

Staatliche Wahlkampffinanzierung der Parteien in Israel*)

I. Einleitung

Am 19. Februar 1969 hat das israelische Parlament, die Knesset¹⁾, das »Gesetz über die Wahlen zur Knesset und zu den Gemeindevertretungen im Jahre 5730 (Finanzierung, Kostenbeschränkung und Überprüfung), 5729—1969« (im folgenden WahlFinG) beschlossen²⁾. Am 3. Juli 1969 hat der

*) Abkürzungen:

Bagáz = Entscheidung des Obersten Gerichtshofes, wenn er als High Court of Justice (d. i. im wesentlichen als verwaltungsgerichtliche Instanz) judiziert. — GBl. (hebr.) = »Sefer Ha'Chukím«, offizielles Gesetzblatt (erscheint seit 14. 2. 1949); in diesem Bericht nur bei Gesetzen zitiert, von denen noch nicht eine englische Übersetzung in der Sammlung »Laws« erschienen ist. — Gesetzesvorlagen (hebr.) = »Hazaót Chok«, amtliche Sammlung der Gesetzesvorlagen (erscheint seit 14. 2. 1949). — hebr. = hebräisch. — KdmBl. (hebr.) = »Jalkút Ha'Pirsumím«, seit dem Ende der provisorischen Staatsherrschaft (14. 2. 1949) erscheinendes offizielles Verkündungsorgan für Veröffentlichungen, die weder im Gesetzblatt (»Sefer Ha'Chukím«) noch im Verordnungsblatt (»Kovetz Ha'Takanót«) kundgemacht werden. — KnGG = Knessetgrundgesetz: Basic Law (The Knesset), 12 Laws 85. — KnProt = Protokolle der Knesset: »Divré'i Ha'Knesset«; bisher sind 55 Bände erschienen. — Laws = »Laws of the State of Israel: Authorised Translation from the Hebrew«; von dieser von der Staatsdruckerei herausgegebenen Sammlung sind bisher 21 Bände erschienen. — Piske'i Din = amtliche Sammlung der Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs; bisher sind 23 Bände erschienen. — WahlFinG = Wahlfinanzierungsgesetz: »Gesetz über die Wahlen zur Knesset und zu den Gemeindevertretungen im Jahre 5730 (Finanzierung, Kostenbeschränkung und Überprüfung), 5729—1969«, GBl. (hebr.) 5729—1968/69, 48, 201; im Anhang zu diesem Bericht in deutscher Übersetzung wiedergegeben. — WahlG = »Gesetz über die Wahlen zur Knesset (konsolidierte Fassung), 5729—1969«, GBl. (hebr.) 5729—1968/69, 103.

Bei doppelten Jahreszahlen ist, dem amtlichen Brauch folgend, der Jahreszahl nach dem gregorianischen Kalender diejenige laut jüdischer Zeitrechnung vorangestellt. — Zitiert nach amerikanischer Zitierweise, d. h. mit vorangestellter Bandzahl und nachgestellter Seitenzahl, je ohne Zusatz.

¹⁾ So nach der »Großen Knesset« benannt, die der Überlieferung zufolge in der Frühzeit des Zweiten Tempels (nach der Rückkehr der Juden aus der babylonischen Gefangenschaft) das mit höchster Autorität ausgestattete jüdische Gremium bildete.

²⁾ Das Gesetz wurde am 28. 2. 1969 verkündet: GBl. (hebr.) 5729—1968/69, 48. Der Gesetzesantrag wurde nicht von der Regierung, sondern von sechs Abgeordneten (Bader, Baram, Golan, Chasani, Kargman, Schemtov) eingebracht. Da legislative Abgeordneten-anträge zum Unterschied von Gesetzesvorlagen der Regierung vor der ersten Lesung einer Vorberatung im Plenum und Ausschuß zu unterziehen sind (Näheres hierzu: Kling-

Oberste Gerichtshof entschieden³⁾, daß das WahlFinG den in Art. 4 des Grundgesetzes über die Knesset (KnGG)⁴⁾ verbürgten Grundsatz der Gleichheit der Wahl verletzt und daher nicht anwendbar ist. Das Gericht schlug Ergänzungen zum Gesetz vor, die es mit dem Gleichheitsgrundsatz materiell vereinbar machen würden. Es wies aber auch auf die Möglichkeit hin, das Gesetz unverändert von neuem zu beschließen, diesmal unter Einhaltung der in Art. 4 und 46 KnGG aufgestellten besonderen Beschlusserfordernisse, d. i. mit der Mehrheit aller Knessetmitglieder bei den Plenarbeschlüssen in allen Lesungen. Diese Erfordernisse, die bei der ursprünglichen Annahme des Gesetzes nicht beobachtet worden waren, schreibt das KnGG für die Beschließung von Gesetzen vor, welche von den Wahlrechtsprinzipien des Art. 4 KnGG abweichen.

