das ist gewiß von erheblicher Bedeutung, hat aber nicht die Bedeutung, die die Gegenseite dem Potsdamer Abkommen beimessen will.

Es handelt sich eben, wie auch im Eingangsplädoyer gesagt ist, um ein „Regierungsabkommen", d. h. um ein *Abkommen,* das die drei Regierungen untereinander bindet, sich den Vereinbarungen entsprechend zu verhalten. Für solche Vereinbarungen stellt in der Tat das Völkerrecht keine Formvorschriften auf; das Gegenteil ist von der Bundesregierung auch nicht behauptet worden. Es genügte daher die Aufnahme in ein von den drei Regierungschefs unterzeichnetes Kommuniqué über den Verlauf der Konferenz: das ist ein Bericht, der natürlich keine bloß journalistische Arbeit darstellt, wie die Antragsgegnerin behauptet, sondern ein offizielles Dokument über den Verlauf und die erzielten Ergebnisse. Ganz ähnliche Kommuniqués wurden auch über die Konferenzen in New York, Washington, Brüssel, London und Paris herausgegeben. Auch darin enthielt das Potsdamer Kommuniqué keine Besonderheiten.

Da es sich um wirkliche Vereinbarungen handelt, bleibt das Abkommen für die Kontrahenten in Kraft, auch wenn sie sich gegenseitig Verletzungen der Vereinbarungen vorwerfen, aber daraus nicht die Konsequenz ziehen, die sie völkerrechtlich zu ziehen befugt wären, nämlich das Abkommen wegen Verletzung durch die andere Seite zu kündigen. Es ist auch nicht ausgeschlossen, daß die Parteien die Bestimmungen verschieden auslegen und über die Auslegung streiten; wie es nicht ausgeschlossen ist, daß einzelne Bestimmungen durch den Ablauf der Zeit überholt sind, eine Frage, über die auch wieder Streit entstehen kann. Solche Divergenzen vermindern naturgemäß den Wert der Vereinbarung, weil sich daraus ergibt, daß der *Konsensus,* den man hergestellt glaubte, sich doch als *Dissensus* erweist. So kann eine Vereinbarung trotz formellen Weitergeltens langsam ausgehöhlt und schließlich eine leere Hülse werden. Ich will nicht etwa behaupten, daß dies bei dem Potsdamer Abkommen bereits völlig eingetreten sei, schon allein darum, weil der Bundesregierung nicht das Recht zusteht, sich über eine Vereinbarung zu äußern, deren Vertragspartei sie nicht ist. Auf diese Frage wird noch zurückzukommen sein.

Es darf immerhin darauf hingewiesen werden, daß die drei Westmächte z. B. in ihrer Note vom 10. Juli 1952 auf die bemerkenswerte These der Sowjetregierung, daß die „Potsdamer Beschlüsse" auch die gesamtdeutsche Regierung binden, geantwortet haben:

> „Das würde die Wiederherstellung des Viermächtekontrollsystems bedeuten, das ursprünglich *nur für die anfängliche Kontrollperiode* gedacht war. Eine Regelung dieser Art würde ein Kontrollsystem wieder ins Leben rufen, das sich als undurchführbar erwiesen hat, und würde außerdem den ganzen Entwicklungsprozeß der letzten Jahre in Deutschland unberücksichtigt lassen."

In einer anderen Note der Westmächte vom 23. September 1952 heißt es, daß die Regierungen sich gezwungen sehen,

> „. . . die Sowjetunion darauf aufmerksam zu machen, daß die Lage sich gründlich gewandelt hat, seit das Potsdamer Abkommen von 1945 *gewisse wirtschaftliche und politische Prinzipien* zur Regelung der *Anlaufzeit* der Kontrolle aufgestellt hat. Die sowjetische Vorstellung eines von den Vier Mächten ausgearbeiteten und Deutschland *auferlegten* Friedensvertrages ist im Jahre 1952 unbegreiflich. Die Ausarbeitung oder Verhandlung eines Friedensvertrages ohne Beteiligung einer gesamtdeutschen Regierung wäre für die Regierung der Vereinigten Staaten bzw. des Vereinigten Königreiches bzw. Frankreichs unannehmbar. Jedes derartige Verfahren würde einen aufgezwungenen Vertrag bedeuten. Dies wäre wirklich eine Beleidigung für das deutsche Volk."

Ich darf ferner daran erinnern, daß zwischen den Partnern des Potsdamer Abkommens über eine wahre Grundfrage völlige Meinungsverschiedenheit besteht, nämlich ob die Festlegung der *polnischen Westgrenze* nur einen vorübergehenden Charakter hat, die nur bis zur Friedensregelung gilt, oder ob das Potsdamer Abkommen, wie die Sowjetregierung behauptet, eine endgültige Grenze festgelegt habe, die bei der Friedensregelung nicht mehr in Frage gestellt werden darf. Ich möchte endlich daran erinnern, daß die Regelung der Reparationsfrage im Potsdamer Abkommen von den Mächten entgegengesetzt ausgelegt wird. Vor allem an diesem Streit ist die Einigkeit der Potsdamer Mächte gescheitert; und nicht zuletzt wegen dieses Streites ist eine Hauptbestimmung des Potsdamer Abkommens, nach der Deutschland als wirtschaftliche Einheit zu behandeln sei, illusorisch geworden. Das sind in der Tat Aushöhlungen dieses mangels Kündigung formell weitergeltenden Abkommens, die seinen realen aktuellen Wert stark herabgemindert haben und die emphatische Preisung des Abkommens durch die Antragsgegnerin nicht gerade rechtfertigen.

Aber trotz allen diesen zum Teil bereits bei dem Abschluß mindestens latenten Meinungsverschiedenheiten ist das Potsdamer Abkommen weiter in Kraft; es ist freilich nur ein *Regierungsabkommen,* kein völkerrechtlicher Vertrag im vollen Sinne des Wortes, kein „Treaty" sondern ein „Executive Agreement" in der Terminologie der Vereinigten Staaten, oder nach der Terminologie des Artikels 59 des Grundgesetzes ein „Verwaltungsabkommen". So hat der Vertreter der Bundesregierung in der Tat mit Recht zur Stütze dieser unbestreitbaren Tatsache

darauf hingewiesen, daß sich diese Rechtsnatur des Potsdamer Abkommens auch darin zeige, daß es als „Executive Agreement" nicht der Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit im amerikanischen Senat bedurft habe. Damit hat er nicht seine völkerrechtliche Verbindlichkeit in Frage gestellt, sondern nur seine *Rechtsnatur* charakterisiert, um gewisse Folgerungen der Gegenseite, auf die noch zurückzukommen sein wird, zu widerlegen.

Im übrigen wird sich die Bundesregierung über die Gültigkeit der Vereinbarung zwischen den drei Regierungen nicht äußern, da sie dazu gar nicht zuständig ist. Aber es ist interessant, daß auch die französische Regierung bei ihrem — wie wir sehen werden — keineswegs vorbehaltlosen Beitritt zum Potsdamer Abkommen einen ähnlichen Standpunkt eingenommen hat wie die Regierung der Vereinigten Staaten. Auf eine Anfrage im Parlament hat der französische Außenminister am 21. Juli 1953 geantwortet, daß der Beitritt und die Reserven gelegentlich des Beitritts dem Parlament nicht zur Ratifikation vorgelegt zu werden brauchten — es handelte sich eben um ein Regierungsabkommen.

Die französischen Vorbehalte zum Potsdamer Abkommen

Damit berühre ich einen weiteren Punkt, der der Erörterung bedarf. Die Antragsgegnerin hat immer wieder das Potsdamer Abkommen als eine Viermächtevereinbarung bezeichnet und behauptet, daß die Bundesregierung bei den im Deutschlandvertrag den Drei Mächten vorbehaltenen Befugnissen, die, wie erwähnt, im Hinblick auf die Viermächte-Vereinbarungen erforderlich waren, das Potsdamer Abkommen im Auge gehabt und es damit anerkannt habe. Ein Viermächte-Abkommen aber sei das Potsdamer Abkommen, weil die französische Regierung sich ihm „in vollem Umfange" angeschlossen habe. Sehen wir einmal näher an, welche Bewandtnis es mit dieser Behauptung hat.

In der betreffenden Note der französischen Regierung vom 7. August 1945 heißt es, daß die französische Regierung Wert darauf legt, *„wesentliche Vorbehalte zu formulieren"*. Ich will hier nicht von den Vorbehalten sprechen, die sich auf andere Fragen als die Deutschland betreffenden beziehen. Das Potsdamer Abkommen behandelt bekanntlich (was von der Gegenseite nie erwähnt wird) auch eine Reihe anderer Angelegenheiten, so das Verfahren für die Friedensverträge mit Italien, Rumänien, Bulgarien, Ungarn, Finnland; die Auflösung der European Advisory Commission; Österreich; Polen; die Zulassung zu den Vereinten Nationen; Treuhandgebiete; Revision der Kontrollbestimmungen für Rumänien, Bulgarien und Ungarn. In der Note vom 7. August 1945 erklärt die französische Regierung, daß sie nicht a priori der Wiedererrichtung einer Zentralregierung in Deutschland zustimmen könne, wie sie für einen noch nicht festgelegten Zeitpunkt vorgesehen zu sein scheine.

Sodann macht sie einen Vorbehalt betreffend die Wiederzulassung der politischen Parteien für ganz Deutschland. Grund für diesen Vorbehalt war, daß sie eine einheitliche politische Willensbildung in ganz Deutschland ausschließen wollte, um der politischen Wiedervereinigung des in vier fast souveräne Zonen zerteilten Deutschlands einen Riegel vorzuschieben. So sieht in Wirklichkeit die Potsdamer *Vier*-Mächte-Vereinbarung aus, die nach der Antragsgegnerin die politische Wiedervereinigung Deutschlands gebracht habe. Sogar gegen die Schaffung der im Dreimächte-Abkommen vorgesehenen zentralen Verwaltungsstellen unter Staatssekretären machte die französische Regierung einen Vorbehalt. Damit im Zusammenhang steht der französische Vorbehalt über die deutschen Grenzen. Wenn sie auch gegen die Vereinbarung über die polnische Westgrenze „keine grundsätzlichen Einwände" erheben wolle, so sei die französische Regierung doch der Ansicht, daß das Problem der deutschen Grenzen ein Ganzes bilde und eine Lösung nur finden könne, nachdem es von allen interessierten Mächten gemeinsam geprüft worden sei. Dieser Gedanke wird dann näher in einem französischen Memorandum vom 14. September 1945 aufgenommen und ausgeführt, daß das Rheinisch-Westfälische Gebiet einschließlich der Ruhr endgültig von Deutschland abgetrennt werden müsse. In einer Erklärung des französischen Oberbefehlshabers vor dem Kontrollrat am 1. Oktober 1945 wird das mit dem Hinweis darauf

wiederholt, daß die französische Regierung nicht Mitkontrahent der Potsdamer Abmachungen sei. Dies alles dürfte wahrlich die Behauptung, daß Frankreich sich dem Potsdamer Abkommen „in vollem Umfange" angeschlossen habe, kaum stützen.

Es mag in diesem Zusammenhang nicht unerwähnt bleiben, daß die Sowjetregierung es für vereinbar mit dem gepriesenen Potsdamer Abkommen hält, ja die Demilitarisierungsbestimmungen dahin interpretiert, daß das Ruhrgebiet unter eine internationale Kontrolle der vier Mächte, also nicht nur der Vereinigten Staaten, des Vereinigten Königsreichs und Frankreichs, sondern auch der Sowjetunion gestellt werden solle. Auf der Moskauer Konferenz von 1947 hat sie ihre Zustimmung zu der von Frankreich geforderten politischen Abtrennung der Saar von Deutschland versagt, weil die von ihr gleichzeitig geforderte Internationalisierung der Ruhr versagt wurde.

So sieht die sogenannte Vier-Mächte-Vereinbarung von Potsdam aus, an die das deutsche Volk als dem Palladium seiner Einheit und Freiheit gebunden sein soll. Man muß wirklich fragen, in welchen wesentlichen politischen Punkten die drei Potsdamer Mächte mit der vierten Macht, mit Frankreich, einig waren, und in welchen großen Fragen die drei Potsdamer Mächte selbst über seine Auslegung untereinander einig waren.

Gewiß, die *wirtschaftliche Einheit* Deutschlands ist im Potsdamer Abkommen vereinbart worden. Aber, so muß man fragen: welches Deutschland? Mit oder ohne Rheinisch-Westfälisches Gebiet und die Ruhr? Mit oder ohne Saar? Mit oder ohne Vier-Mächte-Kontrolle über die Ruhr? Offene Fragen! Aber abgesehen davon — das Potsdamer Abkommen selbst machte die wirtschaftliche Einheit dadurch hinfällig, daß in ihm das Prinzip der Reparationen *nach Zonen* stipuliert ist, um Friktionen in dieser Frage mit der Sowjetunion zu vermeiden, wie die Regierung der Vereinigten Staaten diese merkwürdige Bestimmung begründet hat. Aber dadurch sind diese Friktionen in keiner Weise ausgeschaltet, sondern im Gegenteil vermehrt worden. Denn nach der sowjetischen Auslegung der Reparationsvereinbarungen sollten auch *Entnahmen aus der laufenden Produktion* zulässig sein, was bekanntlich von seiten der beiden angelsächsischen Mächte auf das Entschiedenste bestritten wurde. Es ist aus der Zeit nach dem ersten Weltkrieg nur zu bekannt, was die Entnahmen aus der laufenden Produktion für die Weltwirtschaft und wirtschaftlich, sozial und politisch für Deutschland bedeuteten. Bei dem engen Zusammenhang der Reparationspolitik mit dem gesamten Wirtschaftsleben ist vor allem auch durch die Reparationsregelung nach Zonen die wirtschaftliche Einheit Deutschlands zunichte gemacht worden.

Von der politischen Einheit Deutschlands spricht das Potsdamer Abkommen ausdrücklich gar nicht; es liegt sogar das argumentum e contrario nahe, daß bei der Erwähnung der wirtschaftlichen und dem Schweigen über die politische Einheit letztere nicht gemeint war. Immerhin ist an der Stelle, die ich vorhin erwähnte, wo von den zentralen Verwaltungsstellen die Rede war, eine Andeutung, daß das nur gelten soll, bis es eine deutsche Regierung gibt, so daß also — dagegen haben ja die Franzosen protestiert — im Hintergrund so etwas von einer politischen Einheit steht, wenn auch unklar welchen Deutschlands. Die im Abkommen vorgesehenen, aber von Frankreich abgelehnten Staatssekretariate sollten nur einen wirtschaftlichen Wirkungskreis haben. Und es ist auch im Teil II des Abkommens über die Errichtung eines Rates der Außenminister die Rede von einer *„Friedensregelung"* mit einer deutschen Regierung — von einer Friedensregelung, nicht von einem *Friedensvertrag*, von einer Friedensregelung, die von der Regierung Deutschlands zu *„akzeptieren"* sei (to be accepted), von einer deutschen Regierung, wenn eine für diesen Zweck geeignete Regierung errichtet ist (Government adequate for the purpose is established), also wenn eine für ein *Friedensdiktat geeignete Regierung* „errichtet" ist. Errichtet von wem? Doch wohl kaum eine vom deutschen Volke in freier Selbstbestimmung *gebildete* Regierung, denn die wäre kaum für ein solches Diktat „appropriate" gewesen, sondern eine irgendwie „errichtete" Regierung. Wir wissen nur zu genau, wie nach sowjetischer Ansicht „geeignete" Regierungen aussehen: wir

kennen die Vorgänge in den baltischen Staaten, in Polen, der Tschechoslowakei, in Ungarn und Rumänien. Hier haben wir ein anschauliches Bild von „geeigneten" Regierungen. In der vorhin zitierten Note der Westmächte ist gerade diese Bestimmung des Potsdamer Abkommens als eine Beleidigung des deutschen Volkes, wenn im Jahre 1952 angewendet, bezeichnet worden.

Diese uneinige Einigkeit zwischen den drei Potsdamer Mächten und Frankreich und die uneinige Einigkeit der drei Potsdamer Mächte über die Auslegung und Anwendung der Prinzipien für eine koordinierte alliierte Politik gegenüber dem besiegten Deutschland, die in Potsdam erstrebt wurde, soll nach der Antragsgegnerin auch für Deutschland und das deutsche Volk bindend sein. Die Leugnung dieser Bindung wird der Bundesregierung von der Gegenseite mit heftigen und nicht näher zu qualifizierenden Beschimpfungen zum Vorwurf gemacht. Ihr wird von dem Vertreter der Antragsgegnerin der Abgeordnete *Ollenhauer* gegenübergestellt, der im Bundestag gesagt habe, daß das Potsdamer Abkommen „die einzige Klammer um die deutsche Einheit" sei. Was hat der Vorsitzende der SPD in der Sitzung des Bundestages vom 10. Juni 1953 aber in Wirklichkeit gesagt?

> „. . . Nun haben wir im Zusammenhang mit dem Potsdamer Abkommen etwas ganz anderes zur Diskussion gestellt. Wir haben nämlich die These vertreten — und diese These ist einfach in den Realitäten begründet —, daß es, wenn jetzt die Sowjetunion zum erstenmal nach dem Zusammenbruch des Kontrollrats wieder mit den anderen drei Besatzungsmächten in gewisse Beziehungen kommen will, gar keine andere Basis für ein Gespräch der Vier auf der Ebene von deutschen Besatzungsfragen gibt als eben dieses Potsdamer Abkommen. Damit ist in keiner Weise, von keinem Sozialdemokraten an irgendeiner Stelle die Behauptung oder die Erklärung verbunden worden, daß wir das Potsdamer Abkommen in *seinem materiellen Inhalt als annehmbar* oder als überhaupt *gültige und mögliche Basis* für eine *Viermächteregelung* für ein einheitliches Deutschland ansehen. Aber als Verhandlungsgrundlage ist das Potsdamer Abkommen einfach undiskutierbar."

Das ist freilich etwas total anderes als das, was die Gegenseite bei dem Hinweis auf die Rede beweisen will. Aus dem Gesamtzusammenhang ergibt sich, daß Ollenhauer bei der Erwähnung des Potsdamer Abkommens sich an die Terminologie eines Aufsatzes von Professor Abendroth im Europaarchiv (Bd. VII S. 4943 ff) anlehnt, der ausdrücklich sagt, daß er in seiner Untersuchung unter Potsdamer Abkommen stets das einheitliche System der Vereinbarungen verstehe, die die Erklärung und die Feststellungen vom 5. Juni 1945 umfassen. Das Potsdamer Abkommen selbst bezeichnet er in Übereinstimmung mit dem, was der Vertreter der Bundesregierung in seinem Eingangsplädoyer ausgeführt hat und was ich ausgeführt habe, als „Gemeinschaftserklärung der Regierungschefs dreier Großmächte", als *„typische Kriegsvereinbarung"*, als „Kommuniqué vom 2. August 1945", als „Schlußkommuniqué der Dreimächte-Konferenz", als „Mitteilung über die Dreierkonferenz von Berlin" und dergleichen mehr.
Ich kann mich hier nicht im einzelnen mit dieser interessanten und scharfsinnigen Abhandlung auseinandersetzen, deren Ausführungen ich zum Teil bejahe, während ich anderen nicht ganz zustimmen kann. So geht es sehr weit, wenn er sagt, daß es vom Beginn an eine Illusion gewesen sei, von dem Abkommen mehr zu erwarten als Formelkompromisse, die völlig gegensätzlicher Auslegung fähig waren, und daß das Potsdamer Abkommen rechtlich längst gegenstandlos geworden sei. Jedenfalls ist auch nach ihm das Abkommen eine Vereinbarung über eine koordinierte alliierte Politik gegenüber Deutschland und für Deutschland — ganz abgesehen von seinem Inhalt — juristisch eine *res inter alios gesta.*

Wer ist Normenadressat des Potsdamer Abkommens?

An dem Satz, daß Verträge zwar die Kontrahenten binden, aber nur die Kontrahenten, ist noch nie gezweifelt worden. Er ist die Grundlage allen völkerrechtlichen Vertragsrechtes. An ihm wird so strikt festgehalten, daß Verträge zu Gunsten oder zu Lasten Dritter dem Völkerrecht fremd sind: Rechte und Pflichten dritter, an dem Vertrage nicht beteiligter Rechtssubjekte können nur mit deren

Zustimmung begründet werden. Das ist eine wirklich allgemeine Regel des Völkerrechts im Sinne des Artikels 25, die durch keine Dialektik des Vertreters der Antragsgegnerin außer Kraft gesetzt werden kann. Es ist daher völkerrechtlich ausgeschlossen, daß sich die Bundesregierung auf das Potsdamer Abkommen als Rechtsgrundlage beruft oder zu der Frage der Geltung oder der Auslegung des zwischen den drei Potsdamer Mächten geschlossenen Abkommens oder der wesentlichen Vorbehalte der französischen Regierung äußert. Darin läge ein Eingriff in die eigenen Angelegenheiten der Vier Mächte, in ihr „domaine réservé", in die „affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat", wie die Charta der Vereinten Nationen sagt.

Der Vertreter der Bundesregierung hat sich wohlweislich eines solchen Eingriffs enthalten und ausdrücklich gesagt, daß ein Streit zwischen den Besatzungsmächten weder die Verfassungsorgane der Bundesrepublik noch die Individuen und Gruppen im Geltungsbereiche des Grundgesetzes juristisch etwas angeht. Auch ich habe ohne jede Stellungnahme nur von den Meinungsverschiedenheiten zwischen den Kontrahenten als Tatsachen berichtet. Auch ein deutsches Gericht kann ein zwischen dritten Mächten geschlossenes Abkommen weder auf seine Gültigkeit prüfen noch es auslegen, ohne gegen ein feststehendes Prinzip des Völkerrechts und so auch gegen Artikel 25 des Grundgesetzes zu verstoßen. Ein deutsches Gericht kann sein Fragerecht nicht in bezug auf solche Fragen ausüben; und die Bundesregierung könnte auf Fragen dieser Art, wenn sie — was ausgeschlossen erscheint — etwa gestellt würden, nicht antworten.

So hat auch der Vertreter der Bundesregierung in seinem Eingangsplädoyer unbestreitbar richtig gesagt, daß das deutsche Volk in dem Abkommen nicht „angesprochen" sei, oder, um ein übliches Fremdwort zu gebrauchen, es ist nicht „Normenadressat". Es ist unbegreiflich, daß der Vertreter der Antragsgegnerin sich darüber so erregen konnte, wie er es getan hat. Da es sich bei dem Potsdamer Abkommen um die Feststellung von Prinzipien für die von den *Alliierten* gemeinsam zu befolgende *Politik* handelt, im übrigen nicht nur in bezug auf die Behandlung des besetzten Deutschlands, sondern auch bezüglich einer Reihe anderer Fragen, so ist deutlich, daß nur die alliierten *Regierungen* und nicht die Bundesregierung oder das deutsche Volk oder Individuen und Gruppen des deutschen Volkes Normenadressaten sind. Was würde die Antragsgegnerin oder die Sowjetregierung sagen, wenn ein deutsches Gericht z. B. feststellen würde, daß die Reparationsmaßnahmen der Sowjetregierung das Potsdamer Abkommen verletzen? Das durften nur die beiden anderen Partner des Potsdamer Abkommens vorbringen.

Die Tatsache, daß die Partner des Potsdamer Abkommens selbst Deutschland nicht als Normenadressaten ansahen, ergibt sich nicht nur aus Zweck und Inhalt des Abkommens, sondern auch daraus, daß sie ihre gemeinsamen Beschlüsse nicht in dem dispositiven Teil des Amtsblattes veröffentlicht haben, der das deutsche Volk und die deutschen Behörden als Normenadressaten „anspricht", sondern in einem Ergänzungsheft, das nur der allgemeinen Information dienen soll. Wenn der Vertreter der Bundesregierung auf diese Tatsache hinwies, so hat er damit natürlich nicht die Verbindlichkeit des Abkommens für die Parteien in Zweifel ziehen wollen, wie ihm von gegnerischer Seite unterstellt wird; er hat nur seine normative Kraft für Deutschland in Abrede gestellt. Andererseits ist es selbstverständlich, daß das deutsche Volk, um dessen Behandlung durch die Besatzungsmächte es geht, an der Sache im höchsten Maße interessiert ist. Die offizielle Information über die im Ergänzungsheft erschienenen Dokumente war daher wohl angebracht; denn in der Tat sind die so veröffentlichten Dokumente für Deutschland höchst bedeutungsvoll als die letzte Fassung dessen, was bereits in den Schlußkommuniqués der vorbereitenden Kriegskonferenzen, zum Teil wörtlich gleichlautend, vereinbart war. Eine andere rechtliche Bedeutung als diese Kommuniqués hat das Potsdamer Kommuniqué nicht.

Es sind die Grundsätze für die alliierte Politik gegenüber Deutschland niemals als unmittelbar die deutsche Bevölkerung und die deutschen Behörden bindende Vorschriften angesehen worden. Um diese unmittelbare Bindung herbeizuführen,

mußten Proklamationen, Gesetze, Verordnungen, Direktive, Befehle der einzelnen Oberbefehlshaber oder des Kontrollrates ergehen, die im dispositiven Teil des Amtsblattes veröffentlicht sind; erst dadurch wurde das deutsche Volk und die deutschen Behörden als Normenadressate „angesprochen", sofern nicht individuelle Verwaltungsakte an die betroffenen Personen gerichtet wurden.
Was insbesondere die Bestimmung der Ziffer 9 des Teiles III über die politischen Parteien betrifft, so ist deutlich, daß auch sie sich nur an die Besatzungsbehörden richtet. Das kommt auch im Wortlaut der Bestimmung zum Ausdruck. Es heißt hier, daß „die Verwaltung der Angelegenheiten in Deutschland" — versteht sich durch die drei Potsdamer Besatzungsmächte — bestimmte Ziele verfolgen soll und daß für dieses Ziel (to this end) alle demokratischen Parteien in Deutschland zuzulassen und zu ermutigen sind — natürlich von den Besatzungsbehörden. Oder sollten etwa die Individuen, die Parteien gründen wollen, ein subjektives Recht auf die Gründung demokratischer Parteien erhalten haben, über das von deutschen Behörden oder Gerichten geurteilt werden dürfte? Kaum!
Gibt die Bestimmung den deutschen Behörden oder Gerichten das Recht, den Begriff „demokratisch" im Sinne des Potsdamer Abkommens auszulegen? Das wäre eine recht schwierige Aufgabe, da die Partner des Abkommens den Begriff bekanntlich sehr verschieden auslegen. Auf der Moskauer Konferenz hat der Vertreter der Vereinigten Staaten am 14. März 1947 ausdrücklich gesagt, daß das Wort Demokratie verschiedene Auslegungen erfahren habe; er entwickelt dann die amerikanische Auffassung mit großer Ausführlichkeit, die in bewußt scharfem Gegensatz zu der Auslegung des Begriffes in den sogenannten Volksdemokratien steht. Er bedauert, daß der Kontrollrat es unterlassen habe, die von ihm richtig gehaltenen Voraussetzungen für eine Demokratie festzulegen; der rein negative Prozeß, die Nazis auszuschalten, genüge keineswegs. Er beabsichtige einen Vorschlag für eine entsprechende Direktive über die Frage in Umlauf zu setzen. Zu dieser Direktive ist es offenbar nie gekommen. Aber wie dem auch sei: das Potsdamer Abkommen ist für die deutsche Regierung, für die Bundesrepublik, ihre Verfassungsorgane, Gerichte und Behörden eine res inter alios gesta.

Das Potsdamer Abkommen und die deutsche Souveränität

Mit der allmählichen Lockerung und der künftigen Aufhebung des Besatzungsregimes hat sich die mit dem Besatzungsregime belastete und insoweit ruhende deutsche Souveränität infolge der Elastizität der Souveränität automatisch jeweils immer weiter ausdehnen können und ist das deutsche Volk automatisch immer mehr wieder Herr über die Gestaltung seiner Lebensverhältnisse geworden. Es hat selbst zu bestimmen, was es unter Demokratie versteht und wie es sein politisches, wirtschaftliches, soziales und kulturelles Leben nach demokratischen Grundsätzen einrichten will. Das Bonner Grundgesetz hat sich für eine *„freiheitliche* demokratische Grundordnung" entschieden und hat zugleich festgelegt, daß diese Grundordnung gegen ihre Feinde verteidigt werden muß, damit nicht wieder die demokratischen Freiheiten von den Feinden der Demokratie, wie sie das deutsche Volk nach seinem Grundgesetz als freiheitlich-demokratische Grundordnung verstanden wissen will, dazu mißbraucht werden, sie zu unterminieren und schließlich zu beseitigen. Artikel 21 will die Demokratie schützen und sie gegen undemokratische Parteien sicherstellen. Er ist daher nicht undemokratisch, da Demokratie kein bloß formaler Begriff ist, sondern in einem hohen Maße materieller Wertbegriff.

Das Grundgesetz ist kraft der *verfassungsgebenden Gewalt* des deutschen Volkes in den elf Ländern, zugleich auch für die Deutschen, denen mitzuwirken versagt war, beschlossen worden, kraft eigenen Rechts und ohne jeden Zusammenhang mit dem Potsdamer Abkommen. Die Präambel sagt sodann, daß das gesamte deutsche Volk aufgefordert bleibt, *in freier Selbstbestimmung,* also nicht in Ausführung eines Abkommens fremder Mächte, *die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden.* Das Potsdamer Abkommen haben die an dem Werk beteiligten Organe nicht vor Augen gehabt und, abgesehen von seinem Inhalt, schon darum an das Abkommen nicht denken dürfen, weil es für Deutschland eine res inter alios

acta ist. Das sein Grundgesetz kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt beschließende Volk fühlte sich, wie es in der Präambel so schön heißt, nur gebunden an seine Verantwortung vor Gott und den Menschen. Schon dieser Eingangssatz schließt jede Bindung an jedes Menschenwerk aus, das seiner Natur nach dem Irrtum unterworfen ist.

Es ist höchst bedauerlich, um nicht mehr zu sagen, daß die Antragsgegnerin dies nicht zu sehen und in seiner Würde zu verstehen vermag. Die Antragsgegnerin will in dem Potsdamer Abkommen zwei Schichten unterscheiden: 1. die nur für die Anfangsperiode der Kontrolle bestimmten Vorschriften und 2. die über diese Zeit hinausgreifenden Bestimmungen. Bei letzteren ist offenbar vor allem an den Absatz 4 der Einleitung des Teiles III gedacht, in dem es heißt:

> „Es ist nicht die Absicht der Alliierten, das deutsche Volk zu vernichten oder zu versklaven, es ist vielmehr die Absicht der Alliierten, daß dem deutschen Volk Gelegenheit gegeben wird, schließlich einen Wiederaufbau seines Lebens auf demokratischer und freiheitlicher Grundlage vorzubereiten. Wenn seine Bemühungen ständig auf dies Ziel gerichtet sind, wird es ihm möglich sein, zu gegebener Zeit seinen Platz unter den freien und friedliebenden Völkern der Welt einzunehmen."

Entsprechendes steht in Ziffer 3 unter IV. Wer Sinn für echte Freiheitsbegriffe hat, kann diesen Satz nicht mißverstehen: Die Alliierten sollen dem deutschen Volk helfen, damit das deutsche Volk Gelegenheit hat, sich vorzubereiten auf ein Ziel, das es selbst und nur es selbst verwirklichen kann. Es ist deutlich der Sinn dieser Sätze, daß nach der Beseitigung der alliierten Besatzungsrechte wieder Raum dafür geschaffen wird, daß das deutsche Volk *kraft eigenen Rechts* und in *freier Selbstbestimmung* sein Leben demokratisch und friedlich gestaltet.
Was aber sagt der Vertreter der Antragsgegnerin?

> „Jeder, der die verpflichtende Wirkung des Potsdamer Abkommens für Deutschland leugnet, verletzt notwendigerweise die nationalen Rechte und Interessen des deutschen Volkes. Denn eins dürfen wir nie außer Acht lassen: das Potsdamer Abkommen ist die einzige rechtliche Grundlage auf die wir uns stützen können bei unserem Anspruch auf die nationale Selbstbestimmung, auf staatliche Einheit, auf staatliche Souveränität, auf Wiedervereinigung und auf eine international gleichberechtigte Stellung. Preisgabe des Potsdamer Abkommens das heißt: Preisgabe der nationalen Lebensrechte unseres Volkes."

Und an anderer Stelle sagt er, daß es das Potsdamer Abkommen ist, welches dem deutschen Volk seine Freiheit und Einheit und seinen Wiedereintritt in den Kreis gleichberechtigter Völker „garantiert"!

Also: ein Vertrag *fremder* Mächte „garantiert" *deutsche* Einheit und Freiheit. Wenn unser Anspruch auf Selbstbestimmung, Freiheit und Wiedervereinigung nicht *unser* eigener Anspruch ist, sondern als einzige rechtliche Grundlage ein Abkommen zwischen vier fremden Mächten hat, und wenn es nur diese Vier Mächte sind, die dies „garantieren", so bedeutet das ein ständiges Kontroll- und Einspruchsrecht dieser fremden Mächte in alle deutschen Angelegenheiten. Das Potsdamer Abkommen soll die Magna Charta des deutschen Volkes sein! Das ist die letzte Weisheit, die der Vertreter der Antragsgegnerin hier verkündet hat. Es ist eine erschütternde Weisheit. Aber wir können dem Vertreter der Antragsgegnerin dankbar dafür sein, daß er dies offen und deutlich vor dem höchsten deutschen Gericht in der öffentlichen Sitzung am 1. Dezember 1954 ausgesprochen hat. Es soll nicht vergessen werden.

Ich glaube dargelegt zu haben, daß *alle* von der Antragsgegnerin vorgebrachten völkerrechtlichen Argumente und Dokumente, insbesondere das Potsdamer Abkommen von jeder Erörterung über das deutsche Grundgesetz für dies Verfahren ausgeschaltet sind. Damit ist der Weg frei für die Erörterung der verfassungsrechtlichen Frage, um die es in diesem Verfahren über die Anwendung des Artikels 21 allein geht.

Die Bedeutung der Lizenzierung der KPD

Am 9. Verhandlungstag, dem 9. Dezember 1954, wurde über die rechtliche Bedeutung der Lizenzierung der KPD verhandelt. Dabei wurden auf Wunsch des Senats folgende Fragen behandelt:

1. *Auf welcher Rechtsgrundlage ist die Lizenzierung der KPD durch die Besatzungsmächte erfolgt?*
2. *Wann, von welchen Stellen und für welchen Bereich (Land, Zone, Bund) und mit welchem Inhalt ist die Lizenz für die KPD erteilt worden? Etwaige Urkunden sollen vorgelegt werden.*
3. *Welche rechtliche Bedeutung hat die Lizenzierung für das hier schwebende Verfahren auch nach Aufhebung der Lizenzierungsbestimmungen?*

Rechtsanwalt **Böhmer** *nahm dazu als Prozeßbevollmächtigter der KPD am 9. Verhandlungstag, dem 9. Dezember 1954, Stellung und führte zu Punkt 1) die Verordnung Nr. 12 der Britischen Militärregierung vom 8. Januar 1946 (ABl. Nr. 6 S. 85) an. Bei Punkt 2) bezog er sich gleichfalls auf die Bestimmungen dieser Verordnung. Er ließ erkennen, daß eine Vorlage der gewünschten Urkunden aus verschiedenen Gründen zum Teil überhaupt nicht möglich sei, zum Teil im Laufe des Verfahrens nachgeholt werde. Bei Punkt 3) vertrat die KPD den Standpunkt, die spätere Aufhebung des Lizenzierungszwanges lasse die Weitergeltung der bis zu diesem Zeitpunkt erteilten Lizenzen unberührt. Die Lizenzierung sei in allen Zonen einheitlich vorgenommen und die Lizenzen unbefristet erteilt worden. Bei den Lizenzierungen fehle ein Widerrufsvorbehalt; es sei auch unerheblich, ob in einzelnen Ausführungsbestimmungen der Besatzungsmächte eine Widerruflichkeit vorgesehen sei. Tatsächlich sei in keinem Falle eine erteilte Parteilizenz der KPD widerrufen worden.*

Aus der staatsrechtlichen Stellung der Bundesrepublik folge, daß sich die deutschen Verfassungsorgane nicht über die von den Besatzungsmächten berechtigt und im Rahmen ihrer Zuständigkeit erteilten Lizenzen hinwegsetzen könnten. Diese Rechtslage ergebe sich zudem ausdrücklich aus dem Gesetz Nr. 13 der Alliierten Hohen Kommission, durch das alle Anordnungen der Besatzungsbehörde der Nachprüfung durch deutsche Gerichte entzogen worden seien.

Zu diesen Ausführungen der Antragsgegnerin nahm der Prozeßbevollmächtigte der Bundesregierung, Rechtsanwalt **Henrichs,** *am gleichen Tage Stellung:*

Die Lizenzierung von Parteien — ein Verbotssystem mit Erlaubnisvorbehalt

Die Antragsgegnerin hat zunächst die rechtlichen Grundlagen erörtert, auf denen die für die KPD erteilten Erlaubnisse beruhen. Sie hat dabei in erster Linie Bezug genommen auf die Verordnung Nr. 12 der Britischen Militärregierung. Diese ist in einem sehr wesentlichen Punkte ergänzt worden durch die Verordnung Nr. 143 der Britischen Militärregierung, welche die Widerruflichkeit der erteilten Erlaubnis festlegt. Nach Verordnung Nr. 143 sind alle auf Grund der Verordnung Nr. 12 erteilten Erlaubnisse widerruflich.

Das ist die eine Anmerkung, die zu der Darstellung der Verordnung Nr. 12 zu machen ist. Die zweite ist eine mehr äußerlich bezeichnungsmäßige, die aber doch auch ihren wesentlichen Sinn hat. Die Erlaubnis ist nämlich in der Verordnung Nr. 12 nicht etwa als eine Lizenz — der Ausdruck hat sich später nur im innerdeutschen Gebrauch eingebürgert —, sondern als eine ganz schlichte Erlaubnis, ein Permit, bezeichnet. Infolgedessen sind auch die Ausführungen, die sich auf die Lizenz und ihre Nichtwiderruflichkeit berufen, nicht zutreffend. Einmal, weil hier ja ganz ausdrücklich die Widerruflichkeit in der Verordnung Nr. 143 festgelegt wird, zweitens, weil es überhaupt keine Lizenz im strengen Sinn ist, sondern eine Erlaubnis — ein Permit.

Nur der Vollständigkeit halber darf ich die Verordnungen der anderen Militärbefehlshaber der Besatzungsmächte zitieren. In der amerikanischen Besatzungszone war es so, daß vom 27. August 1945 an die Genehmigungen erst auf Kreisebene erteilt wurden. Dann kamen einige Monate später die Bestimmungen der Amerikaner entsprechend der Verordnung 12 der Britischen Militärregierung, die unter dem 21. Oktober 1946 ihre endgültige, in der Zwischenzeit nur in Kleinigkeiten veränderte Form erhielten und die dasselbe System widerspiegeln wie die Verordnung Nr. 12, nämlich — um es in deutschen Rechtsbegriffen zu sagen — ein Verbotssystem mit Erlaubnisvorbehalt. Im allgemeinen war die Bildung von politischen Parteien verboten, aber es konnte eine Erlaubnis erteilt werden. Ich darf hervorheben, daß in der amerikanischen Regelung sich wiederum ausdrücklich in einer besonderen Bestimmung dieselbe freie Widerruflichkeit findet, wie in der britischen Verordnung Nr. 12. Für die französische Zone ist es die Verordnung Nr. 23 vom 29. November 1945, auch in derselben Systematik: Verbotssystem mit Erlaubnisvorbehalt, die erteilte Erlaubnis widerruflich.

Diese Bestimmungen der einzelnen Besatzungsmächte in ihren einzelnen Zonen sind die Rechtsgrundlage für die erteilten Erlaubnisse.

Die Antragsgegnerin hat auf das Potsdamer Abkommen zurückgegriffen. Die heutige Erörterung hat den Sinn, die Bedeutung dieser Erlaubnisse für sich allein zu prüfen, das heißt in der Annahme, daß die anderen Voraussetzungen gegeben wären. Dann wird hier lediglich die Frage gestellt: „Würde die Erlaubnis für sich allein — also auch beim Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen des Art. 21 GG — ein Hinderungsgrund für das Verfahren oder ein Ablehnungsgrund für den Antrag sein?" Die Frage des Potsdamer Abkommens ist bereits erörtert worden. Nur den einen Hinweis darf ich mir gestatten: Gerade diese Darstellung ist ja ein, man möchte sagen, sehr deutlicher Beweis für das, was Herr Prof. Kaufmann so überzeugend dargestellt hat. Die Erlaubnisse wurden nicht erteilt auf Grund des Potsdamer Abkommens, und das Potsdamer Abkommen hielt man nicht für genügend, um daraufhin zu verbieten und zu erlauben, sondern jede der Besatzungsmächte erließ für ihre Zone ein besonderes Gesetz: Verordnung Nr. 12, Verordnung Nr. 23 und die bereits erwähnten amerikanischen Bestimmungen. Übrigens ergab sich auch in der russischen Zone und für Berlin das gleiche Bild. General Tschuikow hat schon im Juni 1945 — und das wurde nachher von den einrückenden Westalliierten für Berlin akzeptiert — entsprechende Bestimmungen und Gesetze erlassen. Erst durch diese Gesetze der einzelnen Besatzungsmächte wurde innerstaatliches deutsches Recht, für die deutsche Bevölkerung maßgebliches Recht geschaffen.

Das sind die Rechtsgrundlagen, und es kommt jetzt die zweite Frage nach der Rechtsnatur der auf Grund dieser Gesetze der einzelnen Zonen erteilten Erlaubnisse. Daß ein subjektives öffentliches Recht durch diese einfachen Erlaubnisse geschaffen worden sei, hat auch die Antragsgegnerin nicht behauptet und wohl auch nicht gemeint, als sie von einer „Verleihung" sprach. Das Schwergewicht schien mir mehr auf der Vorstellung zu liegen, daß diese Erlaubnisse so ähnlich wirkten und zu werten seien wie etwa ein Feststellungsurteil; d. h., weil die Erlaubnisse damals unter der Voraussetzung erteilt worden sind, daß die Partei demokratisch ist und der Förderung des demokratischen Lebens dient, ist damit auch ein für alle Mal wie in einem Feststellungsurteil festgestellt, daß die Partei demokratisch ist und immer demokratisch bleiben wird. Zunächst hat diese einfache Erlaubnis, die übrigens kein Staatsakt, sondern ein Verwaltungsakt der Besatzungsbehörde ist, auf keinen Fall die Wirkung eines solchen Feststellungsurteils. Sie hat es weder von der Autorität dessen her, der sie erläßt — wie ein gerichtliches Urteil —, noch hat sie es ihrem Inhalt nach. Diese Rechtswirkung kann auch deshalb nicht angenommen werden, weil im Sinne eines Feststellungsurteils nur ein in sich abgeschlossener Tatbestand festgestellt werden kann, nicht aber ein Tatbestand, der ein in die Zukunft hinein fortdauernder Zustand und Lebenstatbestand ist, der sich ständig ändern kann, also nicht in irgendeinem Zeitpunkt der Vergangenheit ein für alle Mal für die Zukunft festgestellt werden kann. Diese Feststellungswirkung ist also diesem Verwaltungsakt sowohl seiner juristischen Natur wie seinen tatsächlichen Möglichkeiten nach durchaus abzu-

sprechen. Ein solcher Verwaltungsakt, eine Erlaubniserteilung, hat immer nur die Bedeutung, daß nach dem vernünftigen Ermessen der Verwaltungsbehörde — also der betreffenden örtlichen Stelle der Besatzungsmacht — zur Zeit kein Anlaß bestehe, die beantragte Erlaubnis zu versagen. Im übrigen wäre evtl. auf die gestellten Anträge zurückzukommen. In der erteilten Erlaubnis — die war sehr schlicht, es wird eben erlaubt — spiegelt sich ja lediglich die Bezugnahme auf die Voraussetzungen für die Begründung des Antrags wider. Diese Anträge versichern natürlich alle: wir sind durchaus demokratisch, und zwar deshalb, weil wir antifaschistisch sind. Das war die zu jener Zeit gängige und auch angenommene Begründung. Zudem darf man nicht verkennen, daß das Ganze ein Anfang und — vom Standpunkt der Besatzungsmächte aus — in gewissem Sinne ein Experiment war.

Die Antragsgegnerin hat betont, daß die Kommunistische Partei ihre Lizenz sehr frühzeitig bekommen hat, also bevor irgendeine praktische Bewährung und damit irgendein genaues Bild auch des damaligen Zustands der Partei vorlag.