Die Knesset leistete der Anregung des Obersten Gerichtshofs, das WahlFinG entsprechend zu ergänzen, Folge. Die ergänzenden Bestimmungen wurden von ihr am 15. Juli 1969 beschlossen⁵⁾. Weite Kreise waren von dem strengen Maßstab, den das Gericht an das Gesetz angelegt hatte, überrascht. Trotz der Bemühungen, durch die Gesetzesnovelle die Verletzung des Gleichheitsprinzips zu beheben, war man nicht gewiß, ob sie, falls angefochten, der richterlichen Überprüfung standhalten werde. Da die Wahlen vor der Tür standen (sie waren für den 28. Oktober 1969 festgesetzt), hätte ein neuerliches Eingreifen des Gerichtes die Wahlkampffinanzierung ernstlich in Frage stellen können. Dies bewog die Knesset, die Novelle der Kontrolle der Gerichtsbarkeit dadurch zu entrücken, daß sie die Beschlüsse zu ihrer Annahme unter Wahrung der in Art. 4 und 46 KnGG enthaltenen Mehrheitsvorschriften faßte: Sowohl in erster Lesung am 14. Juli, als auch in zweiter und dritter Lesung tags darauf stimmte die Mehrheit aller Abgeordneten für die beantragten Ergänzungen⁶⁾.

h o f f e r, *Parlamentarische Demokratie in Israel*, 14 Jahrbuch des öffentlichen Rechts NF [425 ff.] 481), wurde der Antrag zunächst in der Plenarsitzung vom 18. 12. 1968 (53 KnProt 772, 786) und sodann im Ausschuß vorberaten. Die erste Lesung fand am 29. 1. 1969 (*idem*, 1351), die zweite und dritte Lesung am 19. 2. 1969 (54 KnProt 1664) statt.

³⁾ *Bergman v. Finanzminister und Staatskontrollleur*, Bagáz 98/69, 23 I Piske' Din 693—700. Englische Übersetzung des vollen Urteilstexts in 4 *Israel Law Review* (1969), 559 ff.

⁴⁾ 12 Laws 85. Art. 4 lautet (diese und die weiteren Übersetzungen aus dem Hebräischen vom Verf.): »Die Knesset wird auf Grund des Knessetwahlgesetzes in allgemeinen, gesamtterritorialen, direkten, gleichen und proportionalen Wahlen gewählt; dieser Artikel kann nur mit einer Mehrheit aller Knessetmitglieder geändert werden«. Die Knesset zählt 120 Mitglieder: Art. 3 KnGG.

Zu der Frage, inwieweit den in Art. 4 festgesetzten Grundsätzen des Wahlsystems Genüge getan ist: Klinghoffer, a. a. O., 451.

⁵⁾ GBl. (hebr.) 5729—1968/69, 201.

⁶⁾ 55 KnProt 3592, 3678. Der Antrag, das WahlFinG zu ändern, wurde als Regierungsvorlage eingebracht: Gesetzesvorlagen (hebr.) 5729—1968/69, 319.

Damit aber wurden nur die Bestimmungen der Novelle, nicht diejenigen des ursprünglichen Gesetzes, die ja weiterhin bestehen blieben und durch die Novelle bloß ergänzt worden waren, gerichtsfrei gemacht. Die Knesset tat nun ein Übriges: Durch die extensive richterliche Auslegung eines der Wahlrechtsgrundsätze unsicher geworden, kamen ihr Bedenken, ob nicht das Urteil des Obersten Gerichtshofs zu seiner Anrufung in der Frage der Vereinbarkeit anderer wahlrechtlicher Vorschriften mit Art. 4 KnGG Anlaß geben und so in einem noch höheren Maße die fristgerechte Abhaltung der Wahlen ungewiß machen könnte. Sie beschloß daher am selben Tage — 15. Juli 1969 — ein Gesetz, welches die Wirksamkeit aller wahlrechtlichen Gesetze »nach ihrem Stande bei Geltungsbeginn dieses Gesetzes« bekräftigt⁷⁾. Auch dieses Gesetz wurde mit Bedachtnahme auf das für Änderungen des Art. 4 KnGG vorgeschriebene Verfahren in erster, zweiter und dritter Lesung mit der Mehrheit aller Abgeordneten angenommen⁸⁾. Mit dieser Abschirmung des gesamten bestehenden Wahlrechts, im besonderen des im Validierungsgesetz ausdrücklich genannten WahlFinG, gegen den eventuellen Einwand der Unvereinbarkeit mit Art. 4 wurde auch der ursprüngliche Teil des WahlFinG von jeder Gerichtskontrolle ausgenommen⁹⁾.

II. Das WahlFinG in seiner ursprünglichen Fassung

Das Gesetz sollte ein erster Versuch staatlicher Wahlkampffinanzierung sein. Da jede Erfahrung dieser Art fehlte, erschien es verfrüht, eine dauernde Regelung zu treffen. Daher begnügte sich der Gesetzgeber damit, die Anwendung des Gesetzes auf den zum Zweck der bevorstehenden Wahlen vom 28. Oktober 1969 geführten Wahlkampf zu beschränken¹⁰⁾. An diesem

⁷⁾ GBl. (hebr.) 5729—1968/69, 204.

⁸⁾ 55 KnProt 2592, 3683.

⁹⁾ Die Novelle zum WahlFinG ist am 22. Juli, das Validierungsgesetz einen Tag nachher im Gesetzblatt kundgemacht worden. Der Validierungseffekt traf also auch die Novelle. Dies war entbehrlich, da sie schon durch die Form ihrer Beschließung gerichtsfrei geworden war. Obwohl sie nicht der Justizkontrolle unterliegen, sind die validierten Gesetze einfache Gesetze geblieben: Ihre Änderung bedarf nur dann einer Mehrheit aller Knessetmitglieder (d. h. nicht der im allgemeinen [Art. 24, 25 KnGG] genügenden bloßen Mehrheit der bei jeglicher Präsenzzahl an der Abstimmung Teilnehmenden), wenn sie nicht materiell mit den Wahlrechtsprinzipien des Art. 4 KnGG vereinbar ist. Künftige einfache Wahlrechtsgesetze, einschließlich Novellen zu Gesetzen, die bei Inkrafttreten des Validierungsgesetzes schon bestanden haben, sind nicht von diesem im voraus erfaßt. Sie werden mithin, wenn gegen Art. 4 verstoßend, gerichtlich beanstandet werden können.

¹⁰⁾ Siehe Legaldefinition der »Wahlen« in Art. 1 des im Anhang zu diesem Bericht in deutscher Übersetzung wiedergegebenen Gesetzes.

Tage fanden nicht nur die Wahlen zur Knesset, sondern auch die Gemeindevahlen statt. Die den politischen Parteien zu gewährenden Zahlungen waren dazu bestimmt, ihre Wahlkampfausgaben sowohl in Bezug auf die Parlamentswahlen, wie hinsichtlich der Kommunalwahlen zu decken¹¹⁾. Für die Höhe der Erstattungsbeträge sollte aber, wie noch zu zeigen sein wird, ausschließlich die Stärke der Parteien in der Knesset maßgebend sein. Die Parteienverhältnisse auf kommunaler Ebene ließ der Gesetzgeber außer Betracht.

Da es sich um eine einmalige Finanzierung handelte, sah das Gesetz davon ab, in abstrakter Weise Kriterien dafür aufzustellen, welche Parteien erstattungsberechtigt und wie die ihnen zuzuweisenden Geldmittel höhenmäßig zu bemessen seien. Der Gesetzgeber entschied sich für den pragmatischen Weg, die Parteien, welche Anspruch auf Erstattung haben, in den beiden Anlagen zum Gesetz beim Namen zu nennen und jeweils neben der konkreten Parteibezeichnung den Betrag festzusetzen, der der Partei für ihre Wahlkampfausgaben zur Verfügung zu stellen ist. Es handelte sich dabei durchwegs um Parteien, die schon in der sechsten, im Jahre 1965 gewählten Knesset Sitze hatten. Parteien, welche in der sechsten Knesset nicht vertreten waren und sich mit eigenen Wahlvorschlägen an der Wahl der siebenten Knesset würden beteiligen wollen, waren so von jedem Anteil an der Wahlkostenfinanzierung ausgeschlossen, dies auch dann, wenn sie bei dieser Wahl Mandate erwerben würden. Mit anderen Worten: Das Gesetz sah nicht die Subventionierung anderer als der in seinen beiden Anlagen genannten Parteien vor. Es nahm nicht auf die Ergebnisse der bevorstehenden Wahlen, sondern nur auf die Verhältnisse in der zu Ende gehenden Knesset Rücksicht¹²⁾.

Was die ziffernmäßige Höhe des Erstattungsanspruchs betrifft, so läßt sich aus den Anlagen zum Gesetz entnehmen, daß ihr als Maßstab der Betrag von 120.000 *isr*₪ (= 114.000 DM) je Mandat in der sechsten Knesset zugrunde gelegt wurde. Hinsichtlich der Parteien, deren parlamentarische Stärke in der Wahlperiode der sechsten Knesset keine Änderung erfuhr, war die Errechnung der Erstattungsbeträge einfach: sie ergaben sich aus der Multiplikation des Pauschalsatzes von *isr*₪ 120.000 mit der Zahl ihrer Knessetsitze. Diese Parteien waren: „Mafdal“ (elf Sitze), „Agudat-Israel“ (vier Sitze), „Rakach“ (drei Sitze), „Pa'i“ (zwei Sitze), „Ha'Olám Hase“

¹¹⁾ Siehe Legaldefinition der »Wahlkosten« in Art. 1, in Verbindung mit derjenigen der »Wahlen«.

¹²⁾ Die Individualisierung der Anspruchsträger im ursprünglichen Gesetz war also eine vollkommene — insofern stellte es ein Gefüge von in Gesetzesform gekleideten Einzelakten dar.