Nun, und das ist wohl die für den Prozeß entscheidende Frage dieses Verhandlungsabschnitts, ist der Standpunkt vertreten worden, daß diese Erlaubniserteilung jetzt noch eine Barriere für die Anwendung des Artikels 21 GG sei. Um diese Frage prüfen zu können, muß man die gesetzgeberische Entwicklung *nach* dem Erlaß der eingangs dargelegten alliierten Verordnungen und der Erteilung der Erlaubnisse verfolgen. Dieser Abschnitt ist von der Antragsgegnerin übergangen worden. Es geschah nämlich in der Zwischenzeit folgendes: Zunächst kam 1949 das Besatzungsstatut. In diesem Besatzungsstatut wurden alle Gebiete, die nicht ausdrücklich von den Alliierten für sich vorbehalten waren, der Zuständigkeit der deutschen Stellen überantwortet. Es ist ganz klar, daß das Parteiwesen, das Parteirecht nicht zu den Vorbehaltsgegenständen des Besatzungsstatuts gehörte; es ist also 1949 mit dem Inkrafttreten des Besatzungsstatuts in die Zuständigkeit der deutschen Stellen übergegangen. In Artikel 21 GG machte dann die Bundesrepublik von der ihr im Besatzungsstatut eingeräumten Freiheit zur eigenzuständigen Regelung des Parteiwesens Gebrauch, in dem Sinn, daß sie das bisherige System der Verbotsgesetzgebung mit Erlaubnisvorbehalt umänderte in das System der Freiheit der parteipolitischen Betätigung und der Bildung der Parteien mit der dann allerdings gerade zum Schutz der Freiheit notwendigen Schranke, daß diese Freiheit da ihre Grenze finde, wo sie sich selbst zu zerstören droht, wenn eben eine Partei die ihr grundsätzlich gewährte Freiheit dadurch mißbraucht, daß sie darauf ausgeht, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen. Also *Freiheit mit Mißbrauchsschutz.*

Im März 1950 sind die genannten Bestimmungen, die die Grundlage für die bis dahin erteilten Erlaubnisse waren, ausdrücklich aufgehoben worden, und zwar durch ein einheitliches Gesetz der Alliierten Hohen Kommission, Gesetz A 2 vom 17. März 1950 (Amtsbl. der Alliierten Hohen Kommission Nr. 12, S. 138). Darin werden die bereits erwähnten Verordnungen der Britischen Militärregierung bzw. des Französischen Oberbefehlshabers ausdrücklich aufgehoben. Die Amerikaner hatten schon vorher ihre Verordnung aufgehoben und hiervon durch den Generalsekretär der Alliierten Hohen Kommission für Deutschland die Bundesregierung offiziell unterrichtet.

Es ist überdies ein ganz besonderer Tatbestand, daß nicht nur, wie es auf manchen anderen Gebieten der Fall war, durch das Besatzungsstatut Zuständigkeiten auf die deutsche Regierung und die deutschen Parlamente übergingen, sondern daß außerdem schon kurz nachher alle Bestimmungen, die bisher die Grundlage für Verbot und Erlaubnis gewesen waren, aufgehoben wurden.

Und nun ist hier die Auffassung vertreten worden, daß — trotz des Übergangs der Zuständigkeit zur Regelung des Parteiwesens auf die deutschen Stellen und trotz der ausdrücklichen Aufhebung der die bisherigen Erlaubnisse begründenden Bestimmungen im März 1950 — die bisher erteilten Erlaubnisse ihre Bedeutung behielten. Das würde also heißen, daß diejenigen Parteien, die schon vor dem Übergang der Zuständigkeit auf die deutschen Stellen und vor der Aufhebung der entsprechenden Gesetze der Besatzungsmächte gestattet waren, ein für alle

Mal ein unantastbares Recht auf Bestehen hätten, gleichgültig, wie sie dieses Recht gebrauchen, d. h., daß ihnen absolute Immunität durch die damalige Genehmigung verliehen worden ist.

Gegen einen solchen Standpunkt spricht zunächst als erster Gegengrund folgende Überlegung: Wenn die Besatzungsmächte in der Bundesrepublik zunächst mit dem Besatzungsstatut ihre Zuständigkeit für das Parteiwesen aufgaben und auf die deutschen Stellen übertrugen, wenn sie dann mit der Genehmigung des Grundgesetzes selbstverständlich auch den Art. 21 mit dem Grundsatz der Freiheit und der Mißbrauchsschranke genehmigten, und wenn sie dann noch ausdrücklich im März 1950 ihre Gesetze, die bis dahin die Grundlage für Verbot und Genehmigung gewesen waren, aufhoben, dann brachten die Besatzungsmächte in besonders klarer und ausgesprochener Weise ihren Willen zum Ausdruck, auf diesem Gebiet des Parteiwesens den deutschen Stellen unbeschränkte Zuständigkeit und absolute Freiheit zu geben. Das ist der erste Grund gegen diese Ansicht vom Fortgelten der früher erteilten Erlaubnis.

Privilegierung der KPD — Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes

Wenn diese Ansicht der Antragsgegnerin zutreffend wäre, und das ist der zweite Einwand gegen diese Ansicht, dann wäre das auch eine Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes. Dann gäbe es nämlich in Deutschland zwei Arten von Parteien mit grundsätzlich verschiedener Rechtsstellung: Eine Gruppe, die ihre Genehmigungen noch von früher von den Besatzungsmächten her hätte und die gegen jeden Antrag, ihre Verfassungswidrigkeit festzustellen, gefeit wäre, möge sie beabsichtigen oder tun, was sie wolle. Und eine zweite Gruppe, die an diese Mißbrauchsschranke gebunden wäre, die also bei entsprechendem Verhalten gewärtig sein müßte, als verfassungswidrig angesehen zu werden.

Dann darf ich auch auf die *Widerruflichkeit* als dritten Grund gegen eine weitergeltende Kraft der früher erteilten Erlaubnis kommen. Ich habe bisher die Widerruflichkeit nur als Tatbestandselement der Rechtsgrundlagen erörtert. In diesem Zusammenhang bedeutete sie natürlich nur, daß die Besatzungsbehörde die von ihr gegebene Erlaubnis hätte widerrufen können. Aber diese Widerrufsmöglichkeit ist auch für die Frage, wie denn bezüglich der Weitergeltung die erteilte Erlaubnis zu beurteilen ist, maßgeblich. Aus ihr erhellt nämlich — vor allem da sie völlig frei war —, daß die Erlaubnis ihrer Art nach keine Existenzgarantie war, und daß dieser Charakter der Widerruflichkeit auch einer eventuellen weitergeltenden Erlaubnis — wenn man die Ansicht unterstellte — auf alle Fälle anhaftete. Die gegenteilige Ansicht würde ja zu dem merkwürdigen Ergebnis führen, daß mit dem Wegfall der Zuständigkeiten infolge des Besatzungsstatuts und mit dem Wegfall der Grundlage infolge Aufhebung der Gesetze sich die Rechtsnatur der erteilten Erlaubnis, die bis dahin widerruflich war, zur Unwiderruflichkeit erhöhen würde. Eine solche Erhöhung des Rechtscharakters ist nicht anzunehmen, und infolgedessen ist die Widerruflichkeit, die von Anfang an gegebene Widerruflichkeit, ein dritter Grund gegen das Weitergelten.

Als letzten Grund darf ich den inneren Zusammenhang von Verbot und Erlaubnis anführen. Eine Erlaubnis ist denknotwendig überhaupt nur so lange von Bedeutung, wie ein Verbot besteht. Wenn das Verbot wegfällt, wird damit auch die erteilte Erlaubnis inhaltlos. Verbot und Erlaubnis gehören zusammen. Da die Besatzungsmächte das Prinzip der Verbotsgesetzgebung mit Erlaubnisvorbehalt aufgaben, wurden auch die erteilten Erlaubnisse bedeutungslos. Von nun an waren die Parteien nicht mehr da, weil sie erlaubt waren, sondern sie waren da, weil jeder, der sich innerhalb der verfassungsmäßigen Schranken hielt, die Freiheit hatte, da zu sein.

Ich hätte nicht erwartet, daß die Frage der Vorlagepflicht noch aus der Vergangenheit heraufgeholt würde. Das Gesetz Nr. 13 hat einmal eine Zeitlang bei Streitigkeiten über Anordnungen der Besatzungsbehörde eine Rolle gespielt. Es war von vornherein die Ansicht deutscher Stellen, daß sich die Vorlagepflicht nur auf die vorbehaltenen Gebiete beziehe. Die Besatzungsmacht selbst hat praktisch seit Jahren auf diese Vorlage völlig verzichtet. Die Besatzungsmächte haben

damit zu erkennen gegeben, daß sie diese Bestimmung als erledigt ansehen. Aber eine letzte Grundlage in dieser Beziehung, die die Sache nun völlig klärt, ist die Schlußakte der Londoner Neun-Mächte-Konferenz vom 4. Oktober 1954, wo zum Punkt Deutschland erklärt wird, daß die drei Westmächte wünschen, das Besatzungsregime so schnell wie möglich zu beenden, und wo sie für die Zeit bis zum Inkrafttreten der vorgesehenen Verträge folgendes erklärt haben: „In der Zwischenzeit werden die drei Regierungen ihre Hochkommissare anweisen, fortan im Geiste der obenerwähnten Politik zu handeln. Insbesondere werden die Hochkommissare von ihren Vollmachten, die aufgegeben werden sollen, nur in Übereinstimmung mit der Bundesrepublik Gebrauch machen mit Ausnahme auf dem Gebiet der Abrüstung und Demilitarisierung und in solchen Fällen, wo die Bundesregierung aus rechtlichen Gründen nicht in der Lage ist zu handeln oder Verpflichtungen auf sich zu nehmen, die in dem Abkommen vorgesehen sind." Diese hier in Aussicht gestellten Anweisungen an die Hochkommissare sind ergangen, und damit dürfte auch der formelle Schlußpunkt unter diese seit Jahren von den Besatzungsmächten schon nicht mehr praktizierte und damit aufgegebene Vorlagepflicht gesetzt sein.

Der Artikel 21 des Grundgesetzes

Am 10. Verhandlungstag, dem 10. Dezember 1954, trug Rechtsanwalt **Dr. Hütsch** *die Stellungnahme der Antragsgegnerin zu Art. 21 GG vor. Diese Ausführungen enthielten im wesentlichen eine Auseinandersetzung mit der Antragsbegründung der Bundesregierung und den Entscheidungsgründen des SRP-Urteils. Dr. Hütsch vertrat u. a. die Ansicht, daß Art. 21 GG wegen der Unbestimmtheit der in ihm enthaltenen Begriffe und auch wegen des Fehlens eines Ausführungsgesetzes zu Art. 21 Abs. 3 GG (Parteiengesetz) zur Zeit nicht anwendbares Recht sei.*

Zu einigen grundsätzlichen Fragen in den Ausführungen des Prozeßbevollmächtigten der Antragsgegnerin nahm für die Bundesregierung am gleichen Tage zunächst der Prozeßbevollmächtigte Regierungsdirektor im Bundesministerium des Innern **Dr. Kaminski** *Stellung:*

Kriterien der Demokratie

Rechtsgrundlage und Ausgangspunkt jeder rechtlichen Argumentation über den Art. 21 des Grundgesetzes ist das Grundgesetz selbst. Da über diesen Ausgangspunkt Einmütigkeit zu bestehen schien, kann man es als erstaunlich empfinden, daß auch in dem heutigen Vortrag in einem doch sehr starken Maße vom Potsdamer Abkommen her argumentiert worden ist. So hat Herr Rechtsanwalt Dr. Hütsch wiederholt den angeblichen Charakter der KPD als einer klassischen demokratischen Partei hervorgehoben. Wir haben hier auch schon gehört, daß es sich bei der KPD um die demokratischste Partei, also den Superlativ des Möglichen, handelt, und Rechtsanwalt Dr. Hütsch hat die schon mehrfach vorgetragene These wiederholt, daß dieser Charakter der KPD mit auch heute noch bindender Wirkung durch das Potsdamer Abkommen festgestellt worden sei. Auch in seiner Polemik gegen das Urteil des Hohen Senats in Sachen der SRP ist der Vertreter der Antragsgegnerin heute vom Potsdamer Abkommen ausgegangen, und er läßt der Anwendung und der Auslegung des Art. 21 des Grundgesetzes gegen die SRP als einer faschistischen Partei gewissermaßen freien Lauf. Er verwahrte sich jedoch gegen die Anwendung der gleichen Bestimmung gegenüber der Antragsgegnerin. Wiederum ist der Versuch gemacht worden, aus der Zulassung durch die Besatzungsmächte im Jahre 1945, aus dieser angeblich wiederum unmittelbar aus dem Potsdamer Abkommen abgeleiteten Zulassung, eine Privilegierung der KPD mit Dauerwirkung herzuleiten. Auch zur Auslegung des Begriffs der freiheitlichen demokratischen Grundordnung vermochte der Vertreter der Antragsgegnerin im wesentlichen nur auf das bereits zum Potsdamer Abkommen Vorgetragene hinzuweisen. Die Prozeßvertretung der Bundesregierung ist der Auffassung, daß die Diskussion über die Rechtsbeständigkeit des Potsdamer Abkommens und über die Maßgeblichkeit von Bestimmungen dieses Drei-Mächte-Abkommens für das hier anhängige Verfahren insgesamt oder für rechtliche Einzelfragen abgeschlossen sein sollte.

Die Prozeßvertretung der Antragsgegnerin hat an die Stelle von Darlegungen über die Rechtsfragen in einem hohen Maße den Vortrag politischer Thesen gesetzt. Ich denke hierbei an die Erörterung z. B. über den Einbruch der nationalsozialistischen Diktatur in die Grundrechte durch die berüchtigte Verordnung vom 28. Februar 1933. Es ist unerfindlich, wie eine in der Verfassung verankerte Bestimmung, nämlich hier die Bestimmung des Art. 21 Abs. 2 GG, mit einer ad hoc zu einem politischen Manöver geschaffenen, mißbrauchten Diktaturmaßnahme in einem geschichtlichen, logischen oder gar rechtlichen Zusammenhang stehen sollte.

Das Eingangsplädoyer des Vertreters der Bundesregierung hat im Rahmen der Erörterung der Rechtsgrundlagen des Verfahrens auch die Frage der Bedeutung und Tragweite des Art. 21 GG behandelt. Die Prozeßvertretung der Bundesregierung wird das nach ihrer Auffassung zur Ergänzung des Vorbringens im Eingangsplädoyer nach dem heutigen Vortrag nun noch Erforderliche im nächsten Verhandlungstermin bringen.

Für den Schluß des heutigen Verhandlungstages ist aber doch noch eine kurze Stellungnahme in der Sache selbst beabsichtigt. Sie betrifft die Kernfrage des Art. 21 GG. Die Vorstellung eines demokratischen Staates, die den Argumentationen der Antragsgegnerin zugrunde liegt, entspricht nach unserer Auffassung nicht *der* Demokratie, wie sie im Grundgesetz der Bundesrepublik ihre verfassungsgesetzliche und verfassungspolitische Prägung erhalten hat. Die Erfahrung hat gelehrt, daß normale Kriterien allein nicht ausreichen, das Wesen der Demokratie zu bestimmen. Die Demokratie ist in hohem Maße auf die Gesinnung und die Mitarbeit des Staatsbürgers angewiesen. Dem deutschen Volk ist auf Grund der Erfahrung in der Weimarer Epoche, mehr noch in der nationalsozialistischen Diktatur besonders deutlich geworden, daß die Demokratie als etwas täglich Gefährdetes schon durch die Verfassung selbst gesichert und geschützt werden muß. Das Grundgesetz kennt keinen neutralen Allgemeinbegriff der Demokratie. Der Begriff Demokratie ist keine beliebig austauschbare Formel. Der Grundgesetzgeber spricht von der freiheitlichen demokratischen Ordnung, er spricht von der verfassungsmäßigen Ordnung. Ich verweise auf Art. 18, 21, 91, auf Art. 9 Abs. 2, Art. 20 Abs. 3, Art. 28 Abs. 1 und Art. 98 Abs. 2 GG. In diesen Bestimmungen, in ihrem Zusammenhang, kommt das Bemühen zum Ausdruck, einen wertbestimmten Kernbestand der Verfassung festzulegen und zu sichern. Das Grundgesetz bekennt sich zu absoluten Wertgehalten der Demokratie, die sie hervorhebt und schützt. Als Kernordnung der Verfassung werden diese Werte zugleich zum Maßstab für die Gestaltung der gesamten Staats- und Rechtsordnung erhoben.

Daß den Hauptbestand dieser Wertordnung die individuellen Grundrechte enthalten, bedarf keiner besonderen Hervorhebung. Art. 1 GG verleiht diesem Gedanken feierlicherweise Ausdruck. Grundfreiheiten und unmittelbare Bindung der Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung durch diese Grundrechte ergänzen einander. Individuelle Freiheiten bedeuten nicht nur negativ Freiheit vom Staat, sondern bilden zugleich das wesentliche Fundament unserer Staatsordnung, die auf der Freiheit des Staatsbürgers beruht. Andererseits haben die Freiheitsverbürgungen ihren Sinn nur im Rahmen einer demokratisch-rechtsstaatlichen Gesamtordnung. Gerade weil das Grundgesetz in seinen umfassenden, weitgespannten Freiheitsverbürgungen den einzelnen so weite Freiheiten einräumt, konnte unter den Verhältnissen der Gegenwart auf eine gesteigerte Sicherung gegen Mißbrauch dieser Freiheiten, gegen die planmäßige Untergrabung der Treue gegenüber einem diese Freiheiten schützenden Staat nicht verzichtet werden. Auch ein freiheitlicher demokratischer Staat muß schon aus dem Gedanken der Selbsterhaltung die legale Möglichkeit besitzen, sich gegen diejenigen zu schützen, die unter mißbräuchlicher Ausnützung der Freiheitsrechte versuchen, den freiheitlich-demokratischen Staat zu untergraben und zu zerstören. Durch die in Art. 18 und 21 GG getroffenen Bestimmungen zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennt sich der Verfassungsgeber zu dem Grundsatz, daß es keine Freiheit geben darf für die Zerstörung der Freiheit. So ist das Grundgesetz bewußt Ausdruck einer wachsamen, einer auf diese Selbstverteidigung bedachten Demokratie. Die Vorschrift des Art. 21 GG, die im Mittelpunkt der rechtlichen Erörterung steht, gehört zu den Fundamentalbestimmungen des Grundgesetzes. Mag die Auslegung der einzelnen Begriffe des Art. 21 zu rechtswissenschaftlichen Auseinandersetzungen Anlaß geben — wir werden in der nächsten Verhandlung noch darauf eingehen —; ihre letzte Deutung wird sich sinnvoll nur im Rahmen des Gesamtsystems der Verfassung vollziehen können, d. h im Rahmen des Grundgesetzes als der freiheitlichen demokratischen Verfassung der Bundesrepublik Deutschland.

Die rechtliche Tragweite des Artikels 21 GG

Zu den Rechtsproblemen des Art. 21 GG trug am 11. Verhandlungstag, dem 14. Dezember 1954, der Prozeßbevollmächtigte der Bundesregierung, Ministerialdirigent im Bundesministerium des Innern **Dr. Lechner,** *folgende eingehende Stellungnahme vor:*

Die Stellungnahme des Vertreters der Antragsgegnerin zu den Rechtsfragen des Art. 21 GG geschah nicht in einer systematischen Darstellung des gesamten Rechtsgehalts des Art. 21 GG, sondern als Entgegnung auf die Ausführungen im Eingangsplädoyer des Prozeßvertreters der Bundesregierung und in Auseinandersetzung mit dem SRP-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Um so weniger kann mir bei der Erwiderung auf diese Ausführungen für die Bundesregierung die Aufgabe gestellt sein, nochmals eine Gesamtdarstellung des Rechtsgehalts des Art. 21 GG zu geben. Ich beschränke mich daher auf eine Stellungnahme zu den von der Antragsgegnerin angeschnittenen Fragen, und zwar in ihrem hier relevanten juristischen Kern.

Die Ausführungen des Vertreters der Antragsgegnerin befaßten sich zuerst mit der Bedeutung des Art. 21, sodann mit der Frage der Rechtsgültigkeit des Art. 21 und der Anwendbarkeit des Abs. 2 auf die KPD, sodann mit einzelnen Begriffen des Tatbestandes des Art. 21 Abs. 2 und schließlich noch besonders mit dem Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Der Vertreter der Antragsgegnerin hat eine Erörterung über die *Bedeutung* des Art. 21 an die Spitze seiner Ausführungen gestellt. Darin hätte der Schlüssel für die richtige Erkenntnis vieler wichtiger Einzelfragen liegen können. Der gegnerische Vertreter hat auch mit der Feststellung, daß die politischen Parteien durch Art. 21 GG privilegiert wurden, zunächst den richtigen Weg beschritten. Er ist aber dann — gewiß nicht ohne Bedacht — davon abgewichen und damit zu einer unzutreffenden Beurteilung der durch Art. 21 GG geschaffenen rechtlichen Situation gelangt.

Art. 21 GG ist, wie heute mit dem SRP-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (Bd. 2 S. 13) als absolut herrschende Meinung angenommen werden kann, eine *Sondernorm des öffentlichen Vereinsrechts* für die Parteien über der Grundlage des allgemeinen öffentlichen und zivilen Vereinsrechts, geschaffen wegen der besonderen Struktur und Aufgabe sowie wegen der außerordentlichen politischen Bedeutung dieser Vereinigungen. Soweit die Vorschrift den Parteien Rechtsvorteile gegenüber dem allgemeinen Vereinsrecht gewährt, wird sie zum Privileg. Das gilt vor allem hinsichtlich des hier einschlägigen Abs. 2. Gäbe es ihn nicht, so entstünde nicht, wie die Antragsgegnerin meint, eine „echte Gesetzeslücke", vielmehr käme Art. 9 Abs. 2 GG mit der wesentlich weiteren Fassung der Verbotstatbestände und mit der Verweisung auf das allgemeine Verwaltungsverfahren unter nachträglicher verwaltungsgerichtlicher Kontrolle zur Anwendung.

Rechtsgültigkeit und Anwendbarkeit des Artikels 21 GG

Wenn die Antragsgegnerin daher die *Rechtsgültigkeit* des Art. 21 Abs. 2 GG bestreitet, so könnte sie im Erfolgsfalle wegen des nachrückenden strengeren subsidiären Rechts ihre Rechtslage letztlich nur verschlechtern, nicht verbessern. Doch drückt sie diese Sorge offensichtlich nicht. Vielleicht, weil sie hofft, ist erst einmal Art. 21 Abs. 2 GG ausgeräumt, auch Art. 9 Abs. 2 GG glücklich zu überstehen; wahrscheinlich aber hält die Antragsgegnerin die Gefahr der Anwendung des allgemeinen Vereinsrechts für irreal, sei es aus der Erkenntnis der Anfechtbarkeit ihrer Einwände gegen die Gültigkeit des Art. 21 Abs. 2 GG, sei es im Vertrauen darauf, daß die Bundesregierung auf Grund ihrer rechtsstaatlichen Prinzipien an die Beachtung besonderer materieller und verfahrensrechtlicher Garantien für Parteien aus der Rechtsidee des Art. 21 GG auf alle Fälle gebunden wäre. Wie dem auch sei, jedenfalls bezwecken die Einwendungen der Antragsgegnerin gegen die Gültigkeit und Anwendbarkeit des Art. 21 Abs. 2 GG das anhängige Verfahren bei dem Bundesverfassungsgericht zu stören und zu verwirren. Um dieser Gefahr zu begegnen und um auch den Schein des Unrechts auszuräumen,

ist es notwendig, nochmals darauf einzugehen, obwohl die vorgetragenen Rechtsauffassungen im wesentlichen schon durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts widerlegt sind.

Da ist zunächst der Vorwurf der Antragsgegnerin, daß in der unterschiedlichen Wertung der Vorschriften des Art. 21 GG Willkür liege, denn dieser Artikel werde teils als unmittelbar geltendes, teils als erst noch der näheren Regelung durch das in Abs. 3 geforderte Ausführungsgesetz bedürftiges Recht behandelt.

Indes findet diese verschiedene Wertung ihre sachlichen Gründe im unterschiedlichen Rechtscharakter der Einzelvorschriften des Art. 21 GG, die lediglich vom Sachgegenstand her eine Einheit darstellen.

Abs.1 Satz 1 bezeichnet Wesen und Aufgabe der Parteien und gilt daher — wie übrigens von der Antragsgegnerin nicht bestritten wurde — als eine wenn auch nicht vollständige Umschreibung der Funktion der Parteien der Natur der Sache nach unmittelbar.

Abs. 1 Satz 2 über die Freiheit der Parteienbildung und Abs. 2 über die erschwerten materiellen und formellen Voraussetzungen eines Parteiverbots sind Schutz- und Ordnungsvorschriften, die den Parteien entweder die Gleichbehandlung mit sonstigen Vereinigungen ausdrücklich garantieren — so Abs. 1 Satz 2 — oder sie gegenüber dem allgemeinen Vereinsrecht privilegieren — so, wie schon erwähnt, Abs. 2.

Auch diese Vorschriften sind nach dem zur Freiheit tendierenden Gesamtgehalt des Grundgesetzes im Interesse der Parteien selbst unmittelbar anzuwenden, soweit sich nicht aus dem Inhalt der Bestimmungen Abweichendes ergibt. Das letztere ist der Fall hinsichtlich der verfahrensrechtlichen Norm des Abs. 2 Satz 2, die erst mit dem Erlaß des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes technisch vollziehbar wurde.

Schließlich enthält der Artikel 21 GG noch Ordnungsvorschriften, welche die Parteien ihrer besonderen politischen Bedeutung wegen gegenüber den sonstigen Vereinigungen strenger behandeln. Das trifft zunächst auf Abs. 1 Satz 4 zu, der die Offenlegung der Geldquellen fordert, aber auch auf Abs. 1 Satz 3, der eine Organisation nach demokratischen Grundsätzen verlangt. Die sofortige Anwendung dieser beiden Vorschriften ist nicht unmittelbar durch die freiheitliche Gesamttendenz des Grundgesetzes geboten, wohl aber hat das Bundesverfassungsgericht im SRP-Urteil — und ähnlich auch Mangoldt (Anm. 5 zu Art. 21 GG) — wegen der mittelbaren Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung aus Abs. 1 Satz 3 gefolgert, daß eine Partei schon jetzt sich nicht in grundsätzlicher Abweichung von demokratischen Prinzipien organisieren darf. Diese Feststellung ist vom Bundesverfassungsgericht mit sehr abgewogener Vorsicht getroffen worden.

Willkür ist es also nicht, wenn die Geltung der ihrem Rechtscharakter nach verschiedenen Einzelvorschriften des Art. 21 verschieden beurteilt wird. Im übrigen ist die Frage der unmittelbaren Geltung des Abs. 1 Satz 3 ganz verschieden von der später zu behandelnden und im Zusammenhang dieses Verfahrens allein relevanten Frage, ob aus einer undemokratischen Organisation unter Umständen auf undemokratische Ziele einer Partei geschlossen werden kann.

Zum Abs. 2 Satz 1 im besonderen hat der Vertreter der Antragsgegnerin eingewendet, er sei ungültig wegen der Unbestimmtheit der dort verwendeten Begriffe. Die Antragsgegnerin sieht darin Gefahren einer Gewalt- und Willkürherrschaft. Nun haben wohl alle Begriffe, die eine Vielheit unter einem einigenden Gesichtspunkt zusammenfassen, ein *Element des Unbestimmten* an sich, besonders dann, wenn sie sich auf Erscheinungen im Bereich des Geistigen beziehen. Das Rechtsleben kann ohne sie nicht zur ordnenden und damit klärenden Systematik gelangen. Ihre Auflösung in kasuistische Einzelnormen ist nicht nur wegen der Vielgestaltigkeit der Tatbestände des Lebens oft technisch unmöglich, sondern würde häufig nicht jenes Maß von Gerechtigkeit gestatten, das der unbestimmte Rechtsbegriff — wie Rechtslehre und Rechtsprechung ihn bezeichnen — dem Richter gewährt, der alle vom Gesetzgeber nicht vorhersehbaren Besonderheiten

des Lebens abzuwägen hat. Natürlich bedürfen solche Rechtsbegriffe des Korrelats einer unabhängigen Rechtsprechung, und natürlich sind der Unbestimmtheit Grenzen gesetzt, über die hinaus der Gesetzgeber nicht gehen kann, ohne auch den Richter in Gefahr zu bringen, ungleichmäßig und daher ungerecht zu entscheiden. Die Frage ist nur, wo diese Grenze zu ziehen ist.

Tatsache ist, daß das deutsche Rechtssystem in allen seinen Bereichen, also im öffentlichen und privaten wie auch im Strafrecht, unbestimmte Begriffe enthält. Es sei nur verwiesen auf Begriffe wie „öffentliches Interesse", „Gemeinwohl", „Zuverlässigkeit", „Bedürfnis", „Treu und Glauben", „berechtigte Interessen" usw. Daß im Bereich des Strafrechts der Natur dieses Rechtsgebietes nach strengere Grenzen als sonst, insbesondere im Staats- und Verwaltungsrecht, zu ziehen sind, soll der Antragsgegnerin in Übereinstimmung mit dem von ihr angezogenen Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs nicht bestritten werden. Die Vorschriften über die Verfassungswidrigkeit von Parteien gehören jedoch nicht dem Strafrecht, sondern dem Staats- und Verfassungsrecht an. So können hier weitere Maßstäbe gelten.

Aber selbst wenn man die Grundsätze des Strafrechts anwenden wollte, wäre die Grenze der zulässigen Unbestimmtheit in keinem der in Art. 21 Abs. 2 Satz 1 verwendeten Begriffe überschritten. Ich will hier nicht auf die Beispiele der Strafnormen aus dem Abschnitt über Hochverrat und Staatsgefährdung verweisen, die zum Teil ganz ähnliche, ja die gleichen allgemeinen Rechtsbegriffe wie Art. 21 Abs. 2 GG verwenden, denn ich weiß, daß die Antragsgegnerin — natürlich zu Unrecht — ihre Rechtsgültigkeit bestreitet. Aber auch andere Rechtsbegriffe des Strafrechts wie der schon erwähnte der „berechtigten Interessen" oder der „niedrigen Beweggründe" stehen in ihrer Weite dem Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG doch keineswegs nach.

Entscheidend ist letztlich, daß die in Abs. 2 verwendeten Begriffe für die Parteien selbst, für die Staatsorgane und jedenfalls für die entscheidenden Gerichte „bestimmbar" sind. Das hat das Bundesverfassungsgericht im SRP-Urteil gezeigt. Das hat aber auch die Antragsgegnerin bezüglich des wichtigsten und umfassendsten Begriffs, nämlich des Begriffs der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung" ausdrücklich anerkannt. Bezüglich der übrigen Begriffe aus Art. 21 Abs. 2 Satz 1, die Gegenstand der gegnerischen Ausführungen waren, hat der Vertreter der Antragsgegnerin die Bestimmbarkeit konkludenter erwiesen, indem er die Begriffe nach den verschiedensten Richtungen anders abzugrenzen, nämlich einzuengen versuchte.

So ist die Tatsache, daß Ausführungsgesetze nach Art. 21 Abs. 3 GG abgesehen vom Bundesverfassungsgerichtsgesetz bisher nicht erlassen wurden, für die Anwendbarkeit des Abs. 2 Satz 1 ohne Belang.

Im übrigen ist es sehr zweifelhaft, ob ein Gesetz nach Abs. 3 überhaupt die Begriffe des Abs. 2 in die Regelung mit einbeziehen könnte. Nach einer Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs Bd. 2 S. 81 ist in den Fällen, in denen die Verfassung dem einfachen Gesetzgeber die nähere Regelung eines Aufgabenbereichs überläßt, dieser nur befugt, ergänzende Bestimmungen zu erlassen, die sich im Rahmen der Rechtssätze und der Grundgedanken der ermächtigenden Verfassungsnorm und der Gesamtverfassung halten. Die Begriffe des Abs. 2 Satz 1 sind zwar unbestimmt, in sich aber vollständig; sie bedürfen der Deutung, sie bedürfen jedoch nicht der Ausgestaltung durch Gesetz. Die Deutung solcher verfassungsrechtlicher Begriffe ist Sache der Gerichte, nicht des Gesetzgebers.

Möglich erscheint höchstens eine Bestätigung des *Rechtsgehalts* des Abs. 2 Satz 1 in einem Ausführungsgesetz. Sie ist in der Tat im Bundesverfassungsgerichtsgesetz gegeben worden, wenn dieses mehrfach auf die Vorschrift des Art. 21 Abs. 2 verweist. (Siehe § 13 Ziff. 2 und § 43.) Dadurch reflektiert es auch materiellen Rechtsgehalt. An der unmittelbaren Anwendbarkeit des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes in allen seinen Teilen ist nie gezweifelt worden; es hätte sonst auch einer ausdrücklichen einschränkenden Bestimmung des Gesetzes bedurft.

Das SRP-Urteil geht offensichtlich von gleicher Auffassung aus, wenn in Bd. 2 S. 14 gesagt ist: „. . . zumal durch Gesetz über das Bundesverfassungsgericht die nähere Regelung schon getroffen ist."

Es kann demnach auch keine Rede davon sein, daß durch das bisherige Ausbleiben eines weiteren Ausführungsgesetzes die legale Opposition in der Bundesrepublik gefährdet war, was ja auch durch die Tatsachen widerlegt wird. Ebenso unbegründet ist der Vorwurf, die Bundesregierung habe ihr Antragsrecht in diesem Verfahren mißbräuchlich ausgeübt, da die Parteien wegen Fehlens des Parteiengesetzes nicht in der Lage seien, entsprechend den dort aufzustellenden Kriterien zu handeln. Das SRP-Urteil hat längst und in viel eingehenderem Maße als je ein Gesetz es vermocht hätte, die entscheidenden Begriffe geklärt.

Die KPD — eine klassische demokratische Partei?

Wenn die Antragsgegnerin sodann hilfsweise geltend macht, daß ein gültiger *Artikel 21* vor Erlaß des Parteiengesetzes jedenfalls *nicht auf die KPD als sogenannte „klassische demokratische Partei" anwendbar sei,* so übersieht sie zunächst, daß bei richtiger Würdigung der rechtlichen Bedeutung des Art. 21 GG als Sondernorm daraus nur die Anwendbarkeit des strengeren Rechts des Art. 9 GG auf die sogenannten „klassischen" Parteien folgern könnte. Dies dürfte eine von der Antragsgegnerin wohl kaum bedachte Konsequenz sein. Aber auch abgesehen hiervon findet sich für eine solche Unterscheidung nirgends im Grundgesetz eine Grundlage. Sie würde dem allgemeinen und tragenden Rechtsgrundsatz der Gleichheit widersprechen, da sachliche Gründe für eine unterschiedliche Behandlung alter und neuer Parteien schwerlich gefunden werden könnten. Daß die KPD schon vor Erlaß des Grundgesetzes bestanden hat, kann die Anwendung seiner Normen auf sie nicht hindern, wie das Grundgesetz ja auch für alle in seinem Geltungsbereich lebenden Personen verbindlich ist, auch wenn sie schon vorher existent waren.

Was im übrigen den *klassisch-demokratischen Charakter der KPD betrifft,* so bitte ich mir zu gestatten, aus einem Urteil des Reichsgerichts vom 7. 2. 1930 zu zitieren. Dort heißt es:

> „Die KPD verfolgt, wie aus zahllosen Prozessen vor dem Staatsgerichtshof und dem 4. Senat hervorgeht, das Ziel, die bestehende republikanische Staatsform Deutschlands zu stürzen und sie gewaltsam durch die Diktatur des Proletariats nach dem Muster des russischen Staates zu ersetzen. Dabei sieht sie dieses Ziel nicht als in nebelhafter Ferne liegend an, sondern rechnet mit seiner Verwirklichung in naher Zukunft. Schon 1923 glaubte sie den Augenblick zum Losschlagen gekommen. Sie verursachte deshalb den Aufstand in Hamburg in der Erwartung, daß die breiten Massen ihr folgen würden. Diese Erwartung trog. Die KPD änderte deshalb ihre Taktik, indem sie einsah, daß zur erfolgreichen Durchführung der Revolution erst eine Gewinnung der Massen für die revolutionäre Idee gehöre, und daß die beiden Hauptstützen der Weimarer Verfassung das Heer und die Polizei seien. Diese suchte sie durch eine Zersetzungsarbeit unschädlich zu machen. Die Gewinnung der Arbeitermassen sucht die KPD zu erreichen durch Veranstaltung von kommunistischen Straßendemonstrationen bei geeigneten Gelegenheiten und durch eine ausgedehnte schriftliche Propaganda, indem hierin öffentlich zum gewaltsamen Sturz des bürgerlichen Staates aufgefordert wird. Diesem Ziel dienen auch die unter Anklage stehenden Zeitungsartikel."

Auf diesem Hintergrund bedarf der Anspruch der Antragsgegnerin, es sei ihr unbestreitbares Recht, daß sie dem Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung voraufgehe und somit nicht der Beurteilung nach Art. 21 Abs. 2 GG unterliegen könne, wohl keiner weiteren Widerlegung mehr.

So ergibt sich zusammenfassend, daß Art. 21 Abs. 2 GG gültig und unmittelbar auch auf die Antragsgegnerin anwendbar ist. Art. 21 Abs. 2 Satz 1 hat die materielle Grundlage der Entscheidung zu sein. Der Auslegung dieser Vorschrift kommt damit maßgebende Bedeutung zu.

Tatbestandsbegriff des Art. 21 GG

Auch der Vertreter der Antragsgegnerin hat sich vorsorglich mit der Auslegung einiger Begriffe des Art. 21 Abs. 2 GG befaßt. Er hat sich dabei im wesentlichen mit den „Zielen" und dem „Verhalten der Anhänger" beschäftigt. Er hat sich ferner gegen die Einfügung einer „Treuepflicht gegenüber der freiheitlichen demokratischen Grundordnung" gewandt und schließlich zum Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung selbst Stellung genommen. Was dabei die „Ziele" und das „Verhalten der Anhänger" betrifft, so mag es weiter nicht von Bedeutung sein, ob man sie, wie der Vertreter der Antragsgegnerin es tut, als „Erkenntnismittel" oder als bestimmte, hier allein relevante Merkmale oder Erscheinungsformen der Tatbestandsverwirklichung bezeichnen will. „Erkenntnismittel" im Sinne des Beweisrechts sind sie jedenfalls nicht.

Wenn die Antragsgegnerin als allgemeinen und maßgeblichen Grundsatz die Forderung aufstellt, daß die Entscheidung des Gerichts nur auf Tatbestandsmerkmalen des Art. 21 Abs. 2 GG beruhen darf, so ist dagegen nichts einzuwenden. Mit dieser Forderung unterstützt sie die vorhin von mir getroffene Feststellung, daß die Begriffe des Art. 21 Abs. 2 Satz 1 etwas in sich Geschlossenes, nur der Deutung, nicht aber der Ausgestaltung, etwa durch ein Ausführungsgesetz nach Abs. 3 Bedürftiges und Zugängliches sind. Nur was nach dem allgemeinen Wortsinn und nach der erkennbaren Absicht der Verfassungsgeber schon in den Begriffen dieses Satzes steckt, darf Grundlage der Entscheidung sein, nicht *mehr,* aber allerdings auch nicht *weniger.* Der Begriffssinn darf daher auch nicht verengt werden.

Die Ziele einer Partei

Was zunächst den Begriff der „Ziele" betrifft, so will die Antragsgegnerin ihn beschränken auf sogenannte Nahziele; Fernziele seien auszuscheiden. Die Ziele müßten sich auch in dieser oder jener Tatsache konkretisiert geäußert haben, oder, an anderer Stelle, die subjektive Zielsetzung müsse „auf eine bestimmte Handlung in bezug auf ein bestimmtes Schutzgut gerichtet sein". Davon ist meines Erachtens nur zutreffend, daß es sich nur um Zielsetzungen handeln kann, die gegen den Wertbereich unserer freiheitlichen demokratischen Grundordnung gerichtet sind und daß diese Zielsetzung nach den Regeln des prozessualen Beweisrechts erweisbar sein muß. Im übrigen hat das Grundgesetz keine Unterscheidungen getroffen. Gleichgültig ist daher, ob sich die Zielsetzung in Worten oder Schriften oder Handlungen dokumentiert.

Auch aus anderen Indizien kann sich die Zielsetzung ergeben, und in diesem Zusammenhang kann für das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht auch die innere Ordnung der Partei von Bedeutung werden; dies im übrigen unabhängig davon, daß die Pflicht zur demokratischen Organisation in Abs. 1 Satz 3 auch ausdrücklich ausgesprochen ist. Dieses Indiz beruht auf der Erkenntnis, daß Geist und Körper sich gegenseitig formen und dort, wo der Körper ganz Produkt des Geistes ist, wie bei Organisationen namentlich politischer Art, die Konstitution des Körpers, d. h. aber hier die Organisation der Gemeinschaft, erst recht Spiegelbild ihres Geistes ist. Zugegeben, daß dieses Indiz, wie ja alle Indizien als mittelbare Beweise, der besonders sorgfältigen Handhabung bedarf. Auch das Bundesverfassungsgericht hat sie in seiner SRP-Entscheidung gefordert; wir sind überzeugt, daß bestimmte, im Eingangsplädoyer aufgeführte organisatorische Merkmale der KPD auch nach den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Maßstäben als Indiz einer undemokratischen Zielsetzung dieser Partei gewertet werden können und müssen.

Sicherlich sind nur die Ziele der am Verfahren beteiligten Parteien relevant. Wenn sich aber diese Partei in ihren eigenen Verlautbarungen auf die Ziele anderer Parteien beruft und sie als eigene Ziele erklärt oder wenn sie sich zum Bereich einer größeren politischen Gemeinschaft bekennt und den Willen bekundet, deren Ziele mit zu verwirklichen, so sind ihr die Zielsetzung der anderen

Partei oder Gemeinschaft als eigene Ziele zuzurechnen. Noch mehr ist solche Zurechnung berechtigt, wenn sich eine Partei überdies mit einer anderen identifiziert hat oder organisatorisch mit ihr verbunden oder von ihr abhängig ist.

Da sich die Zielsetzung einer Partei, wie schon gesagt, nicht nur in Worten und Schriften, sondern auch in Taten manifestieren kann, sind auch die Handlungen einer weltanschaulich und organisatorisch eng verbundenen Partei zu berücksichtigen.

Soviel zum Begriff der „Ziele". Im Zusammenhang mit den Tatbestandsmerkmalen hat der Vertreter der Antragsgegnerin gerügt, daß die *„Treuepflicht" gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung* in Wiederholung nationalsozialistischer Gedankengänge unzulässigerweise zu einem Tatbestandsmerkmal gemacht werde. Er verkennt hierbei, daß „Treuepflicht" von Parteien nur gegenüber der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, nicht aber gegenüber der jeweiligen Regierung in Betracht kommt. Diese Treuepflicht ist kein neues Tatbestandsmerkmal, sie ist nur eine positive Fassung der im Grundgesetz verbotenen Beeinträchtigung und Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Eine verfassungsmäßige Opposition gegen eine parlamentarische Regierung wird dadurch weder ausgeschlossen noch eingeschränkt; das ergibt sich schon aus dem zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung gehörenden Recht auf verfassungsmäßige Opposition.

Begriffsbestimmung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung

Was endlich den zentralen Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung selbst betrifft, so hat der Vertreter der Antragsgegnerin erklärt, daß diese die Begriffsbestimmung des SRP-Urteils des Bundesverfassungsgerichts und die darin enthaltenen Mindestforderungen im vollen Umfang anerkenne und daß sie keine Bedenken habe, ihre politischen Ziele und ihre tatsächliche Politik an diesen Maßstäben messen zu lassen. „In vollem Umfang": das kann nur heißen: mit dem gesamten Sinngehalt, den das Bundesverfassungsgericht dem Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und den einzelnen darin enthaltenen Prinzipien gegeben hat. Dieser Sinngehalt wird aber vom Bundesverfassungsgericht letztlich auf die Vorstellung zurückgeführt, daß — ich zitiere wörtlich — „der Mensch in der Schöpfungsordnung einen eigenen, selbständigen Wert besitzt und Freiheit und Gleichheit dauernde Grundwertung der staatlichen Einheit sind." Daher sei die Grundordnung eine wertgebundene Ordnung. Sie sei das Gegenteil des totalen Staates, der als ausschließliche Herrschaftsmacht Menschenwürde, Freiheit und Gleichheit ablehne. Diesem Wertsystem ist auch das Postulat der Wahrheit der Ausdrucksformen allen staatlichen Lebens immanent.

Mehr und anderes hat auch das Eingangsplädoyer der Bundesregierung nicht behauptet. Wenn ihm die Antragsgegnerin entgegenhält, daß die Bundesregierung eine politische zweckbestimmte Modifizierung des Begriffs der freiheitlichen demokratischen Grundordnung betreibe und daß demgegenüber mit Entschiedenheit jegliche subjektiven Wertmaßstäbe auszuschalten seien und allein auszugehen sei von den objektiv geltenden Rechtsgrundlagen, so verkennt sie, daß die im Anschluß an das SRP-Urteil und Eingangsplädoyer wiedergegebene Wertvorstellung nicht nur subjektive Vorstellung der Bundesregierung, sondern im Grundgesetz selbst durch eine große Zahl von Vorschriften, so über die Grundrechte, über Gewaltenteilung und Gesetzmäßigkeit der Verwaltung objektiviert ist. Der Vorwurf der subjektiven Wertmaßstäbe kann also letztlich nur den Sinn haben, den Gehalt der Grundordnung und ihrer einzelnen Prinzipien lediglich auf leere Formen zurückzuführen, hinter denen sich ganz andere Inhalte und ganz andere Wirklichkeiten verbergen können, als die äußere Form besagt und als den materialen Wertvorstellungen des Grundgesetzes entspricht. Dem kann nicht nachdrücklich genug widersprochen werden.