(ein Sitz) und „Maki“ (ein Sitz). Ebenso bot die Lage der zwei arabischen Zweimannfraktionen »Fortschritt und Erneuerung« und »Zusammenarbeit und Brüderlichkeit«, die sich in der sechsten Knesset in vier Einmannfraktionen aufgespalten haben, keine Schwierigkeit: den vier neuen Fraktionen wurden in der gesetzlichen Tabelle je 120.000 *isr*₪ zugeteilt¹³⁾. Bei anderen Parteien ergaben sich jedoch während der Funktionsdauer der sechsten Knesset Veränderungen, die nicht so glatt zu lösen waren. Vier Abgeordnete — zuerst drei, später ein vierter — verließen die „Gachal“-Fraktion und bildeten die neue parlamentarische Gruppe „Ha'Merkás Ha'Chofschí“. Der auf den „Gachal“-Block entfallende Erstattungsbetrag wurde aber nach seiner ursprünglichen vollen Stärke von 26 Mandaten bemessen. Zugleich wurde dem „Ha'Merkás Ha'Chofschí“ ein Anteil an der Staatshilfe entsprechend seinem Umfang von vier Sitzen gewährt (zweite Anlage). Die Unabhängige Liberale Partei, die bei den Wahlen zur sechsten Knesset fünf Mandate erworben, nachher jedoch einen Abgeordneten durch dessen Übertritt zum „Maarách“ eingebüßt hatte, erhielt einen Finanzierungsbeitrag auf der Basis von fünf Knessetmitgliedern zugewiesen, ohne daß indes der „Maarách“-Fraktion der Gewinn dieses Sitzes bei der Festsetzung ihres Erstattungsausmaßes zugute gekommen wäre. Dem „Maarách“, der in die sechste Knesset mit 45 Abgeordneten eingezogen war, haben sich aber in derselben überdies alle acht Abgeordneten der „Mapám“-Fraktion und neun von den insgesamt zehn Abgeordneten der „Rafi“-Partei — nur deren Listenführer Ben-Gurion tat diesen Schritt nicht mit — angeschlossen. Dank den drei Beitritten, von denen einer ein Einzelbeitritt war und zwei korporativ stattfanden, stieg die Zahl der Knessetmitglieder des „Maarách“ von 45 auf 63. Während aber, wie erwähnt, der Überläufer der Unabhängigen Liberalen bei der Veranschlagung des Erstattungsbetrages des „Maarách“ außer Betracht blieb, wurden die beiden Kollektivbeitritte für die Berechnung desselben voll berücksichtigt. Im Ergebnis belief sich also die dem „Maarách“ zugeteilte Erstattung auf 62 mal 120.000 *isr*₪. Ben-Gurion, den man nicht als Rechtsnachfolger der „Rafi“-Fraktion gelten lassen wollte, wurde als Einzelgänger lediglich mit 120.000 *isr* ₪ bedacht.

Wollte man versuchen, aus diesem Konglomerat von Einzeldaten auf allgemeine Gesichtspunkte zu schließen, die bei der Beurteilung der während der sechsten Knesset eingetretenen Veränderungen für die Berechnung der

¹³⁾ Diese arabischen Knessetmitglieder haben sich nach Verabschiedung des Gesetzes, jedoch noch vor den Wahlen wieder zu zwei Fraktionen von je zwei Abgeordneten vereinigt. Der von den zwei Fraktionen angemeldete Erstattungsanspruch von je 240.000 *isr*₪ wurde anerkannt, nachdem der Generalstaatsanwalt ein Gutachten abgegeben hatte, daß die Aufzählung der vier Einmannfraktionen im Gesetz dem nicht im Wege stehe.

Erstattungsbeträge maßgebend waren, so käme man etwa zu folgenden Ergebnissen: Austritte abtrünniger Abgeordneter wirkten sich nicht zum Nachteil der von ihnen verlassenen Parteien aus; die den letzteren gewährte Finanzhilfe bemaß sich ungekürzt nach dem Stande der vorausgegangenen Wahl. Trat aber eine Partei korporativ einer anderen Partei bei und behauptete sich einer ihrer Abgeordneten, der den Beitritt ablehnte, als einzelstehendes Knessetmitglied weiter, so wurde ihm die Erstattung nicht nach der vorherigen Mandatszahl seiner Partei, sondern bloß als Einmannquote zuerkannt. Wenn sich eine Fraktion, die bereits als solche aus der Wahl der sechsten Knesset hervorgegangen war, einer anderen Fraktion ebensolcher Art korporativ anschloß, so wurde der Anschluß für die Bemessung der Höhe des Erstattungsbetrages der letzteren voll beachtet — zum Unterschied vom individuellen Übertritt eines Abgeordneten, der dessen neuer Fraktion hierfür nicht von Nutzen war. Bildete sich aber eine neue Fraktion aus Dissidenten einer anderen Fraktion und trat ihr späterhin ein zusätzlicher Abgeordneter bei, so wurde ihr Erstattungsbetrag ihrem schließlichen vergrößerten Umfang entsprechend bestimmt.

Die Tatsache, daß eine Partei in einer der Anlagen zum Gesetz genannt war, genügte nicht, um ihren Anspruch auf Erstattung zu begründen: Eine weitere Bedingung bestand natürlich darin, daß sie sich an der Wahl der siebenten Knesset zu beteiligen, d. h. einen Wahlvorschlag einzureichen hatte (Art. 2 (b))¹⁴). Der Anspruch war aber nicht vom Ergebnis der Wahl abhängig. Hätte also eine der in den Gesetzesanlagen aufgezählten Parteien bei diesen Wahlen kein Mandat erworben, so wäre sie trotzdem, und zwar im vollen in den Anlagen bezeichneten Ausmaß, erstattungsberechtigt¹⁵). Ebenso wenig war dem etwaigen sich aus den Wahlen ergebenden Gewinn oder Verlust von Mandaten irgendein Einfluß auf die in den Anlagen festgesetzte Höhe der einzelnen Erstattungsbeträge zugebracht.

Außer dem Nachweis, daß sie einen Wahlvorschlag eingereicht hat, hatte die erstattungsberechtigte Partei schriftlich zu versprechen, daß sie über die Kosten ihrer Wahlkampfbarkeit ordnungsgemäß entsprechend den hierfür erlassenen Anweisungen des Staatskontrolleurs Buch führen werde (Art. 7)¹⁶). Nach Erfüllung dieser Voraussetzungen — Beibringung der Bescheinigung über den eingereichten Wahlvorschlag, Zusage der ordnungsgemäßen Buchführung — war an sie eine einmalige Abschlagszahlung

¹⁴) Ein Wahlvorschlag kann von einer Fraktion der zu Ende gehenden Knesset oder von wenigstens 750 Wahlberechtigten eingereicht werden: Art. 4 WahlG.