Zu den einzelnen vom Bundesverfassungsgericht genannten und auch vom Vertreter der Antragsgegnerin als Grundlage der richterlichen Entscheidung anerkannten Prinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung mag dazu in Ergänzung der Ausführungen des Eingangsplädoyers noch gesagt werden:

Die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Grundrechten einschließlich des Rechts der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung schließt vor allem Beschränkungen der persönlichen Freiheit ohne Entscheidung unabhängiger Richter aus. Sie umfaßt namentlich auch die für das politische Leben besonders wichtigen Rechte der Meinungsfreiheit, insbesondere des Rechts zur politischen Kritik und des Vereins- und Versammlungsrechts. *Diese Grundrechte bestehen nicht, wenn das freie Vereinsleben von gelenkten Massenorganisationen erstickt wird;* Meinungsfreiheit und politische Kritik fehlen auch dann, wenn sie sich lediglich auf Nebensächlichkeiten beschränken, die grundsätzlichen Fragen des politischen Lebens aber der freien Diskussion entzogen werden.

Die Volkssouveränität ist die Grundlage aller Demokratien. Sie kann in den heutigen Massenstaaten nur bestehen, wenn in allgemeinen, wirklich freien und geheimen Wahlen eine Volksvertretung mit der Zuständigkeit zur Gesetzgebung und Kontrolle der Regierung gewählt werden kann. Sie fehlt nicht nur, wo ein System der Diktatur überhaupt keine Volksvertretung wählen läßt, sondern auch dort, wo Wahlen unter Aufhebung des Wahlgeheimnisses, unter Ausübung von Zwang, von Wahlfälschungen, der Aufstellung von Einheitslisten ohne persönliche Entscheidungsfreiheit abgehalten werden.

Die Gewaltenteilung fordert eine Aufteilung der Staatsgewalt auf verschiedene einander beschränkende und kontrollierende Staatsorgane, wobei es nicht nur einer Verteilung technischer Funktionen bedarf — sie wird auch in Diktaturen in der Regel vorhanden sein –, sondern einer realen Verteilung der Gewichte staatlicher Macht. Sie ist weder gegeben, wo alle Macht auf einem absoluten Parlament liegt, noch dort, wo eine Regierung oder ein einzelner Diktator das Parlament zur Machtlosigkeit verurteilt und die Justiz beherrscht.

Die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Volk ergänzt in ihrer Wirkung die Gewaltenteilung. Dabei können die Formen der Verantwortlichkeit durchaus verschieden sein. Ihr widerspricht es aber, wenn Regierung und Volksvertretung nur noch Exponenten einer Partei sind, die sich wirklich freien Wahlen nicht mehr stellt. Die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung unterwirft den staatlichen Hoheitsakt im Einzelfall der abstrakten und generellen, in der Demokratie vom Volkswillen getragenen und den Grundsätzen der Verfassung unterliegenden Norm und sichert dadurch die Gleichmäßigkeit d. h. Gerechtigkeit des Vollzugs. Sie ist die unerläßliche Voraussetzung für den Ausschluß von Willkür und hört auf, wo es Staatsorgane gibt, die ohne Rechtsgrundlage und Rechtskontrolle in Leben und Freiheit der Bürger eingreifen können.

Unabhängigkeit der Gerichte ist die höchste Garantie aller anderen rechtsstaatlichen Institutionen. Sie ist nur gesichert bei persönlicher Unabhängigkeit, d. h. vor allem Unabsetzbarkeit und Unversetzbarkeit der Richter. Sie hört auf, wo der Richter nicht mehr nach Gesetzen, sondern nach allgemeinen oder besonderen Weisungen der Exekutive oder unter dem Druck einer erzwungenen Volksmeinung urteilen muß.

Das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition ist, da ohne Bildung von Gruppen zur politischen Willensbildung in den modernen Massenstaaten nicht mehr auszukommen ist, die unerläßliche Voraussetzung dafür, daß der Volkswille noch frei zum Ausdruck kommen kann. Unvereinbar damit ist jedes erzwungene Einparteiensystem, jedes System in dem *eine einzige Partei das Monopol auf die organisierte Volkswillensbildung* hat, aber auch jedes sogenannte *Blocksystem,* in dem zwar mehrere Parteien bestehen, diese aber durch den Blockzusammenschluß in ihrer Entschließungsfreiheit gehindert sind. Dem Recht der Mehrheit zur Bestimmung des Staatswillens müssen wohlgesicherte Rechte der Minderheiten gegenüberstehen, die die Mehrheit in Schranken halten.

All dies muß aber nicht nur vorgesehen sein in den formalen Erklärungen der Verfassungsurkunden und Gesetze, sondern auch und vor allem in der Verfassungswirklichkeit.

Der Vertreter der Antragsgegnerin hat nun diesen Prinzipien drei weitere hinzugefügt: Das Recht auf Wiedervereinigung, auf Frieden, auf nationale Selbstbestimmung und Souveränität. Sicherlich ist der Katalog der SRP-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht als ausschließlicher gedacht. Es können neue Gesichtspunkte hinzukommen auf Grund weiter vertiefter Erkenntnis unserer freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Das Neuerkannte schließt aber das schon Geltende nicht aus. Die Hinzufügung neuer Prinzipien ändert auch nichts an dem Grundsatz, daß schon die Verletzung eines, erst recht aber von mehreren der untereinander funktionell zu einer Einheit, eben der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, verbundenen Prinzipien zur Zerstörung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung führen kann. Wenn daher der Vertreter der Antragsgegnerin neue Gesichtspunkte hinzufügt, so kann dadurch im übrigen der Schutz der Grundwerte unserer Staatsordnung nicht verringert werden.

Zu den einzelnen Vorschlägen aber ist zu sagen:

Daß die Wiedervereinigung vornehmstes Ziel unserer Staatspolitik ist, steht außer Zweifel. Dieses Ziel hat auch in einzelnen Vorschriften des Grundgesetzes, so in der Präambel und in Art. 146, seinen unmittelbaren rechtlichen Niederschlag gefunden. Aus dem von mir aufgezeigten Gesamtwertgehalt des Grundgesetzes und aus dem Zusammenhang mit den übrigen erwähnten Grundprinzipien kann aber nur eine Wiedervereinigung in Freiheit und in Erhaltung der Grundwerte der freiheitlichen Demokratie Bestandteil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sein. Auch das Streben nach Frieden ist ein Element wahrer Demokratie. Das Grundgesetz hat den Dienst am Frieden der Welt auch ausdrücklich in die Präambel aufgenommen. Doch gilt auch hier, was schon zur Wiedervereinigung gesagt wurde: *Es muß ein Friede in Freiheit sein.* Die staatliche Selbständigkeit endlich, über deren hohen Wert ich kein Wort zu verlieren brauche, scheint mir weniger zum Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu gehören als zu dem des Bestandes der Bundesrepublik Deutschland, der in Art. 21 Abs. 2 GG gleichwertig aufgeführt ist.

Die Bedeutung des im Grundgesetz enthaltenen Auftrags zur Wiedervereinigung Deutschlands für ein Verbot der KPD

Am 11. Verhandlungstag, dem 14. Dezember 1954, wurde von dem Prozeßvertreter der Bundesregierung, Staatssekretär **Ritter von Lex,** *zur Frage der Bedeutung des im Grundgesetz enthaltenen Auftrages zur Wiedervereinigung Deutschlands für ein Verbot der KPD folgendes ausgeführt:*

Nach dem Schlußsatz der Präambel zum Grundgesetz bleibt das ganze deutsche Volk aufgefordert, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden. Daraus leiten die Verfassungsorgane der Bundesrepublik die Aufgabe her, die Wiedervereinigung Deutschlands mit allen Kräften herbeizuführen. Daraus leiten sie selbstverständlich auch die Pflicht her, nichts zu unternehmen, was die Wiedervereinigung unmöglich machen würde.

Ich habe dazu bereits im Eingangsplädoyer ausgeführt, daß ein etwaiges Verbot der KPD keinesfalls mit unserem Ziele der Wiedervereinigung Deutschlands unvereinbar ist. Der erste Schritt auf dem Weg zur Wiedervereinigung sind ja freie Wahlen zu einer gesamtdeutschen Nationalversammlung. Sie werden nach einem noch zu schaffenden gesamtdeutschen Wahlgesetz durchzuführen sein. Darüber sind sich alle Beteiligten einig. Im Rahmen dieses gesamtdeutschen Wahlgesetzes wird darüber entschieden werden, welche politischen Parteien an dieser gesamtdeutschen Wahl teilnehmen. Der gesamtdeutsche Wahlgesetzgeber wird dabei nicht an bisherige Beschränkungen in der Zulassung von Parteien oder an Parteiverbote gem. Art. 21 GG in Verbindung mit § 31 des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht gebunden sein. Ich darf auf diesen Satz mit besonderem Nachdruck hinweisen. Er wird vielmehr diese Frage unter Berücksichtigung der dann gegebenen politischen Situation neu zu entscheiden haben. Der gesamtdeutsche Wahlgesetzgeber wird ja tätig als Schöpfer einer neuen, über dem Grundgesetz stehenden gesamtdeutschen Ordnung, deren Sinn und Zweck es nach Art. 146 GG ist, die Ordnung des Grundgesetzes abzulösen.

Die gesamtdeutschen Wahlen werden also — wie ich bereits in meinem Eingangsplädoyer betont habe — durch ein etwaiges Verbot der KPD in der Bundesrepublik ebensowenig präjudiziert wie die freie Zulassung demokratischer Parteien zu den gesamtdeutschen Wahlen in der sowjetisch besetzten Zone durch das dort jetzt bestehende Zwangssystem präjudiziert ist.

Alle übrigen Seiten der Frage „Wiedervereinigung und KPD-Verbot" sind nach Auffassung der Bundesregierung rein politischer Natur. In der Präambel zum Grundgesetz bleibt das deutsche Volk aufgefordert, die Einheit und Freiheit Deutschlands in freier Selbstbestimmung zu vollenden. Darüber, *wann* und *wie* die Wiedervereinigung in Freiheit zu vollenden ist, hat das Grundgesetz nichts bestimmen können und nichts bestimmen wollen, da es sich insoweit ausschließlich um *politische* Entscheidungen handelt. Ausschließlich politischer Natur ist hierbei insbesondere die von der Antragsgegnerin in unerhörter Anmaßung als Mittelpunkt des gesamten Verfahrens bezeichnete Frage, inwieweit die *Gesamt*politik der Bundesregierung dem Gebot der Wiedervereinigung entspricht. Diese rein politischen Fragen sind nur einer *politischen* Entscheidung zugänglich. Sie sind ihrer ganzen Natur nach *nicht justitiabel.* Diese Fragen sind bereits seit Jahren Gegenstand der Verhandlungen der hierfür allein zur Entscheidung berufenen politischen Organe der Bundesrepublik. Sie sind auch Gegenstand der politischen Diskussion in der breitesten Öffentlichkeit.

Der Herr Präsident hat am ersten Verhandlungstag ausdrücklich festgestellt, daß es sich in dem Verfahren nach Art. 21 GG um ein *Rechts*verfahren handelt, in

dem *Rechts*fragen zu prüfen sind. Eine Erörterung der rein politischen Fragen des Wiedervereinigungsproblems in diesem *Rechts*verfahren ist daher unzulässig. Ich halte es für meine Pflicht, in diesem Stadium des Verfahrens hierauf noch einmal nachdrücklich hinzuweisen.

Verbot der KPD und gesamtdeutsche Wahlen

Trotz dieses nachdrücklichen Hinweises unternahm es der Prozeßbevollmächtigte der KPD, in breiten Darlegungen die Politik der Bundesregierung, insbesondere die Unterzeichnung der Pariser Verträge, als gegen die Wiedervereinigung gerichtet und daher als verfassungswidrig zu bezeichnen. Als er trotz mehrerer Verwarnungen durch den Präsidenten und trotz des Protestes des Prozeßvertreters der Bundesregierung seine diskriminierenden, rein politischen Ausführungen fortsetzte, unterbrach ihn Bundesverfassungsrichter Prof. **Dr. Zweigert** *mit der Bemerkung, daß es in Wirklichkeit doch um folgende Fragen gehe:*

1. *Kann das Bundesverfassungsgericht über die Frage judizieren, ob ein evtl. Verbot der KPD einem vielleicht höherrangigen Prinzip zuwiderläuft, nämlich alles zu unterlassen, was der Wiedervereinigung entgegensteht (Frage der Justitiabilität des Verhältnisses der Wiedervereinigung zu Art. 21 GG)?*
2. *Kann eine evtl. Feststellung der Verfassungswidrigkeit der kommunistischen Partei durch das Bundesverfassungsgericht für gesamtdeutsche Wahlen wieder beseitigt werden, sei es durch ein verfassungsänderndes Gesetz, das evtl. als nur für einen besonderen Fall erlassenes Gesetz („Fallgesetz") verfassungsrechtlich unzulässig ist, sei es durch ein einfaches Bundesgesetz oder durch einen völkerrechtlichen Vertrag der Besatzungsmächte, wobei zu berücksichtigen wäre, daß diese die Gestaltung der Wahlen unter Umständen ganz den deutschen Organen überlassen könnten?*
3. *Liegt, falls es rechtlich möglich ist, die KPD bei gesamtdeutschen Wahlen wieder zuzulassen, ein rechtliches Hindernis für ein dem Antrag der Bundesregierung stattgebendes Urteil vielleicht darin, daß die KPD faktisch nicht mehr imstande wäre, an gesamtdeutschen Wahlen auf einer gleichen Basis mit anderen Parteien teilzunehmen?*

Prof. Dr. Zweigert betonte, daß diese Fragen an beide Prozeßparteien gerichtet seien.

Am 12. Verhandlungstag, dem 15. Dezember 1954, nahm der Prozeßvertreter der Bundesregierung, Staatssekretär **Ritter von Lex,** *zu diesen Fragen folgendermaßen Stellung:*

Politische Fragen sind nicht justitiabel

Die erste Frage war das Problem der Justitiabilität des Verhältnisses der Wiedervereinigung zu Art. 21 GG. Ich habe hierzu bereits in meinem Eingangsplädoyer und in meiner gestrigen Erklärung ausgeführt, daß das Grundgesetz über die Frage, wann und wie das Ziel der Vollendung der Einheit und Freiheit Deutschlands erreicht werden kann, naturgemäß nichts aussagt. Es handelt sich hier um politische Fragen, für die Rechtsnormen nicht aufgestellt werden können und daher auch nicht aufgestellt worden sind. Solche Fragen sind nicht justitiabel.

Die Frage, ob Art. 21 Abs. 2 des Grundgesetzes durch eine höherrangige Norm des Inhalts überdeckt wird, daß alles zu unterlassen ist, was der Wiedervereinigung zuwiderlaufen würde, stellt sich nach Meinung der Bundesregierung schon deshalb nicht, weil es eine solche höherrangige Norm in dem von der KPD behaupteten Sinne nicht gibt. Die dem gesamten deutschen Volke obliegende Pflicht zur Wiedervereinigung ist im letzten Satz der Präambel des Grundgesetzes ausgesprochen. Diese Vorschrift enthält die Aufforderung, die Einheit Deutschlands in Freiheit zu vollenden. Unter „Freiheit" kann dabei, da die in der Präambel enthaltenen Worte „in freier Selbstbestimmung" nach außen gerichtet sind, nur

die innere Freiheit gemeint sein. Die Pflicht zur Herbeiführung der Wiedervereinigung kann daher die Pflicht, die Freiheit zu erhalten, nicht ausschließen. Die Pflicht zur Wiedervereinigung kann also gegenüber allen Vorschriften, die die innere Freiheit schützen, nicht die höhere Norm sein. Im übrigen müßte das Vorbringen der KPD zu Ende gedacht auch dahin führen, daß diese Partei wegen des von ihr behaupteten Vorrangs der Wiedervereinigung vor der inneren Freiheit nicht nur eine Freistellung von dem Art. 21 GG, sondern auch von den übrigen unsere innere Freiheit schützenden Vorschriften fordern könnte. Mit gleichem Recht könnte diese Partei dann auch z. B. die Freistellung von den Vorschriften des Strafrechts über Hochverrat und Staatsgefährdung beanspruchen. Damit erhielte sie rechtlich die Möglichkeit, die die Freiheit schützende deutsche Rechtsordnung aufzulösen, ja sogar den Bestand der Bundesrepublik zu gefährden. Das kann nie und nimmer im Sinne des Grundgesetzes liegen.

Verbot der KPD gilt nur für das Verfassungsleben der Bundesrepublik

Da nach dem Bundesverfassungsgerichtsgesetz die Verfassungsorgane des Bundes an die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gebunden sind, hat Herr Bundesverfassungsrichter Dr. Zweigert die Frage gestellt, wodurch — im Falle eines Urteils, das die Verfassungswidrigkeit der KPD feststellt — diese Verfassungswidrigkeit für gesamtdeutsche Wahlen wieder beseitigt werden könnte. Die Antwort geht dahin, daß das Verbot der KPD auf Grund des Art. 21 GG nur für das Verfassungsleben der Bundesrepublik Geltung hat. Das Urteil würde besagen, daß die KPD, weil sie nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgeht, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen, von der Mitwirkung bei der politischen Willensbildung der Bundesrepublik ausgeschaltet werden soll. Das Verbot würde daher nicht die Mitwirkung der KPD bei der politischen Willensbildung durch *gesamtdeutsche Wahlen* berühren.

Nach der Präambel ist es das *deutsche Volk in den elf Ländern,* das kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt das Grundgesetz beschlossen hat, um dem staatlichen Leben für eine *Übergangszeit* eine neue Ordnung zu geben. Carlo Schmid hat an der von der Antragsgegnerin zitierten Stelle mit Recht gesagt: „Diese neue Ordnung bringt lediglich das politische Leben der Deutschen *in einem Teil des gesamtdeutschen Staatsgebietes* in Verfassung". Jenseits dieser *Übergangszeit* und jenseits dieses *Teiles* des gesamtdeutschen Staatsgebietes können daher die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts keine Geltung beanspruchen. Das kommt auch in dem letzten Absatz der Präambel zum Ausdruck. Er besagt, daß das *gesamte deutsche Volk* aufgefordert bleibt, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden. Die Präambel unterscheidet daher deutlich zwischen dem „deutschen Volk in den elf Ländern", das nur das Grundgesetz beschließen konnte, und dem „gesamten deutschen Volke", das aufgefordert bleibt, die Einheit und Freiheit Deutschlands zu *vollenden.* Das deutsche Volk in den elf Ländern mußte daher einen *Vorbehalt* zugunsten des „gesamten deutschen Volkes" machen; daher die Formel „bleibt aufgefordert".

Wiedervereinigung — nicht nur deutsches, sondern auch ein internationales Problem

Nun ist aber infolge der internationalen Lage nach der Niederlage Deutschlands die Wiedervereinigung nicht nur ein *inner*deutsches Problem, sondern diese Frage ist auch auf internationaler Ebene gestellt, sie ist ein internationales Problem für die Siegermächte. Dieser Seite des Problems muß die Bundesregierung Rechnung tragen. Das ist im „Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und den Drei Mächten" geschehen.

Art. 1 dieses Vertrages besagt in Abs. 1, daß die Vereinigten Staaten, das Vereinigte Königreich und die Französische Republik das Besatzungsregime in der Bundesrepublik beenden, das Besatzungsstatut aufgeben und die Alliierte Hohe Kommission auflösen werden. Dem fügt Abs. 2 hinzu, daß *„demgemäß"* die Bundesrepublik die volle Macht eines souveränen Staates über ihre inneren und

äußeren Angelegenheiten haben wird. Damit bringt der Vertrag zum Ausdruck, daß mit dem Wegfall der Besatzungshypothek, die die deutsche Souveränität belastete, die Bundesrepublik automatisch in den Besitz der vollen Macht eines souveränen Staates gelangt.

Art. 2 fügt dann hinzu, daß im Hinblick auf die internationale Lage, die bisher die Wiedervereinigung Deutschlands und den Abschluß eines Friedensvertrages verhindert hat, die Drei Mächte sich die bisher von ihnen ausgeübten oder innegehabten Rechte und Verantwortlichkeiten in bezug auf Deutschland als Ganzes, einschließlich der Wiedervereinigung und einer friedensvertraglichen Regelung vorbehalten mußten. Darin kommt zum Ausdruck, daß es sich bei diesem vorbehaltenen *Rechte* zugleich um eine gemeinsame *Verantwortlichkeit* der Drei Mächte handelt; und zwar eine Verantwortlichkeit, die ihnen gemeinsam mit der Sowjetunion obliegt. Nach dem Statement vom 5. Juni 1945 über den Kontrollmechanismus in Deutschland sind die „Deutschland als Ganzes betreffenden Angelegenheiten", zu denen vor allem die Wiedervereinigung und der Friedensvertrag gehören, von den vier das Statement erlassenden Mächten *gemeinsam* zu behandeln.

Im übrigen gilt Entsprechendes — wenn auch mit nicht unwesentlichen Abweichungen — auch für das Verhältnis der Sowjetunion zu der sogen. Deutschen Demokratischen Republik.

Während die neuen Beziehungen zwischen den drei Westmächten und der Bundesrepublik auf einem *Vertrag* zwischen gleichberechtigten Partnern beruhen, ist die „Erklärung über die Herstellung der vollen Souveränität der Deutschen Demokratischen Republik" vom 25. März 1954 ein einseitiger Akt der Sowjetregierung. Gemäß Ziffer 1 dieser Erklärung behält die Sowjetunion die Funktionen, die mit der Gewährleistung der Sicherheit in Zusammenhang stehen und sich aus den Verpflichtungen ergeben, die der UdSSR aus dem *Vier-Mächte-Abkommen* erwachsen. Es heißt dann in Ziffer 3, daß die Überwachung der Tätigkeit der Organe der Deutschen Demokratischen Republik, die bisher vom Hohen Kommissar der Sowjetunion in Deutschland wahrgenommen wurde, aufgehoben wird. Mit dieser Auffassung steht es nicht im Einklang, wenn es dann weiter heißt, daß damit die Funktionen des Hohen Kommissars der Sowjetunion auf den Kreis der Fragen „beschränkt", also nicht aufgehoben werden, die mit der obengenannten Gewährleistung der Sicherheit und der Aufrechterhaltung der entsprechenden Verbindungen mit den Vertretern der Besatzungsbehörden der Vereinigten Staaten, Großbritanniens und Frankreichs in den Fragen *gesamtdeutschen Charakters* in Zusammenhang stehen und die sich aus den vereinbarten Beschlüssen der *Vier Mächte über Deutschland* ergeben.

Gehört nach dem hier Gesagten die Frage der Wiedervereinigung zu den besonderen Verantwortlichkeiten der Vier Mächte, so liegt der Erlaß eines gesamtdeutschen Wahlgesetzes jenseits der auf die elf Länder beschränkten Zuständigkeit der Bundesorgane.