¹⁵) In Wirklichkeit ging keine dieser Parteien aus den Wahlen ohne Mandat hervor.

¹⁶) Diese Anweisungen sind am 6. 6. 1969 erlassen und am 11. 8. 1969 verkündet worden: KdmBl. (hebr.) 5729—1968/69, 2004.

in der Höhe von 70 v. H. ihres Erstattungsbetrages zu leisten (Art. 8). Die Abschlagszahlung war endgültig und unterlag keiner wie immer gearteten Rückzahlungspflicht.

Die Auszahlung des Restes in der Höhe von 30 v. H. des Erstattungsbetrages hatte nach den Wahlen zu erfolgen. Sie unterlag der Bedingung, daß der Staatskontrolleur nach Prüfung der Bücher der betreffenden Partei über ihre Wahlkampfkosten bestätigte, daß sie seinen Anweisungen gemäß geführt worden sind und die Kosten nicht den der Partei im Gesetz zuge teilten Erstattungsbetrag, plus ein Drittel desselben, überstiegen haben (Art. 13 (a)). Die letztere Voraussetzung knüpft an das den Parteien durch eine besondere Vorschrift (Art. 3) auferlegte Gebot an, ihre für den Wahlkampf getätigten Ausgaben im Rahmen des erwähnten Gesamtbetrages — staatliche Erstattungspauschale, vermehrt um ein aus anderen Quellen stammendes Drittel — zu halten. Diese Bestimmung verrät die lobenswerte Absicht des Gesetzgebers, den Geldaufwand der Parteien für Wahlzwecke auf ein plausibles Maß zu beschränken. Hier taucht jedoch die Frage auf, welche Sanktion die Übertretung des Gebotes nach sich zieht. Dem Gesetz ist keine andere Antwort zu entnehmen als die, daß eine Partei, deren Wahlausgaben das erwähnte Maximum überschritten haben, als einzige Unrechtsfolge die Verwirkung des Anspruchs auf die restlichen 30 v. H. des Erstattungsbetrages zu gewärtigen hat (Art. 13 (b)). Die ihr vor den Wahlen gewährte Abschlagszahlung von 70 v. H. verbleibt ihr als unantastbares Gut. Damit kommt aber die Begrenzung der Wahlkosten einer *lex imperfecta* nahe. Denn eine Partei, die die Möglichkeit hat, von freiwilligen Spendern hohe Zuwendungen zu erhalten, mag vorziehen, auf 30 v. H. ihres Erstattungsanspruchs zu verzichten, wenn sie mit diesem Verzicht die Freiheit zu beliebiger Überschreitung des gesetzlichen Maximums erkauft. Andererseits bleibt freilich zu bedenken, daß die hohen staatlichen Erstattungsbeträge die politischen Parteien weitgehend von dem Angewiesensein auf andere Finanzierungsquellen befreien.

Die Zweifelhafteit einer wirksamen rechtlichen Sanktion tritt auch zutage, wenn eine Partei die Bücher über ihren Wahlkampfaufwand nicht im Sinne der vom Staatskontrolleur erlassenen Instruktionen führt. Auch in diesem, ja sogar in dem extremen Falle, daß sie gar keine Bücher führt, büßt sie zwar das Recht auf die zweite Zahlung — 30 v. H. des Erstattungsbetrages — ein (Art. 13 (b)), die ihr vor den Wahlen gewährte Abschlagszahlung von 70 v. H. des Erstattungsbetrages kann jedoch nicht von ihr zurückverlangt werden.

Da die ursprünglichen Bestimmungen des WahlFinG, von denen die wichtigsten vorstehend besprochen worden sind, durch die Novelle vom

15. Juli 1969 nicht geändert, sondern bloß durch Hinzufügung von Vorschriften zugunsten neuer Listen ergänzt worden sind¹⁷⁾, fanden sie auf die Wahlen zur siebenten Knesset volle Anwendung.

III. Das Urteil des Obersten Gerichtshofs vom 3. Juli 1969

Auf Grund einer von einem Privatbürger¹⁸⁾ eingelegten Beschwerde sah sich der Oberste Gerichtshof veranlaßt, sich mit der Frage zu befassen, ob das WahlFinG fehlerhaft und daher unanwendbar sei. Der Oberste Gerichtshof ist nicht nur Berufungsgericht, er besitzt auch erstinstanzliche Kompetenzen, die vornehmlich verwaltungsgerichtlicher Natur sind¹⁹⁾. Im vorliegenden Fall war an das Gericht das Anliegen gestellt, im Rahmen dieser Kompetenzen ein von der Knesset erlassenes Gesetz auf seine Rechtmäßigkeit zu prüfen. Indem das Gericht in diese Prüfung einging, übte es — zum ersten Mal in seiner Geschichte — eine Art Verfassungsgerichtsbarkeit aus. Das Verfahren endete damit, daß durch Urteil vom 3. Juli 1969 der Beschwerde stattgegeben und das WahlFinG in seiner damals gegebenen (ursprünglichen) Fassung für unvollziehbar erklärt wurde²⁰⁾. Das Gericht entschied, daß

»der Finanzminister nur dann in der Lage sein wird, gemäß Art. 6 WahlFinG zu handeln [d. i. die Erstattungsbeträge dem Knessetpräsidenten zur Durchführung des Gesetzes zu überweisen], wenn entweder die Bestimmungen des Gesetzes mit der erforderlichen Mehrheit neu beschlossen werden oder das Gesetz zwecks Behebung der sich aus ihm ergebenden Ungleichheit geändert wird«.