Von dieser Rechtslage sind daher sowohl Bundesregierung wie Bundestag als auch die drei Westmächte stets ausgegangen. So bereits in dem ersten Dokument, der Erklärung der Bundesregierung über die Durchführung gesamtdeutscher Wahlen vom 22. März 1950, in dem ausdrücklich von dem Erlaß eines Wahlgesetzes durch die vier Besatzungsmächte gesprochen wird (vgl. die vom Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen herausgegebene Sammlung von Dokumenten und Akten über die Bemühungen der Bundesrepublik um Wiederherstellung der Einheit Deutschlands durch gesamtdeutsche Wahlen S. 9 ff.). Auch die drei Alliierten Hohen Kommissare haben in ihrem Schreiben an den sowjetischen Oberkommandierenden vom 26. Mai 1950 (zitiert in der von mir erwähnten Sammlung S. 12 ff.), in dem sie einen Plan für die deutsche Einheit übersandten, sich diesen Beschluß der Bundesregierung vom 22. März 1950 zu eigen gemacht und den sowjetischen Oberkommandierenden aufgefordert, bei der Ausarbeitung eines gesamtdeutschen Wahlgesetzes mitzuarbeiten. Auf dem gleichen Boden steht auch der Bundestag in seiner Entschließung vom 14. August 1950 (aaO

S. 16 ff.), die von ihm einstimmig gegen die Stimmen der KPD gefaßt war. In ihr wird die Bundesregierung aufgefordert, die Besatzungsmächte in aller Form zu bitten, in allen vier Besatzungszonen freie, allgemeine, gleiche, geheime und direkte Wahlen zu einem gesamtdeutschen Parlament unter internationaler Kontrolle vornehmen zu lassen.

Dem entspricht es sodann auch, daß die Bundesregierung den vom Deutschen Bundestag am 6. Februar 1952 beschlossenen Wahlgesetzentwurf für gesamtdeutsche Wahlen den Besatzungsmächten übersandt hat.

Aus alledem ergibt sich nach Auffassung der Bundesregierung, daß für den Erlaß eines gesamtdeutschen Wahlgesetzes die vier Mächte zuständig sind. Es erhebt sich daher gar nicht die Frage, ob die Verfassungsorgane der Bundesrepublik befugt sind, im Rahmen eines gesamtdeutschen Wahlgesetzes einen etwaigen Beschluß des Bundesverfassungsgerichts über ein Verbot der Kommunistischen Partei wieder außer Kraft zu setzen, sei es durch ein verfassungsänderndes Gesetz, sei es durch ein einfaches Bundesgesetz. Dies ist vielmehr auf Grund der Vier-Mächte-Erklärung vom 5. Juni 1945 über den Kontrollmechanismus in Deutschland eine Vier-Mächte-Angelegenheit.

Bei dieser Rechtslage, die auf dem Vier-Mächte-Statement vom 5. Juni 1945 und auf dem Deutschlandvertrag, der sich darauf bezieht, beruht, erscheint es ausgeschlossen, daß die drei Westmächte von ihrer bisherigen Haltung, an der sie auch noch auf der Berliner Konferenz Anfang 1954 festgehalten haben, abweichen und die Gestaltung des Wahlrechts deutschen Organen freigeben und etwa sagen, die deutschen Organe sollten dies untereinander abmachen. Damit würden die drei Westmächte nicht nur sich selbst, sondern auch die Sowjetunion aus der Verantwortlichkeit entlassen, die sie im Juni 1945 übernommen und im Deutschlandvertrag erneut bestätigt haben. Sie könnten auch darum nicht so vorgehen, weil weder sie noch die Bundesregierung die in der Sowjetzone entstandenen Gewalten als Ausdruck eines legitim gebildeten Volkswillens anerkannt haben noch anerkennen können. Es sei hierfür unter anderem auf das Schreiben der Alliierten Hohen Kommission an den Vorsitzenden der sowjetischen Kontrollkommission vom 9. Oktober 1950 erinnert, das bereits in einer früheren Sitzung verlesen worden ist. Das Schreiben findet sich in der von mir mehrfach erwähnten Sammlung auf Seite 19 und 20. Von zwei Teilstaaten innerhalb Deutschlands zu sprechen, wie es die Antragsgegnerin tut, ist daher für die Bundesrepublik, ihre Organe und ihre Bevölkerung ausgeschlossen.

Wenn aber trotz alledem und wider alle Wahrscheinlichkeit die Organe der Bundesrepublik *in irgendeiner Form* an der Aufstellung der Wahlordnung beteiligt werden sollten, so würden sie nicht auf Grund des Grundgesetzes tätig werden, sondern in einer Funktion, die außerhalb des Grundgesetzes liegt. Die Präambel zum Grundgesetz behält die *Vollendung* der Einheit und Freiheit ausdrücklich dem *gesamten deutschen Volke* vor. Es würde sich um eine gesamtdeutsche Wahlen *vorbereitende* Tätigkeit handeln, die die Organe der Bundesrepublik nur wahrnehmen könnten, weil sie *auch* berufen sind, gesamtdeutsche Interessen zu wahren.

In Teil V der Londoner Schlußakte vom 3. Oktober 1954 haben die drei Westmächte in Wiederholung früherer Erklärungen in besonders feierlicher Form nochmals folgendes erklärt,

„1. daß sie die Regierung der Bundesrepublik Deutschland als die einzige deutsche Regierung betrachten, die frei und rechtmäßig gebildet wurde und daher berechtigt ist, für Deutschland als Vertreter des deutschen Volkes in internationalen Angelegenheiten zu sprechen;

. . . . .

3. daß eine zwischen Deutschland und seinen früheren Gegnern frei vereinbarte friedensvertragliche Regelung für Gesamtdeutschland, welche die Grundlage für einen dauerhaften Frieden legen soll, ein wesentliches Ziel ihrer Politik bleibt. Die endgültige Festlegung der Grenzen Deutschlands muß bis zum Abschluß einer solchen Regelung zurückgestellt werden;

4. daß die Schaffung eines völlig freien und vereinigten Deutschlands durch friedliche Mittel ein grundsätzliches Ziel ihrer Politik bleibt;

. . . . . "

Der durch diese Erklärung auch international anerkannte Status der Bundesrepublik und die erneut bestätigte Verantwortlichkeit der vier Mächte für Wiedervereinigung und Friedensvertrag sind für die Bundesrepublik bindend.

Wenn auch das Grundgesetz gemäß Art. 146 seine Gültigkeit erst an dem Tage verliert, an dem eine Verfassung in Kraft tritt, die von dem deutschen Volk in freier Entscheidung beschlossen ist, so würden die Bestimmungen des Grundgesetzes auf diese *außerordentliche* Tätigkeit der Bundesorgane keine Anwendung finden. Sie wäre vielmehr eine *Teilhandlung für die Ausführung des letzten Absatzes der Präambel.* Insofern würde diese Tätigkeit als eine vorbereitende Handlung für die spätere Anwendung des Art. 146 anzusehen sein.

Die Vorschriften des Grundgesetzes stünden daher der Aufhebung eines etwaigen Verbots der KPD auf Grund des Art. 21 GG zum Zwecke der Zulassung dieser Partei für gesamtdeutsche Wahlen nicht entgegen.

Chancengleichheit der KPD bei gesamtdeutschen Wahlen

Die dritte Frage, die gestellt worden ist, ging dahin, ob ein rechtliches Hindernis für ein dem Antrag der Bundesregierung stattgegebenes Urteil vielleicht darin läge, daß die KPD im Falle eines solchen Urteils an gesamtdeutschen Wahlen nicht auf gleicher Basis mit den anderen Parteien teilnehmen könnte.

Demgegenüber ist zunächst die Frage zu erheben, ob eine Partei, die, der leninistisch-stalinistischen Lehre von der Partei neuen Typus folgend, für sich den Monopolanspruch erhebt, überhaupt legitimiert ist, den Gesichtspunkt gleicher Chancen, den ihre Bruderpartei in der Sowjetzone keiner der dortigen Parteien einräumt, auszuspielen, oder ob sie nicht insoweit den Rechtssatz vom *venire contra factum proprium* gegen sich gelten lassen muß.

Würde die KPD im übrigen zu Recht als verfassungswidrig erklärt, so hätte sie die daraus entstehenden Folgen ausschließlich ihrem eigenen Verhalten zuzuschreiben.

Endlich darf ich auch noch darauf hinweisen, daß nach den Vorschlägen der Bundesregierung, des Bundestages und der drei Westmächte in dem künftigen deutschen Wahlgesetz ein ausreichender Zeitraum für die Vorbereitung der gesamtdeutschen Wahlen unter Chancengleichheit aller Parteien vorgesehen ist. Im übrigen befinden sich ja die in der Bundesrepublik bestehenden, in der Sowjetzone aber bisher nicht zugelassenen Parteien bei den gesamtdeutschen Wahlen dann in der Sowjetzone in der gleichen Lage.

Die kommunistischen Gegenthesen

Professor **Dr. Kröger** *erwiderte für die Antragsgegnerin, daß der Verbotsantrag der Bundesregierung, die Durchführung des Verfahrens und ein Parteiverbot dem höherrangigen Verfassungsgebot der Wiedervereinigung Deutschlands zuwiderliefen. Das Bundesverfassungsgericht sei berechtigt und verpflichtet, diese Frage richterlich zu prüfen und darüber zu entscheiden, ohne die Grenzen der Justitiabilität zu überschreiten. Die Verfassungsgerichtsbarkeit sei ihrem Wesen nach Gerichtsbarkeit über politische Gegenstände, das Verfassungsrecht selbst seinem Wesen nach politisches Recht, und auch im politischen Bereich gebe es zwingende rechtliche Bindungen. So stelle auch das Wiedervereinigungsgebot eine entscheidungspflichtige Rechtsnorm dar. Darüber hinaus enthielten die Präambel und Art. 146 GG ein Verfassungsprinzip, das den gesamten Inhalt des Grundgesetzes durchdringe. Dem Wiedervereinigungsgebot gebühre also der Vorrang vor allen anderen Verfassungsnormen.*

Die Beseitigung einer Feststellung der Verfassungswidrigkeit sei nicht mehr möglich, da die Rechtskraft dieses Urteils eine erneute Behandlung der Sache durch das Bundesverfassungsgericht selbst unmöglich mache und da die übrigen Verfassungorgane wegen der erweiterten materiellen Rechtskraft (§ 31 Abs. 1 BVerfGG) an dieses Urteil gebunden seien. Eine Aufhebung der Urteilswirkungen durch den einfachen Bundesgesetzgeber sei demnach unmöglich. Eine Beseitigung durch verfassungsänderndes Gesetz könne nur durch eine individuell-konkrete Norm erreicht werden; ein solches Fallgesetz stehe jedoch im Widerspruch zu Art. 79 GG und sei deshalb verfassungsrechtlich unzulässig. Auch ein gesamtdeutsches Wahlgesetz sei seinem Rechtscharakter nach in der Bundesrepublik ein Bundesgesetz, da ja erst dieses Wahlgesetz die Schaffung gesamtdeutscher Verfassungsorgane ermöglichen solle. Außerdem unterstehe ein gesamtdeutsches Wahlverfahren nicht den Vorbehaltsrechten der Besatzungsmächte, so daß auch insoweit einer Wiederzulassung der KPD das von den Westmächten genehmigte Grundgesetz entgegenstehen würde.

Selbst im Falle einer Wiederzulassung der KPD bei gesamtdeutschen Wahlen wäre diese Partei faktisch nicht mehr imstande, an gesamtdeutschen Wahlen auf der Basis der Gleichberechtigung mit anderen Parteien teilzunehmen (öffentliche Diffamierung, Verlust legaler Propagandamöglichkeiten, Entzug des Parteivermögens während der Verbotsdauer).

Etwaiges KPD-Verbot gilt nicht für gesamtdeutsche Wahlen

Der Prozeßvertreter der Bundesregierung, Staatssekretär **Ritter von Lex,** *äußerte sich zunächst zu zwei Fragen, die in der Stellungnahme der Antragsgegnerin nicht bzw. nicht klar erörtert worden waren:*

Der Herr Prozeßvertreter der Antragsgegnerin hat sich nicht erschöpfend und in widerlegender Weise zu der von mir behandelten Frage geäußet, daß ein etwaiges Verbot der KPD nur für das Verfassungsleben der Bundesrepublik gelten würde, daß es nicht gelten würde für die gesamtdeutsche Ebene, daß es nicht gilt für das Problem der Wiedervereinigung, das vom Grundgesetz nicht abschließend geregelt werden konnte, weil für diese Frage nicht das „Bundesvolk", sondern das gesamte deutsche Volk aufgerufen ist. Und er hat sich zweitens nicht geäußert zu einem Gesichtspunkt, den ich auch ganz klar herausgestellt habe, daß die Wiedervereinigung nur *in Einheit und Freiheit* vor sich gehen kann. Er hat mich zwar philologisch darauf hingewiesen, daß es nicht heiße „Einheit in Freiheit" sondern „Einheit und Freiheit". Aber ich glaube, ich habe mich klar ausgedrückt, was damit gemeint ist. Er hat wiederholt von der Wiedervereinigung gesprochen. Er hat erklärt, daß in der Präambel das Gebot der Wiedervereinigung in einer besonders feierlichen Form gestellt sei. Er hat erklärt, daß es die höchste verfassungsrechtliche Pflicht aller Bürger sei, die sich aus dem klaren Wortlaut der Präambel und des Art. 146 ergebe, mit allen Kräften für die Wiedervereinigung zu arbeiten. Er hat erklärt, daß es das tragende Prinzip unserer ganzen Verfassung sei, das den Vorrang vor allen anderen Verfassungsnormen genieße, aber er hat immer nur von der Wiedervereinigung gesprochen, dagegen hat er nicht behandelt die von mir in den Vordergrund gestellte Wiedervereinigung *in Freiheit.*

Die Pflicht zur Wiedervereinigung kann aber nicht die Pflicht enthalten, für die Wiedervereinigung und bei der Wiedervereinigung die Freiheit zu opfern. Diese Freiheit würde geopfert werden, wenn man einer Partei deshalb, weil sie sich auf die Wiedervereinigung beruft, einen Freibrief ausstellen würde, gegen den Art. 21 GG verstoßen zu dürfen. Da die Bundesregierung die KPD für verfassungswidrig hält, war es ihre Pflicht, für das Bundesgebiet die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der KPD zu beantragen und sie in diesem Verfahren zu betreiben. Ich muß es daher zurückweisen, wenn der Herr Prozeßvertreter der Antragsgegnerin, wenn auch — im Gegensatz zu gestrigen Ausführungen seines

Kollegen — in vorsichtiger Form erklärt hat, der Antrag der Bundesregierung sei „ein Glied in der Kette einer Politik, die objektiv zur Aufrechterhaltung der Spaltung führen müsse." Die Bundesregierung hat in keiner Weise die Absicht, die Wiedervereinigung zu hindern oder die Spaltung zu verewigen. Aber sie sieht es als ihre unabdingbare Pflicht an, gerade gegenüber den Kräften, die infolge ihrer totalitären Bestrebungen in dieser Richtung eine Gefahr darstellen könnten, die freiheitliche demokratische Grundordnung mit allen Kräften zu sichern.

Professor **Dr. Kröger** *erwiderte hierauf, daß nach seiner Ansicht der aus gesamtdeutschen Wahlen hervorgegangenen Nationalversammlung der Freiheitsbegriff der künftigen Verfassung nicht von vornherein einseitig auferlegt werden dürfe. Staatssekretär* **Ritter von Lex** *entgegnete:*

Der Herr Prozeßvertreter der Antragsgegnerin hat auf meine Bemerkung, daß ein etwaiges Verbot nur für das Verfassungsleben der Bundesrepublik gelte, geantwortet, daß dann die Vorbereitung der gesamtdeutschen Wahlen ja unter den Bedingungen der Bundesrepublik stattfinde. Ich darf demgegenüber erinnern: es gibt auch eine Anzahl von Parteien, die bei gesamtdeutschen Wahlen in der Herrschaftzone der Sowjets aufzutreten haben, und die auch keine Möglichkeit der Vorbereitung haben. Hier dürfte also absolut die Gleichheit gegeben sein. Wenn er mich ferner darauf hinweist, daß er von der Wiedervereinigung in der Freiheit und Unabhängigkeit, von Wiedervereinigung in Souveränität gesprochen habe, so muß ich sagen, dieser Gesichtspunkt ist für uns wichtig. Aber noch wichtiger ist für uns der Begriff der *freiheitlichen* demokratischen Grundordnung! Wir müssen darauf hinweisen, daß wir auch, wenn dann verhandelt wird darüber, wie die Gesamtordnung im künftigen Gesamtdeutschland aussehen soll, die unabdingbare Forderung einer freiheitlichen demokratischen Ordnung anzumelden haben.

Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit

Am 13. Verhandlungstag, dem 16. Dezember 1954, nahm der Prozeßbevollmächtigte der Bundesregierung, Ministerialdirigent **Dr. Lechner,** *zu den Ausführungen der Antragsgegnerin vom Vortage eingehend Stellung:*

Das Verfahren gegen die KPD ist wohl nach der Überzeugung aller, die seinen Gang verfolgen, seit gestern zum Kern der gestellten juristischen Probleme vorgedrungen und damit in die entscheidende Phase der rechtlichen Auseinandersetzung eingetreten. Der Streit um die Frage der Gültigkeit oder Praktikabilität des Art. 21 GG unter dem Gesichtspunkt genügender Bestimmtheit der darin verwendeten Begriffe und um die Auslegung der wichtigsten Begriffe selbst, namentlich der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, also gleichsam um den internen Rechtsgehalt des Art. 21 GG, zeigt sich heute nur noch als ein Kampf im Vorfeld. Ich meine, die Antragsgegnerin hat im Stillen die dort bezogenen Wälle schon verlassen, weil sich beim Widerstreit der Argumente wohl gezeigt haben dürfte, daß die vom Bundesverfassungsgericht in diesem Rechtsproblem bisher bezogene Stellung zu gesichert ist, als daß das Gericht in irgendeinem Punkt genötigt werden könnte, sie zu räumen.

Nun also stehen wir vor der Festung selbst. Die Antragsgegnerin hat nichts Geringeres behauptet, als daß der Art. 21 GG selbst durch eine andere, höhere, umfassende Norm außer Anwendung gesetzt wird, eine Supernorm gleichsam, die die gesamte Rechtsordnung der Bundesrepublik überdeckt, nämlich durch die vor allem aus der Präambel abgeleitete Verpflichtung, alles zu tun, was der Wiedervereinigung nützt, und alles zu unterlassen, was sie hemmen oder vereiteln könnte. In der Tat, solch eine Norm wäre stark genug, um unsere ganze Rechtsordnung aus den Angeln zu heben.

Ehe ich darauf aber näher eingehe, bitte ich, mir zu gestatten, daß ich nochmals zur ersten von Herrn Bundesverfassungsrichter Professor Zweigert gestellten Frage zurückkehre, die auch mir der Ausgangspunkt aller hier zu lösenden Fragen zu sein scheint, zur Frage der Justitiabilität der hier gestellten Probleme und zum Verhältnis der Verfassungsgerichtsbarkeit zum Politischen überhaupt.

Zur Frage der Justitiabilität

Justitiabel sind nur Fragen des Rechts; nicht und nie justitiabel sind reine Fragen der Politik, wenn sie als solche an das Bundesverfassungsgericht herangetragen werden. Nun knüpfen aber die Rechtssätze an Tatbestände des Lebens an, nehmen ihren Gehalt in sich auf, und es ist klar, daß, je weiter die Begriffe des Rechts sind, um so mehr auch des Tatsächlichen in ihnen Platz finden kann. Das gilt vor allem, wenn zwischen zwei oder mehreren Gütern zu wählen ist — ich denke etwa an den Fall des Arztes, der zwischen dem Leben des Neugeborenen und dem Leben der Mutter zu wählen hat; bei der Entscheidung über die Frage, ob der Arzt das eine Leben opfern dürfe, ist, eingeschlossen in die Rechtsfrage, eine vergleichende Wertung der Güter des Lebens der Mutter und des Kindes zu treffen.

Beim Bundesverfassungsgericht, das sich mit den allgemeinen Dingen und Fragen befaßt, sind die in die Rechtssätze eingeschlossenen Tatbestände des Lebens meist von allgemeinem Interesse, das heißt politisch; und es versteht sich auch hier, daß um so mehr des Politischen in den Begriffen Platz findet, je weiter sie sind. Am meisten des politischen Gehalts kann sich wiederum ergeben, wenn zwischen zwei mit politischem Gehalt gefüllte, in allgemeinen Begriffen ausgedrückten Pflichten zu wählen ist. Dann kann sich der politische Gehalt zu ungeheurer Spannung verdichten; der rein tatsächliche, hier eben politische Gehalt kann das Gewicht der juristischen Hülle um ein Vielfaches übertreffen. Das Instrument des Ausgleichs aber, das Gericht selbst, nach der Art seiner Berufung und nach den ihm gegebenen Methoden und Mitteln für solchen Gehalt des Politischen, das heißt konkret zur Entscheidung vitaler Schicksalsfragen im sich wandelnden Leben eines Volkes nicht geschaffen, kann dann wohl seine Funktionen nicht mehr erfüllen oder Schaden leiden. Wir stehen an der Grenze der Justitiabilität. Wer darauf ausgeht, wird also bestrebt sein, das Verfassungsgericht vor die Wahl zwischen Pflichten zu stellen, die bis zum Rand mit politischem Gehalt gefüllte allgemeine Begriffe enthalten.

Es gibt aber noch einen anderen Aspekt des Politischen der Verfassungsgerichtsbarkeit. Auch darauf hat Herr Professor Kröger verwiesen. Auch in Fällen, in denen die anzuwendenden Rechtsnormen klar und arm an tatsächlichem, das heißt unmittelbaren politischem Gehalt sind, in denen vor allem auch keine Aufgaben der Wertung zwischen Rechtsgütern gestellt ist, kann eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts doch politisch bedeutsam sein, weil die Wirkung der Entscheidung politisch ist, etwa, weil sie viele angeht — zu denken wäre etwa an Entscheidungen über die Gültigkeit eines Gesetzes nach Art. 131 GG —, oder weil sie zwischen mächtigen Gewalten des Staates entscheidet, oder weil sie tief in das Schicksal des ganzen Volkes eingreift. Niemand wird verkennen, daß der anhängige Verfassungsstreit auf jeden Fall im letzteren Sinne politisch bedeutsam ist. Der Vertreter der Antragsgegnerin hat jedoch auf doppelte Weise versucht, den politischen Gehalt dieses Prozesses in seinen beiden von mir geschilderten Ausdrucksformen bis zum Höchstmaß zu steigern, um damit das Instrument dieses Gerichts — wenigstens für diesen Prozeß — zu zerstören.