¹⁷⁾ Die einzige Änderung der ursprünglichen Bestimmungen bestand darin, daß der in der zweiten Anlage genannten Partei „Ha'Merkás Ha'Chofschí“ durch die Novelle auferlegt wurde, den Knessetpräsidenten in einem zu diesem Zweck einzubringenden besonderen Anliegen um die Wahlkostenerstattung zu bitten, widrigenfalls sie nicht als (alte) »Partei«, sondern als »neue Liste« zu behandeln war (Art. 2 (a) (2) in der Fassung der Novelle). Die anderen in der sechsten Knesset vertretenen Parteien brauchten dies nicht zu tun.

¹⁸⁾ Rechtsanwalt Dr. Aaron E. Bergmann. Das Gericht prüfte nicht die Frage der aktiven Beschwerdelegitimation, da »die Beschwerdegegner den Status des Beschwerdeführers betreffs Einbringung der Beschwerde nicht bestritten und daher diese Frage sich uns nicht stellt«.

¹⁹⁾ Art. 7 Courts Law, 5717—1957, 11 Laws 157.

²⁰⁾ *Bergman v. Finanzminister & al.*, Bagáz 98/69, 23 I Piske'i Din 693—700. Es saßen ausnahmsweise fünf (nicht, wie üblich, drei) Richter zu Gericht. Das Urteil ist von Richter Landau abgefaßt; Gerichtspräsident Agranat und die Richter Sussman, Berinson und Manny stimmten ihm bei.

Der Beschwerdeführer machte geltend, daß das WahlFinG mit zwei Rechtsmängeln behaftet sei. Erstens sei es nicht von der Regierung, sondern von einer Gruppe von Abgeordneten beantragt worden²¹⁾, obwohl in diesem Falle, da dem Staatstresor eine Ausgabenpflicht auferlegt worden sei, nur die Regierung von der Gesetzesinitiative hätte Gebrauch machen dürfen. Diese Behauptung wies das Gericht damit zurück, daß in Israel das individuelle Gesetzesantragsrecht der Abgeordneten nicht in Bezug auf den möglichen Inhalt der Gesetzesanträge beschränkt ist. Zweitens wandte der Kläger ein, daß das WahlFinG nicht auf rechtmäßige Weise zum Beschluß erhoben worden sei. Denn da es den in Art. 4 Satz 1 KnGG festgelegten Grundsatz der Gleichheit der Knessetwahl verletze, hätte es laut Art. 4 Satz 2 nur mit der Mehrheit aller Knessetmitglieder, d. i. wenigstens mit der Zustimmung von 61 Abgeordneten, angenommen werden können²²⁾, wobei zu beachten sei, daß gemäß Art. 46 KnGG dieses Mehrheitserfordernis in Ansehung aller den Gesetzesantrag betreffenden Plenarabstimmungen zu erfüllen gewesen wäre. In Wirklichkeit sei aber schon dadurch, daß in erster Lesung des Gesetzes die Abstimmung bloß eine Mehrheit von 24 (gegen 2) Stimmen ergeben habe, das Erfordernis der Mindestmehrheit mißachtet worden.

Diesen Beschwerdegrund erklärte das Gericht für triftig. Es nahm als erwiesen an, daß die für Änderungen des Art. 4 KnGG vorgeschriebene qualifizierte Mehrheit von mindestens 61 Abgeordneten bei der Beschließung des WahlFinG nicht erreicht wurde, und wandte sich sohin in der Hauptsache der Rechtsfrage zu, ob das WahlFinG, wie der Kläger behauptete, dem in Art. 4 KnGG verankerten wahlrechtlichen Gleichheitsprinzip widerspricht. Der Kläger begründete seinen Standpunkt damit, daß die Beschränkung der Kostenerstattung auf die in der sechsten Knesset vertretenen Parteien gegen die Chancengleichheit neuer, in der sechsten Knesset nicht verteilter Gruppen verstoße, die an den Wahlen zur siebenten Knesset teilzunehmen wünschen. Der Generalstaatsanwalt, der vor Gericht im Namen der belangten staatlichen Gegenseite auftrat, versuchte die Ansicht des Klägers mit folgenden Argumenten zu widerlegen: Zwischen der in Art. 4 KnGG gewährleisteten Wahlgleichheit und dem WahlFinG bestehe kein Gegensatz, denn diese Vorschrift bedeute nur, daß jedem Wähler eine Stimme gleichen Wertes zustehe; insofern habe sie nur »technische« Bedeutung und dürfe nicht mit dem Prinzip der Gleichheit aller vor dem Gesetz verwechselt werden; jedoch selbst wenn man annehmen wollte, daß das WahlFinG gegen die Wahlgleichheit verstoße, so könne es

²¹⁾ Siehe oben Anm. 2.

²²⁾ Zum Wortlaut des Art. 4 KnGG siehe oben Anm. 4.

sich dabei nur um einen unwichtigen Verstoß handeln, den man um wichtiger Ziele willen, wie etwa zur Vermeidung einer übermäßigen Stimmenzersplitterung, in Kauf nehmen sollte.

Das Gericht stimmte nicht der Meinung des Generalstaatsanwalts, sondern der des Klägers bei. Es bekannte sich zu der Auffassung, daß die Wahlgleichheit sowohl das aktive, wie das passive Wahlrecht betreffe. Im einzelnen wird im Urteil ausgeführt:

»Die vorgebrachte Ansicht, daß Art. 4 KnGG nur technische Vorschriften zur Durchführung der Wahlen festsetze, lehnen wir ab. Wir sind bereit anzunehmen, daß dem Gesetzgeber bei der Erlassung dieser Bestimmung, als er in sie das Gebot der ›gleichen‹ Wahlen schrieb, vor allem der Grundsatz ›Jedem eine Stimme‹ vorschwebte. Aber wir glauben nicht, daß damit die Bedeutung dieser im Grundgesetz enthaltenen programmatischen Aussage erschöpfend dargelegt sei. Jedem der Adjektive ›allgemein, gesamtterritorial, unmittelbar, proportional‹ wohnt ein doppelter Sinn inne: es bezieht sich sowohl auf das aktive Wahlrecht, wie auf die Wählbarkeit. Es besteht kein Grund, diese weite Bedeutung dem Worte ›gleich‹ zu versagen. Die Reihenfolge der Artikel bekräftigt dies: an der Spitze steht Art. 4 als umfassende Vorschrift, dann kommen die mehr ins einzelne gehenden Bestimmungen — in Art. 5 über das aktive und in Art. 6 über das passive Wahlrecht. Wäre dem nicht so, würde das Wort ›gleich‹ nur das aktive Wahlrecht betreffen, so wäre es natürlicher gewesen, die Regel ›Jedem eine Stimme‹ in Art. 5 aufzunehmen.«

Nachdem das Gericht solcherart festgestellt hatte, daß die Wahlgleichheit sich auch auf das passive Wahlrecht erstreckte, stieß es zum Prinzip der Chancengleichheit vor:

»Umfaßt der Gleichheitssatz des Art. 4 auch die Wählbarkeit, dann muß er auch die Chancengleichheit der verschiedenen bei der Knessetwahl im Wettbewerb stehenden Wahlvorschläge zum Inhalt haben. Nach unserem Wahlsystem verbinden sich Wahlbewerber zu Kandidatenlisten, die entweder von einer Fraktion der zu Ende gehenden Knesset oder — bei einer neuen Liste — von 750 Wahlberechtigten eingereicht werden (Art. 4 WahlG). Auf diesem Wege strebt der einzelne Kandidat seinem erhabenen Ziel zu, und auf eben diesem Wege vollzieht sich der Wille des für die Liste stimmenden einzelnen Wählers.«

Die Ausnehmung des passiven Wahlrechts von der Wahlgleichheit, ihre Beschränkung auf das Stimmrecht, könnten, so mahnt das Gericht, zu abwegigen Konsequenzen führen:

»Und zuletzt: was ist der schlichte Sinn der Worte ›gleiche Wahl‹? Was würden wir etwa von einer Gesetzesvorschrift halten, die nur einen Wahlvorschlag anerkennen würde? Würden wir auch das als ›gleiche Wahl‹ bezeichnen, weil

ja auch dann jedem Wähler eine Stimme gewahrt bliebe? Und ähnlich: Was würden wir darüber denken, wenn nach dem WahlFinG nur die größte Partei Anspruch auf staatliche Finanzierung hätte? Gewiß käme uns dies als ein schwerer Verstoß gegen den in Art. 4 festgelegten Gleichheitsgrundsatz vor. Aus alledem ergibt sich, daß dieser Artikel dazu bestimmt ist, der Abwehr von Gleichheitsverletzungen über den engen Rahmen des Leitsatzes ›Jedem eine Stimme‹ hinaus zu dienen«.

Gleichwohl war sich das Gericht dessen bewußt, daß absolute Chancengleichheit nicht am Platze wäre. Es könne nicht verlangt werden, daß allen Parteien ohne Rücksicht auf ihre Größe der gleiche Erstattungsbetrag gewährt werde. Die Gleichheit der Chancen habe auch daran ihre Grenze zu finden, daß die staatliche Finanzierung nicht als Ansporn für Wahlvorschläge dienen soll, die keine Aussicht auf Erfolg haben und nur deshalb eingereicht werden, weil das Gesetz ihnen Abschlagszahlungen auf den Erstattungsbetrag zusage. Das WahlFinG gehe aber in der Einschränkung zu weit, denn es schließe neue Wahlvorschläge vollkommen vom Recht auf Kostenerstattung aus. Diese Verletzung der Chancengleichheit mache das WahlFinG mit Art. 4 KnGG unvereinbar:

»... Wir sind zum Ergebnis gelangt, daß die absolute Versagung der Kostenerstattung an neue Wahlvorschläge in der Tat eine Verletzung der Chancengleichheit der Wahlvorschläge darstellt, welche dem in Art. 4 KnGG statuierten Gleichheitsgrundsatz in nicht zu rechtfertigender Weise zuwiderläuft und nicht etwa bloß einen leichten Verstoß gegen diesen Grundsatz bildet... Wollte man dem entgegenhalten, daß sich ein neuer Wahlvorschlag bei den Wahlen zur siebenten Knesset nicht ungünstiger stelle als bei denen zur sechsten Knesset, denn eine solche Partei könne ja zur Deckung ihrer Wahlkampfkosten immer noch Mittel aus privaten Quellen aufbringen, so trifft die Parallele u. E. nicht zu. Der richtige Vergleich wäre eine Gegenüberstellung der Situation, in der sich neue Wahlvorschläge derzeit befinden, mit der derzeitigen Lage alter Fraktionen. Dann nämlich wird klar, daß neue Listen den letzteren gegenüber tatsächlich benachteiligt sind, denn diese haben das Recht auf den Empfang namhafter Beträge aus der Staatskasse, während einer neuen Liste dieses Recht versagt ist«.