Die Antragsgegnerin hat behauptet, es gebe eine allgemeine verfassungsrechtliche Norm, die gebietet, alles zu tun, was die Wiedervereinigung fordert, und alles zu unterlassen was sie hemmt oder vereitelt.

Die erste Frage, die dazu gestellt wurde, ist die, ob die Frage nach der Existenz einer solchen Norm justitiabel sei. Die Antragsgegnerin hat die Frage ausdrücklich, die Bundesregierung stillschweigend bejaht, indem sie auf der Grundlage

dieser Frage weiterverhandelt hat; beide Seiten sicher mit Recht. Denn natürlich ist es eine reine Frage des Rechts, welche Normen für einen zu beurteilenden Tatbestand gelten. Die Antragstellerin und dieAntragsgegnerin haben auch beide im Prinzip die Existenz einer derartigen Norm anerkannt; namentlich wird von der Bundesregierung nicht bestritten, daß der letzte Satz der Präambel, wenn er auch nur die äußere Form eines Postulats hat, als bindende Rechtsnorm zu betrachten ist.

Als nächste Frage aber stellt sich, welchen näheren Inhalt die hierbei gefundene Norm habe. Auch diese Frage ist noch eine reine Frage des Rechts und als solche justitiabel. Sie ist die Frage der Auslegung eines Gesetzes, wobei es im Prinzip keinen Unterschied macht, ob die auszulegende Norm ausdrücklich im Gesetz steht oder sich als gemeinsames, allgemeines Rechtsprinzip aus der Gesamtheit der Vorschriften des Gesetzes ergibt.

Kein Vorrang der Wiedervereinigungsnorm gegenüber dem Freiheitsgebot des Grundgesetzes

Ein fundamentaler Gegensatz zwischen Antragstellerin und Antragsgegner aber herrscht über die Interpretation selbst, d. h. über den Inhalt der Wiedervereinigungsnorm. Nach Auffassung der Antragsgegnerin gilt diese Norm inhaltlich unbegrenzt und unbeschränkt. Nach Auffassung der Bundesregierung aber gilt sie mit der immanenten Schranke der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Die Bundesregierung stützt diese Auffassung zunächst auf den Wortlaut des Schlußsatzes der Präambel, wonach das gesamte deutsche Volk aufgefordert bleibt, in freier Selbstbestimmung die Einheit Deutschlands zu vollenden. Einheit und Freiheit gehören zusammen. Sie müssen also auch die gleiche Richtung haben. Die Einheit aber ist nur begreifbar als Element der inneren Struktur. Sie richtet sich nicht nach außen. Gleiches muß daher auch für die Freiheit gelten, mit der die innere Freiheit gemeint ist, die Respektierung der Freiheitsrechte des Menschen.

Daß der Begriff so auszulegen ist, ergibt sich noch deutlicher aus der Verwendung des weiteren Begriffs der „freien Selbstbestimmung" im gleichen Satz. Er wendet sich eindeutig nach außen, nämlich im Sinne des Selbstbestimmungsrechts der Völker, und es ist nicht wahrscheinlich, daß der Verfassungsgeber im selben Satz zweimal die Freiheit nach außen betonen wollte, während die Freiheit eines Volkes doch auch eine wahrhaft bedeutsame innerstaatliche Seite hat. Aber diese Deutung der beiden Freiheitsbegriffe im letzten Satz der Präambel ist nicht die einzige Erkenntnisquelle für den Rechtsgehalt dieses Satzes. Auch Professor Kröger hat sich zu dem vom Bundesverfassungsgericht im Südweststaat-Urteil ausgesprochenen Grundsatz bekannt, daß die einzelne Verfassungsbestimmung nicht isoliert betrachtet und allein aus sich heraus ausgelegt werden kann. Aus dem Gesamtinhalt der Verfassung — so sagt diese Entscheidung weiter — ergeben sich gewisse verfassungsrechtliche Grundsätze und Grundentscheidungen, denen die einzelnen Verfassungsbestimmungen untergeordnet sind. Diese sind deshalb so auszulegen, daß sie mit den elementaren Verfassungsgrundsätzen und Grundentscheidungen des Verfassungsgesetzgebers vereinbar sind. Einen Grund, dieses Prinzip nicht auch auf die Norm des letzten Satzes der Präambel anzuwenden, wird man nicht finden können. Das aber bedeutet: selbst wenn dieser Satz nicht den Begriff der Freiheit ausdrücklich enthielte, wäre er im Sinne des Gesamtwertgehalts des Grundgesetzes auszulegen, um so mehr natürlich, da er diesen Begriff der Freiheit eben enthält.

Herr Professor Kröger hat dazu eingewendet, daß zur Ausdeutung dieses Satzes, der sich an das deutsche Gesamtvolk wende, nicht der Wertgehalt des Grundgesetzes, sondern der nach den Wiedervereinigungsvorstellungen der Antragsgegnerin ganz anders aussehende Wert. Gesamtwertgehalt der künftigen gesamtdeutschen Verfassung zugrunde gelegt werden müsse. Aber ganz abgesehen davon, daß man schwerlich aufgefordert werden kann, etwas in der Weise und in dem Sinn des erst Herbeizuführenden zugrunde zu legen, muß ich schon sagen,

daß diesmal mir der Rechtsbegriff zu unbestimmt wird. Es ist doch so, daß der letzte Satz der Präambel auch von der Antragsgegnerin als unmittelbar geltendes, schon jetzt anwendbares Recht angesehen wird, sonst könnte sich die Antragsgegnerin auch gar nicht in diesem Prozeß darauf berufen. Dabei wird aber auf einen künftigen, noch völlig ungewissen Gesamtwertgehalt Bezug genommen. Eine solche Norm könnte von keinem Richter angewendet werden; sie wäre ungültig, oder, wenn der Antragsgegnerin das lieber wäre, jedenfalls heute und in diesem Prozeß noch nicht praktikabel, so daß die ganze Wiedervereinigungsnorm als Thema dieses Rechtsstreits ausfiele und das Gericht nur Art. 21 GG anzuwenden hätte.

Wenn der letzte Satz der Präambel überhaupt als geltendes und schon heute praktikables Recht gewertet werden soll, muß er aus dem Gesamtsinngehalt des *Grundgesetzes* gedeutet werden. Und so war er ohne Zweifel auch gemeint. Das Vollenden der deutschen Einheit — in Freiheit, wie ich dazufügen möchte — hat als permanente politische Tätigkeit schon eingesetzt, und wo das Grundgesetz gilt, ist es nach dem ihm eigenen Gesamtwertgehalt auszulegen und anzuwenden. Im übrigen aber ist es durchaus ernste Rechtsauffassung, daß vom Bereich der Rechtsordnung der Bundesrepublik aus ein Kernbestand von letzten Normen unserer Verfassung auch die Schaffung der künftigen, der kommenden gesamtdeutschen Verfassung bindet. Das sind natürlich nicht die näheren Formen der Organisation, etwa des genauen Verhältnisses der obersten Staatsorgane zueinander, wohl aber die Grundwerte, eben jene, die im Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zusammengefaßt sind. Dies jedenfalls war die Auffassung der Bundesregierung und des Bundestags bei der Beschlußfassung über den Wahlgesetzentwurf vom 6. 2. 1952. In der damals von der Bundesregierung im Bundestag abgegebenen Erklärung heißt es:

> „Die vornehmste Aufgabe der zukünftigen verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung wird es sein, eine Verfassung zu schaffen. Die Bundesregierung ist der Überzeugung, daß diese Verfassung folgende Grundsätze enthalten muß: das Recht des Volkes, die Volksvertretung auch in den Ländern, Kreisen und Gemeinden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl zu wählen und die Staatsgewalt durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung auszuüben, die Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung und die Bindung der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung an Gesetz und Recht, das Recht auf die verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer parlamentarischen Opposition, die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung, die Unabhängigkeit der Gerichte, den Schutz der allgemeinen Menschen- und Bürgerrechte, die Gliederung des Gesamtstaats in Länder und die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung. Die vorstehenden Grundsätze — ich zitiere weiter wörtlich — sind bereits bei Ausübung der vorläufigen Funktionen der Nationalversammlung bis zum Inkrafttreten der Verfassung anzuwenden. Die Bundesregierung ruft das gesamte deutsche Volk auf, durch seine zu wählenden Vertreter die Neuordnung des in Freiheit wiedervereinigten Deutschlands im Geiste echter demokratischer Staatsauffassung durchzuführen."

Bei der Abstimmung stimmten 293 Abgeordnete mit Ja, 29 Abgeordnete mit Nein, 75 enthielten sich der Stimme. Die 17 nicht stimmberechtigten Berliner Abgeordneten erklärten ihre Zustimmung. Es ergab sich also eine Mehrheit, die sogar weit über jener liegt, die für Verfassungsänderungen erforderlich ist. Kein Zweifel: nach dem Willen der berufenen Repräsentanz des deutschen Volkes in der Bundesrepublik und damit des Volkes selbst sind die aufgeführten Rechtsgrundsätze, die sich mit den vom Bundesverfassungsgericht aufgeführten Prinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung decken, auch für die spätere gesamtdeutsche Verfassung bindend, um so mehr aber dann schon jetzt.

Bei allem, was in der Bundesrepublik zur Vorbereitung der Wiedervereinigung geschieht, sind die genannten Normen, wegen deren Auslegung im einzelnen ich auf meine früheren Ausführungen verweisen darf, zu beachten. Das Gebot, alles zu tun, was der Wiedervereinigung förderlich, und alles zu unterlassen, was sie hemmen oder vereiteln kann, hat also eine immanente Schranke. Alles Tun und alles Unterlassen darf nur geschehen in Übereinstimmung mit den Prinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, und auch das Ziel darf ihr nicht widersprechen.

Wenn es noch eines Beweises bedürfte, so läge er in Art. 79 Abs. 3 GG, der die fundamentalen Grundnormen des Art. 1 und damit der Grundrechte überhaupt, jedenfalls der allgemeinen Menschenrechte und des Art. 20, d. h. des Rechtsstaats und der Gewaltenteilung, als schlechthin unabänderliche Normen oder Grundsätze erklärt. Daraus aber ergibt sich: Die Norm des letzten Satzes der Präambel, der Wiedervereinigungsnorm, und des Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG, der Voraussetzungen eines Parteiverbots, unterliegen denselben Wertvorstellungen. Sie sind rechtlich einander kongruent; ein Problem der Wertung einander widersprechender Normen tritt gar nicht auf.

Die Antragsgegnerin macht geltend, daß der letzte Satz der Präambel absolut und ohne die immanente Schranke der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zur Herbeiführung der Wiedervereinigung verpflichte. Alles Recht stünde unter der übergeordneten Norm der Verpflichtung zur Förderung der Wiedervereinigung. Eine irgendwie geartete gegenständliche Grenze wäre nicht zu ziehen. Da schon die in Art. 21 Abs. 2 Satz 1 enthaltenen Prinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, also der Kernbestand unserer Rechtsordnung, durch die vom Zweck her nicht inhaltlich begrenzte übergeordnete Norm überdeckt wäre, wie sollte dann irgendeine andere Norm noch davon freigehalten werden? Alles fiele darunter: das ganze Strafrecht mit allen seinen Arten von Delikten, das bürgerliche Recht, das öffentliche Recht, angefangen vom Verwaltungsrecht über das Schulrecht, die Sozialversicherung, das Arbeitsrecht, bis zum Steuerrecht und noch viel mehr. Zwar behauptet Herr Professor Kröger nicht, daß die Wiedervereinigungsnorm eine allem übrigen Recht schlechthin dem Rang nach übergeordnete Norm sei, wenigstens nicht den Verfassungsnormen, wie Art. 21 GG. Bei den Normen der einfachen Gesetzgebung wäre es ja wohl der Fall. Es könnte also nun nicht einfach jeder hergehen und unter Berufung auf das Bestreben nach Wiedervereinigung Recht und Gesetz verachten, wie er will. Das läßt wohl auch Herr Professor Kröger nicht zu. Er unterstellt die Frage, ob eine Handlung erstens der Wiedervereinigung dient, und zweitens, ob der Nutzen für die Wiedervereinigung größer ist als der Schaden, der durch die Verletzung des für die Wiedervereinigung geopferten Rechtsgutes entsteht, der richterlichen Prüfung. Bejaht aber der Richter, der in der Regel nicht vorher, sondern erst nachher entscheiden wird, dann allerdings wäre jedes Rechtsgut gefährdet.

Was folgt daraus? Auch bei Einschaltung des richterlichen Prüfungsrechts würde unsere gesamte Rechtsordnung relativiert, aus den Angeln gehoben, wie ich schon sagte. Nichts mehr gälte absolut, sondern nur noch bedingt, bedingt durch die Wiedervereinigungsnorm. Es ist klar, daß unsere Rechtsordnung dadurch aufgelöst würde, mit ihr das soziale Leben; gegenübertreten aber würde der so relativierten Rechts- und Sozialordnung der Bundesrepublik die ungeschwächte revolutionäre Idee der von der Antragsgegnerin repräsentierten Partei. Ich denke, die unmöglichen Folgen der von der Antragsgegnerin vertretenen Rechtsauffassung sind schon dadurch genügend dargetan. Bei diesen Konsequenzen aus der materiell-rechtlichen Lage bliebe es aber nicht. Auf die Richter käme eine Aufgabe zu, die sie nie und nimmer erfüllen könnten. Sie hätten stets zu prüfen, ob eine Handlung der Wiedervereinigung nützt, und wenn ja, ob der dafür erzielte oder erzielbare Nutzen den Schaden an sonstigen Rechtsgütern überwiegt. Dabei hätte der Richter letztlich die gesamte politische Lage der Bundesrepublik abzuwägen, den nationalen Gewinn, der in der Wiedervereinigung liegt, aber auch

die Gefahren, kurzum die ganze Politik der Bundesrepublik, heute vielleicht die ganze Weltpolitik.

Dies gerade hat aber Herr Professor Kröger vom Bundesverfassungsgericht gefordert. Er nimmt die immanente Schranke der freiheitlichen demokratischen Grundordnung aus dem Inhalt der Wiedervereinigungsnorm heraus, wo sie zur Kongruenz zwischen der Wiedervereinigungsnorm und der übrigen Rechtsordnung, also zum Ausschluß aller politischen Momente aus der richterlichen Urteilsfindung führt, um sie herüberzunehmen in den Wertvergleich der miteinander konkurrierenden Normen der Präambel und des Art. 21 GG. Hier erscheint sie nur noch als Gegenposten gegen die Wiedervereinigung, d. h. der Wert der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ist nun ebenso wie der Wert der Wiedervereinigung als sachliches Element einer Rechtsentscheidung vom Richter mit zu würdigen. Ich brauche nicht zu sagen, daß eine solche Rechtsentscheidung, die letztlich die ganze Weltpolitik in das dünne Gewand der von ihr anzuwendenden Rechtsbegriffe aufnehmen müßte, die Grenzen aller Justitiabilität weit hinter sich ließe. Kein Gericht der Welt könnte diese Aufgabe erfüllen. Das Bundesverfassungsgericht müßte entweder zerbrechen und mit ihm einer der wesentlichen Pfeiler unserer rechtsstaatlichen Ordnung, oder aber vor der Aufgabe die Waffen strecken und die ganze ihm gestellte Streitfrage für unjustitiabel erklären.

Ich glaube nicht zu irren, wenn ich annehme, daß eben dies das Ziel der Darlegungen des Vertreters der Antragsgegnerin war. Ich glaube aber auch bewiesen zu haben, daß die Präambel des Grundgesetzes die Pflicht zur Herbeiführung der Wiedervereinigung nur mit der immanenten Schranke der Wahrung unserer Rechtsordnung, vor allem unserer freiheitlichen demokratischen Grundordnung, auferlegt, d. h. ich habe schon dargelegt, Pflicht zur Wiedervereinigung und Wahrung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sind einander kongruent; eine Normenkollision tritt überhaupt nicht auf. Das Bundesverfassungsgericht hat nicht über Rechtsbegriffe zu entscheiden, in denen das deutsche Schicksal und die ganze Weltpolitik enthalten ist, sondern allein über die Anwendung des Art. 21 GG, so wie er im Grundgesetz steht und ausgerichtet ist auf das gesamte Wertsystem unseres Grundgesetzes.

Der Vertreter der Antragsgegnerin hat über der Grundlage seiner juristischen Deduktion neben der absoluten Wiedervereinigungspflicht noch eine Fülle von Argumenten ausgebreitet, die sich weit hinein in die Weltpolitik erstrecken. Das hat sich von seinem Standpunkt aus logisch entwickelt. Es war gleichsam ein Baum mit einer mächtigen Krone. Ich glaube aber, daß ich den Stamm des Baumes getroffen habe, und somit nicht mehr genötigt bin, aus dem Geäst der Argumente noch Zweig um Zweig herauszubrechen.

Rechtswirkungen eines Urteils gegen die KPD

Damit habe ich aber noch nicht die ganze Aufgabe erfüllt. Ich habe eingangs dargelegt, daß Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts noch eine andere politische Seite haben. Die politische Wirkung nämlich, die selbst dann gegeben sein kann, wenn das Bundesverfassungsgericht über reine Rechtsfragen zu entscheiden hat, oder über Fragen, deren Begriffe nur mit geringem politischem Gehalt gefüllt sind. Ich habe auch schon darauf hingewiesen, daß dieser Prozeß seiner Natur nach politische Wirkung hat. Der Herr Vertreter der Antragsgegnerin hat alles getan, um die Last der politischen Verantwortung auf den Schultern der Richter noch bis zum äußerst möglichen Maß zu steigern, indem er alle Türen einer späteren Änderung bis hinauf zur Verfassungsänderung, soweit es nötig schien auch die Türen des Besatzungsrechts, sorgfältig verschloß. Unabänderlich, ausweglos, so klingt es aus dem Plädoyer von Prof. Kröger, entscheidet das Gericht über die Wiedervereinigung und damit über das deutsche Schicksal. Er hat also auch auf diese Weise, nun nicht mehr eingehüllt in die Begriffe des Rechts, versucht, den Richtern eine schicksalshafte Verantwortung

aufzubürden. Es ist daher notwendig, nochmals auf die Frage der Rechtswirkungen eines Urteils gegen die KPD und die Möglichkeit der Wiederzulassung dieser Partei bei gesamtdeutschen Wahlen einzugehen.

Aus der Erklärung von Herrn Staatssekretär Ritter von Lex ergibt sich schon, daß die Bundesregierung die mit diesem Problemkreis zusammenhängende politische Realität nicht verkennt, daß sie die Frage der Wiederzulassung der KPD zu gesamtdeutschen Wahlen auch im Bundesgebiet durchaus erwogen hat, und daß sie in den entsprechenden Vier-Mächte-Gesetzen, eventuell auch in einem auf Grund besonderer Ermächtigung ergehenden und daher an die Schranken des Grundgesetzes nicht gebundenen deutschen Rechts, die verfassungsrechtlich zulässigen Instrumente sieht, um Rechtshindernisse aus einem Verbotsurteil der KPD für die gesamtdeutschen Wahlen auszuräumen. Ich brauche auf diesen Fragenkreis nicht mehr näher einzugehen.

Es sind durch Herrn Prof. Zweigert, und auch durch das Gericht, eingehend aber durch Herrn Prof. Kröger jedoch auch Möglichkeiten des deutschen Verfassungs- und Verfassungsprozeßrechts erörtert worden.

Eine Möglichkeit, die sich rechtstheoretisch ergeben könnnte, ist bisher nur von Herrn Prof. Kröger negativ kurz angesprochen worden. Sie ist völlig irreal. Da sie aber zu der wenigstens theoretischen Erörterung des Gesamtproblems gehört, soll sie ganz kurz hier gestreift werden. Es ist die Frage der Dauer der Rechtskraft. Prof. Kröger hat die Rechtskraft für absolut dauernd erklärt, und sie ist es ja auch in der Regel. Immerhin steht sie unter der Bedingung der Aufrechterhaltung der *eadem res*. Ein Wandel der Norm, der angewendet wurde, oder der Tatbestände, auf die die Norm Anwendung fand, kann sie unter Umständen beheben, insbesondere im Verfassungsrecht, da sie ja dem Wandel der Zeiten vor allem zu folgen hat. Die Rechtskraft könnte daher unter Umständen auch in Frage gestellt sein, wenn sich eine verbotene verfassungswidrige Partei in den etwa noch vorhandenen Resten aus einem verfassungsfeindlichen Saulus in einen verfassungstreuen Paulus verwandeln würde. Das ist im vorliegenden Falle völlig irreal. Die KPD wird sich nicht ändern, jedenfalls nicht in ihrem Wesen, vielleicht vorübergehend in der Taktik; aber die rechtstheoretische Möglichkeit zeigt, daß nicht nur die Schuld an einem Verbotsurteil, sondern auch an der Dauer der Rechtskraft auf den Schultern der KPD selbst liegen wird. Praktisch führt das, da die KPD sich nicht ändern wird, nicht weiter.

Das Gericht hat demgegenüber offenbar Möglichkeiten erörtert, die sich aus § 46 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes ergeben könnten. Dazu erscheint es mir erforderlich, noch kurz auf den besonderen Rechtscharakter der Entscheidungen nach § 46 BVerfGG einzugehen. Solche Entscheidungen haben eine eigenartige — man darf wohl sagen — problematische Natur. Entsprechend der Vorschrift des Art. 21 Abs. 2 Satz 2 GG sieht § 46 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG eine Feststellung vor, daß die politische Partei, falls die Voraussetzungen hierfür nach Überzeugung des Gerichts vorliegen, verfassungswidrig ist. Diese Feststellung hat, wie wohl heute allgemein anerkannt ist, deklaratorische Natur. Ich habe in meinem kleinen Kommentar zum BVerfGG die Auffassung vertreten, daß die Partei nicht erst mit dem Urteil verfassungswidrig wird, sondern schon mit der Verwirklichung der Tatbestandselemente, auf denen die Verfassungswidrigkeit beruht. Sie wird schon mit diesem Augenblick als Rechtsgebilde zerstört, weil kein gebildetes Recht in Widerspruch zur Zentralnorm, das ist der Verfassung, existent sein kann. Aber das hat nur theoretisch Bedeutung, denn die Partei existiert als faktisches Gebilde zunächst weiter. Durch die Erklärung als verfassungswidrig nach § 46 Abs. 1 BVerfGG wird eigentlich nur die rechtliche Voraussetzung für die mit diesem Ausspruch zu verbindende, doch als rechtlich gesonderter Akt erscheinende konstitutive Auflösung der Partei geschaffen, die nun die Partei auch als faktisches Gebilde zerstört. Es ist sicher, daß das Bundesverfassungsgerichtsgesetz durch das Grundgesetz nicht gehindert gewesen wäre, auch ein anderes Verfahren, etwa ähnlich dem bei dem ähnlichen Rechtsinstitut der Verwirkung, vorzuschreiben. Dort kann sich das Bundesverfassungsgericht auf den Ausspruch der Verwirkung beschränken; dies ist sogar das Normale, das weitere verbleibt

dann der Exekutive. Das Bundesverfassungsgericht kann auch die Verwirkung wieder aufheben. Letzteres würde allerdings bei der Feststellung der Verfassungswidrigkeit von Parteien auf Schwierigkeiten stoßen, weil die Auflösung ja die Partei auch faktisch beseitigt hat; aber sie würde die Wiedererrichtung gestatten, wobei zuzugeben ist, daß ein letzter Rest rechtlicher Schwierigkeiten bleibt, wenn die verbotene Partei auch inzwischen ihr Verhältnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht geändert hat oder es für die Zukunft nicht ändern will. Man kann sogar sagen, daß eine Regelung, die dem Bundesverfassungsgericht nur die Feststellung der Verfassungswidrigkeit überträgt, die Auflösung der Partei aber der Exekutive überlassen hätte, der Systematik des Grundgesetzes besser entsprochen hätte. Indes hat bekanntlich auch das Grundgesetz die Gewaltenteilung nicht restlos durchgeführt. Abweichungen von ihren Regeln erscheinen vor allem dort — gemessen am Gesamtrechtsstaatsprinzip — zulässig, wo die Rechtsgarantien für den Einzelnen nicht vermindert, sondern erhöht werden. Das ist bei Betrauung einer Kollegialbehörde, namentlich aber eines Gerichts mit einem Exekutivakt der Fall, jedenfalls dann, wenn das Gericht seinerseits nur auf Antrag der Exekutivbehörde tätig werden kann. Art. 21 Abs. 3 GG dürfte die notwendige Ermächtigung für die verfahrensrechtliche Regelung geben.

Schließlich hat auch das Bundesverfassungsgericht im SRP-Urteil die Rechtsgültigkeit des § 46 Abs. 3 BVerfGG inzidenter bestätigt. Es steht also absolut fest, daß § 46 Abs. 3 gültiges Recht ist und mit die prozessuale Grundlage der ergehenden Entscheidungen zu sein hat. Immerhin hat sich gezeigt, daß das BVerfGG den Inhalt der Entscheidung auch anders hätte bestimmen können. Was damals dem Gesetzgeber offenstand, steht ihm auch heute und morgen noch offen. Das Verbot eines Fallgesetzes, auf das ich nicht mehr näher einzugehen brauche, stünde einer solchen generellen Regelung nicht entgegen. Eine derartige Änderung des BVerfGG ist jedoch derzeit weder von seiten der Bundesregierung noch in Kreisen der Legislative geplant. Das Bundesverfassungsgericht wird daher keineswegs sein Verfahren irgendwie auf die Möglichkeit eines solchen Gesetzes abstellen können, sondern auf der Grundlage des geltenden Rechts verfahren und entscheiden müssen. Das ist um so mehr vertretbar, als die schon erwähnten Möglichkeiten aus dem Besatzungsrecht und aus besonders ermächtigtem deutschem Recht dazukommen, die auf jeden Fall zum Ziele führen.

Der Herr Vertreter der Antragsgegnerin hat Erwägungen solcher Art entgegengehalten, daß es in sich widerspruchsvoll und der Würde des Hohen Gerichts nicht angemessen sei, wenn die Bundesregierung vom Bundesverfassungsgericht eine Entscheidung begehre, von der sie selbst weiß, daß sie früher oder später wieder aufgehoben werden müsse. Herr Prof. Kröger hätte recht, wenn eine solche Möglichkeit in den sachlichen Voraussetzungen des Verfahrens selbst, das heißt in der rechtlichen Anwendbarkeit des Art. 21 GG liegen würde. Das aber ist nicht der Fall. Die eventuelle Notwendigkeit der Wiederaufhebung eines Parteiverbots der KPD im Gesamtzusammenhang mit gesamtdeutschen Wahlen ergibt sich rein aus Gründen der Politik. Die inneren Gründe, das Bestehen einer politischen Organisation, die sich nach Auffassung der Bundesregierung in scharfem Gegensatz zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung befindet und demgegenüber die rechtliche Verpflichtung der Bundesregierung für die Wahrung der Verfassung zu sorgen, haben im Gegenteil zum Antrag an das Bundesverfassungsgericht geführt.

Ich glaube und hoffe, daß es mir gelungen ist, das Hohe Gericht zu überzeugen, daß es auf Grund der Pflicht zur Wiedervereinigung die Last einer politischen Entscheidung nicht zu tragen hat, denn es wird nur über Rechtsgründe aus Art. 21 GG zu entscheiden haben. Die Sorge aus der politischen Wirkung habe ich freilich nicht ganz zerstreuen können, aber ich glaube gezeigt zu haben, daß bei Abwägung aller Möglichkeiten auch diese Last einer politischen Verantwortung nicht größer ist als sie schon oft vom Hohen Gericht zu tragen war. Ich meine, der Weg sollte nun allmählich frei werden für die Durchführung eines normalen Verfahrens allein auf der Grundlage des Art. 21 GG und den mit ihm zusammenhängenden Normen unseres Grundgesetzes.

Anträge der Prozeßparteien zum ersten Abschnitt des Verfahrens

Am Schluß des 13. Verhandlungstages stellte Rechtsanwalt **Dr. Kaul** *für die KPD folgende Anträge:*

Unter vorsorglicher nochmaliger Stellung des Aussetzungsantrages vom 27. 10. 1954 wird beantragt:

Der Antrag der Bundesregierung auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Kommunistischen Partei Deutschlands wird als unzulässig zurückgewiesen, weil:

1. der allen übrigen grundgesetzlichen Rechten vorrangige Verfassungsgrundsatz der Verpflichtung zur Wiedervereinigung Deutschlands in Einheit und Freiheit die Durchführung des Verfahrens hindert;
2. das Gericht funktionell unzuständig ist. Denn Art. 21 Abs. 2 GG ist kein unmittelbar anwendbares Recht, jedenfalls kann er keine Anwendung auf die KPD finden;
3. weil die Bundesregierung das ihr zustehende Antragsrecht mit Rücksicht auf die bewußte Hinauszögerung der Vorlage des Parteiengesetzes unzulässig ausgeübt hat.

Hilfsweise wird beantragt, die nach Gesetz Nr. 13 der Alliierten Hohen Kommission erforderlichen richterlichen Maßnahmen zu treffen.

Gegenantrag der Bundesregierung

Zu diesen Anträgen nahm der Prozeßbevollmächtigte der Bundesregierung, Rechtsanwalt **Dr. Dix,** *in prozessualer Hinsicht wie folgt Stellung:*

Keine Aussetzung des Verfahrens

Ich bitte, den Antrag der Antragsgegnerin, das Verfahren auszusetzen, zurückzuweisen. Es ist ein allen deutschen Prozeßordnungen eigenes Prinzip, daß ein schwebendes Gerichtsverfahren nur ausgesetzt werden kann, wenn ein gesetzlich vorgesehener Aussetzungsgrund vorliegt. Das hat seinen guten Sinn, denn je freier und weiter der Kreis der Aussetzungsmöglichkeiten gezogen wird, desto mehr würde das Rechtsschutzinteresse des Klägers, unter Umständen auch des Beklagten, beeinträchtigt werden. Eine völlig freie Aussetzungsmöglichkeit würde praktisch bei der ermessensmäßigen Justizverweigerung enden. Besonders weittragende Folgen wären gerade im Verfassungsprozeß zu gewärtigen. Deshalb schreibt *Geiger* in seinem Kommentar zum BVerfGG zu § 33 Anmerkung 1:

> „Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht vertragen keine Verzögerung. Das Bundesverfassungsgericht wird nur dann seiner Aufgabe, das politische Leben zu befrieden und in diesem Bereich das Recht durchzusetzen, bevor Spannungen sich verhärten und das Gefühl des Verletztseins unter den Beteiligten aufkommt, gerecht, wenn es die Verfassungsstreitigkeiten rasch entscheidet."

Das BVerfGG sieht nur einen Fall der Aussetzung in § 33 vor, und zwar kann das Bundesverfassungsgericht ein Verfahren bis zur Erledigung eines bei einem anderen Gericht anhängigen Verfahrens aussetzen, wenn für seine Entscheidung die Feststellungen oder die Entscheidung dieses anderen Gerichts von Bedeutung sind oder sein werden. *Geiger* schließt seine Ausführungen mit dem Satz:

> „Liegen die Voraussetzungen des § 33 nicht vor, so ist für eine Aussetzung des Verfahrens kein Raum; die Sache ist zu verhandeln und, sobald sie entscheidungsreif ist, zu entscheiden."

Hervorheben möchte ich noch, daß nach allgemein anerkannter Rechtsmeinung eine Verfahrensaussetzung insbesondere nicht mit Rücksicht auf eine bevorstehende oder zu erwartende gesetzliche Regelung zulässig ist. Die notwendigen Überleitungen zu schaffen, ist Sache des Gesetzgebers. Ich verweise insoweit auf Baumbach, ZPO, Anmerkung 2 vor § 148. Ich bitte deshalb, den Aussetzungsantrag aus diesen Gründen zurückzuweisen.

Prozeßverfahren und Antrag der Bundesregierung sind zulässig

Die Prozeßvertreter der Antragsgegnerin haben des weiteren beantragt, das Verfahren für unzulässig zu erklären und den Antrag als unzulässig zurückzuweisen. Materiell werde ich hierzu nicht mehr Stellung nehmen. In prozessualer Hinsicht ist folgendes zu bemerken:

Wiederholt haben die Prozeßvertreter der Antragsgegnerin im Rahmen des anhängigen Verfahrens die Auffassung vertreten, daß wir uns in einer Art Vorverfahren befinden. In diesem gehe es lediglich darum, über prozeßhindernde Einwendungen oder Prozeßvoraussetzungen des Verfahrens zu verhandeln. Hierin liegt eine bewußte Mißdeutung des Verfahrensstandes. Der Hohe Senat ist, nachdem in den ersten Tagen über die von der Antragsgegnerin eingebrachten Ablehnungsanträge entschieden war, in die Sachverhandlung eingetreten. Seit Wochen wird zur Hauptsache verhandelt. Hierbei sind die Rechtsgrundlagen des Verfahrens, die Deutung des Art. 21 GG und das Verhältnis dieser Verfassungsbestimmung zu anderen Normen des Grundgesetzes, also materielles Recht, in aller Gründlichkeit erörtert worden. Das vermag aber nichts an der Tatsache zu ändern, daß wir uns nicht mehr im Vorfeld des Verfahrens befinden, vielmehr zeigt dies, daß wir im ersten Abschnitt der Sachverhandlung sind. Es ist deshalb ein erstaunliches Begehren, wenn die Antragsgegnerin nun in diesem Stadium des Verfahrens den Antrag stellt, dieses für unzulässig zu erklären. Ein nach § 24 BVerfGG unzulässiger Antrag kann durch einstimmigen Beschluß des Gerichts verworfen werden.

Das von der Bundesregierung beantragte Verfahren ist unter keinem nur denkbaren prozessualen oder forensischen Gesichtspunkt unzulässig. Nach Art. 21 Abs. 2 GG werden Parteien, die bestimmte Tatbestände erfüllen, für die wir den Beweis angetreten und auch dem Gericht bereits überreicht haben, von Verfassungs wegen als verfassungswidrig bezeichnet. Diese im Verlauf des bisherigen Verfahrens viel erörterte Bestimmung enthält die Formulierung: die betreffenden Parteien sind verfassungswidrig. Für die Einleitung des Verfahrens fordert § 43 BVerfGG lediglich einen Antrag. Liegt dieser Antrag vor, so kann das angerufene Gericht der materiellen Entscheidung der Prüfung aller tatsächlichen und rechtlichen Zusammenhänge nicht ausweichen, etwa mit der Begründung, daß der Gegenseite ein Rechtschutzinteresse fehlt oder dieses seit Antragstellung entfallen sei, noch aus einem sonstigen hier in Betracht kommenden Gesichtspunkt.

Der Hohe Senat hat in dem hier anhängigen Verfahren bereits am 24. Januar 1952, gestützt auf Antragsbegründung und Replik und Beweismaterial, den Beschluß gemäß § 45 BVerfGG gefaßt. In diesem Beschluß hat der Hohe Senat die Durchführung der Verhandlung angeordnet. Er hat damals kraft gesetzlicher Vorschrift — ich beziehe mich ausdrücklich auf den Wortlaut des § 45 des Gesetzes — zugleich darüber Beschluß gefaßt, ob der Antrag der Bundesregierung etwa als unzulässig zurückzuweisen wäre. Der Senat hat damit die Zulässigkeit des Antrages bereits bejaht. Bereits damals waren alle diejenigen Rechtsfragen bekannt, die jetzt im Laufe der mündlichen Verhandlung länger erörtert worden sind. Die Feststellung, ob die KPD verfassungswidrig ist, kann kraft Verfassungsvorschrift nur in einem bestimmten Verfahren getroffen werden, das durch Art. 21 GG in

Verbindung mit den einschlägigen Bestimmungen des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht geordnet ist. Das angerufene Gericht ist, nachdem es die Zulässigkeit des Antrages bejaht hat, zur Sachentscheidung verpflichtet.

Was begehrt nun die Antragsgegnerin mit ihrem Antrag? Soll der Hohe Senat den Beschluß vom 24. Januar 1952 aufheben oder soll dieser Beschluß als eine prozessuale Entscheidung im sogenannten Vorverfahren bestehen bleiben und soll der nunmehr beantragte neue Beschluß das Verfahren in Wirklichkeit auch materiell beenden? Denn für eine prozessuale Entscheidung, durch die das Verfahren beendet wird, ist im gegenwärtigen Stadium des Verfahrens eine Begründung nicht denkbar. Nachdem zur Hauptsache verhandelt worden ist, kann das Verfahren nur durch ein Urteil beendet werden, nach Auffassung der Bundesregierung nur durch ein Endurteil, also durch ein Urteil in der Sache selbst. In diesem Zusammenhang möchte ich jedoch auf einen wesentlichen Gesichtspunkt nochmals hinweisen:

Ohne Durchführung des Verfahrens droht völlige Rechtsverwirrung

Ein Stillstand dieses Verfahrens oder noch ein anderer Ausgang würde für die Rechtssicherheit der Bundesrepublik große Gefahren und für die Antragsgegnerin eine Art Freibrief schaffen, da inzwischen in Anlehnung an andere Gerichte, auch der Bundesgerichtshof durch Urteil vom 13. Oktober 1954 ein Verfahren — jedenfalls nach § 93 StGB — eingestellt hat, weil der Angeklagte bei der Verteilung staatsgefährdender Schriften der KPD nur Funktionen einer erlaubten, nach Art. 21 Abs. 2 GG nicht verbotenen Partei, ausgeübt hat. Dem Hohen Senat liegen außerdem in der gleichen Rechtsfrage die Verfassungsbeschwerden gegen Haftbefehle vor, die wegen Straftaten erlassen worden sind. Diese Verfassungsbeschwerden sind gleichfalls damit begründet, daß diese Strafverfahren unzulässig sind, weil die Antragsgegnerin eine erlaubte Partei sei. Die Nichtdurchführung des Verfahrens würde also eine völlige Rechtsverwirrung stiften. Die KPD und ihre Anhänger würden ohne ein Verbot nach Art. 21 GG von wesentlichen Strafvorschriften freigestellt. Was dies bei der Antragsgegnerin nach den überreichten Dokumenten, nicht nach den Erklärungen der Antragsgegnerin in diesem Prozeß und in Fiktionen, die sie ihren Ausführungen zugrunde gelegt hat, bedeuten wird, liegt auf der Hand.

Der Beschluß des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 31. Januar 1955

Zu Beginn des 14. Verhandlungstages, am 31. Januar 1955, verkündete der Präsident des Bundesverfassungsgerichts **Dr. Wintrich** *folgenden Beschluß:*

Der Antrag der Antragsgegnerin, das Verfahren auszusetzen und die Frage der fortdauernden Rechtswirksamkeit ihrer Lizenzierungen an die Besatzungsbehörden zu überweisen, wird abgewiesen.

Gründe:

Das Bundesverfassungsgericht hat sich mit dem Verhältnis des Besatzungsrechts zum deutschen Recht und mit dem Einfluß des Besatzungsrechts auf die Grenzen der deutschen Gerichtsbarkeit in seinem Urteil vom 18. März 1953 (BVerfGE 2, Seite 181 ff) ausführlich auseinandergesetzt. In Anwendung der dort entwickelten Grundsätze ist für den vorliegenden Fall zu sagen:

Nach dem Besatzungsstatut ist Besatzungsrecht, auch soweit es dem Grundgesetz widerspricht, bis zu seiner Aufhebung wirksam geblieben, und zwar unabhängig davon, ob es die vorbehaltenen Gebiete betraf oder nicht.

Insoweit war auch die deutsche Gerichtsbarkeit durch Gesetz Nr. 13 vom 25. November 1949 (ABl AHK S. 54), dessen spätere Änderungen hier keine Rolle spielen, beschränkt. Ein deutsches Gericht hätte daher auch nach Inkrafttreten des Grundgesetzes über die Rechtsgültigkeit der Lizenzierung der Antragsgegnerin nicht entscheiden können, solange die der Lizenzierung zugrunde liegenden Verordnungen der Besatzungsbehörden nicht aufgehoben waren. Diese Aufhebung aber ist im Frühjahr 1950 erfolgt, und zwar für die britische und französische Besatzungszone durch Gesetz A 2 der Alliierten Hohen Kommission vom 17. März 1950 (ABl Nr. 13, S. 138) und für die amerikanische Besatzungszone laut einer an den Ministerialdirigenten Blankenhorn, Bundeskanzleramt, gerichteten, vom 18. Januar 1950 datierten Mitteilung des Generalsekretärs der Alliierten Hohen Kommission schon vor Erlaß dieses Gesetzes. Damit haben die Alliierten das Parteienrecht unmißverständlich in vollem Umfang zur Disposition des deutschen Gesetzgebers und der deutschen Gerichte gestellt. Artikel 2 des Vertrages zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen vom 26. Mai 1952 (BGBl 1954 II S. 57 [157]) bestimmt für den Fall der Ablösung des Besatzungsregimes u. a., daß alle Rechte, die durch Verwaltungsmaßnahmen der Besatzungsbehörden begründet worden sind, künftig denselben gesetzgeberischen, gerichtlichen und Verwaltungsmaßnahmen unterliegen wie gleichartige, nach innerstaatlichem deutschem Recht begründete Rechte. Was hier *allgemein* in Aussicht genommen ist, gilt nach der Natur der Sache ebenso, wenn das Besatzungsregime auf einem *besonderen* Rechtsgebiet, wie dem des Parteienrechts, vorbehaltlos abgelöst wird. Da die Aufhebung der gesamten Lizenzierungsnormen in Kenntnis des Art. 21 GG mit seinem System der freien Parteigründung und ohne jeden Vorbehalt wegen der früheren Lizenzen erfolgt ist, sind mit der Aufhebung der Lizenzierungsnormen die auf ihrem System ruhenden alten Lizenzen ebenso gegenstandslos geworden, als wären sie auf Grund aufgehobenen deutschen Rechts von deutschen Stellen erteilt. Daß die gegenteilige Ansicht der Antragsgegnerin nicht zutrifft, erhellt auch daraus, daß die Alliierten zu einem Widerruf der Lizenzen keine gesetzliche Handhabe mehr hätten, nachdem sie ihr Parteienrecht, das einen Widerruf vorsah, aufgehoben haben; die unter Widerrufsvorbehalt erteilten Lizenzen wären also, wenn sie fortbestünden, durch die Aufhebung der Lizenzierungsnormen zu einer unangreifbaren Garantie geworden.

Die Bezugnahme auf Artikel 3 des Gesetzes Nr. 13 ist bei dieser Sachlage verfehlt. Nach dem Wortlaut des hier allein in Betracht kommenden Absatzes 2 ist die Überweisung an die Besatzungsbehörden geboten, wenn über „die Rechtsgültigkeit . . . einer Anordnung der Besatzungsbehörden zu entscheiden ist." „Doch ist bei der Auslegung zu berücksichtigen, daß diese Bestimmung der Sicherung besatzungsrechtlicher Maßnahmen dienen soll und daß es sich jedenfalls um eine echte Entscheidung über eine Zweifelsfrage handeln muß (BVerfGE 2, 209). Daher bedarf es der Vorlegung dann nicht, wenn es, wie hier, evident ist, daß die Besatzungsbehörden auf diese Sicherung ihre Maßnahmen verzichtet haben und ihre Maßnahmen selber als gegenstandslos behandeln, denn „die Zurückweisung offenkundig unberechtigter Zweifel eines Beteiligten zu einer Inzidentfrage ist . . . keine Entscheidung im Sinne von Gesetz Nr. 13 Art. 3 Abs. 2. Anderenfalls würden zahlreiche Prozesse mit völlig abwegigen Erwägungen verzögert und die Besatzungsmächte mit überflüssigen Vorlagen überschüttet werden" (BVerfGE 2, 209).

Der Antrag auf Aussetzung des Verfahrens und Überweisung der Frage nach der Rechtsgültigkeit der Lizenzierung der Antragsgegnerin an die Besatzungsmächte ist daher zurückzuweisen.

Verfahren wird fortgesetzt

Nach Verkündung des Beschlusses erklärte der Präsident des Bundesverfassungsgerichts **Dr. Wintrich** *noch folgendes:*

Die Antragsgegnerin hat die Auffassung vertreten, der Fortgang des Verfahrens sei unzulässig,

1. weil der allen übrigen grundgesetzlichen Bestimmungen vorgehende Verfassungsgrundsatz der Verpflichtung zur Wiedervereinigung Deutschlands in Einheit und Freiheit die Durchführung des Verfahrens hindere,
2. weil das Gericht funktionell unzuständig sei, da Art. 21 Abs. 2 des Grundgesetzes kein unmittelbar anwendbares Recht sei, und endlich
3. weil die Bundesregierung das ihr zustehende Antragsrecht mit Rücksicht auf die bewußte Hinauszögerung der Vorlage des Parteiengesetzes unzulässig ausgeübt habe.

Das Gericht hat sich mit diesem Vorbringen und mit dem Fragenkomplex des Potsdamer Abkommens eingehend befaßt. Es ist zu dem Ergebnis gekommen, daß es sich hierbei nicht um prozessuale Vorfragen handelt, die den Fortgang des Verfahrens unzulässig machen könnten und die daher einer besonderen Entscheidung bedürftig wären. Diese Einwendungen sind daher nicht geeignet, den Fortgang des Verfahrens und insbesondere den Eintritt in die Beweisaufnahme aufzuhalten. Das bezieht sich also auch auf den Verfassungsgrundsatz der Wiedervereinigung.