Auf diese Weise begründete denn das Gericht im einzelnen seine Entscheidung, daß das WahlFinG fehlerhaft und daher nicht durchführbar sei.

Die Bedeutung der Entscheidung liegt vor allem darin, daß damit zum ersten Mal in der israelischen Rechtsprechung ein Gesetz auf seine Rechtmäßigkeit überprüft worden ist. Israel besitzt, zumindest derzeit noch, keine Verfassung im formellen Sinn. Im Jahre 1950 fand in der ersten Knesset eine Debatte darüber statt, ob dem jungen Staat eine Verfassung zu geben

sei²³⁾. Sie endete mit einem politischen Kompromißbeschuß, in dem die Knesset programmatisch den Willen bekundete, in einem Prozeß etappenweiser Verfassungsbildung »Grundgesetze« als Kapitel einer künftigen Verfassung zu schaffen. Aus diesen Grundgesetzen soll letztlich die Verfassungs-urkunde zusammengefügt werden. Der Beschluß nahm nicht zu der Frage Stellung, ob die Verfassung starr oder biegsam sein soll. Die bisher beschlossenen Grundgesetze — über die Knesset (KnGG), die unbeweglichen Staatsgüter²⁴⁾, den Staatspräsidenten²⁵⁾ und die Regierung²⁶⁾ — sind einfache Gesetze. Sie können als solche im gewöhnlichen Gesetzgebungs-wege — ohne Quorum und mit einfacher Mehrheit der an der Abstimmung Teilnehmenden²⁷⁾ — geändert werden.

Von der Regel, daß die erwähnten allgemeinen Beschließungserfordernisse auch für Änderungen der Grundgesetze gelten, gibt es jedoch zwei Ausnahmen — beide betreffen das KnGG: Der in diesem Bericht behandelte Art. 4 KnGG kann nur mit einer Mehrheit aller Knessetmitglieder, d. i. mit den Stimmen von wenigstens 61 Abgeordneten, geändert werden, wobei — nach Art. 46 KnGG — dieser Mehrheitsvorschrift in allen Phasen der Gesetzesbeschließung im Knessetplenum zu entsprechen ist. Zweitens ist nach Art. 44 und 45 KnGG dieses Grundgesetz nur dann im Notverordnungswege abänderbar, wenn die Möglichkeit hierzu durch ein wenigstens mit 80 Stimmen — d. i. mit einer Zweidrittelmehrheit — beschlossenes Gesetz geschaffen wird, wobei dieser Beschließungsmodus — wiederum gemäß Art. 46 — auf alle Lesungen der Gesetzesvorlage anzuwenden ist.

Verleihen die Klauseln, welche für die Änderung der erwähnten Bestimmungen des KnGG besondere Mehrheiten vorschreiben, diesen Bestimmungen erhöhte Bestandsgarantie und übergesetzlichen Stufenrang? Vor dem oberstgerichtlichen Urteil vom 3. Juli 1969 war die Frage umstritten. In offiziellen Kreisen herrschte die Meinung vor, daß die genannten Starrheitsvorschriften die — ihrem Wesen nach »souveräne« — Knesset nicht binden, daß sie im Grunde irrelevant seien, d. h. daß der einfache Gesetzgeber sich über sie hinwegsetzen und die von ihnen vermeintlich geschützten Gesetzesbestimmungen mit beliebiger Mehrheit ändern könne. Doch wurde auch, namentlich in wissenschaftlichen Kreisen, die gegenteilige Ansicht vertreten²⁸⁾. Diese hat nun durch das Urteil des Obersten Gerichtshofs die Oberhand gewonnen.

²³⁾ Dazu Klinghoffer, Die Entstehung des Staates Israel — Eine verfassungsgeschichtliche Darstellung, 10 Jahrbuch des öffentlichen Rechts NF (439 ff.), 480.

²⁴⁾ Basic Law: Israel Lands, 14 Laws 48.

²⁵⁾ Basic Law: The President of the State, 18 Laws 111.

²⁶⁾ GBl. (hebr.) 5728—1967/68, 226.

²⁷⁾ Art. 24 und 25 KnGG.

Zwar hat das Gericht in die grundsätzliche Erörterung der Frage, welchen Rang die »starren« Artikel des KnGG haben und ob einfache Gesetze auf die Vereinbarkeit mit ihnen richterlich geprüft werden können, nicht eingehen wollen. Da der Generalstaatsanwalt zum Problem der Justitiabilität von Gesetzen nicht Stellung nahm, meinte das Gericht, daß es in diesem Falle von seinem eigenen Ermessen abhängt, ob es *proprio motu* dieses Problem zu untersuchen habe. Es beschloß, hiervon wegen der Dringlichkeit der Erledigung der Beschwerde abzusehen. Seine Haltung formulierte es dahin, daß es »die Angelegenheit der Justitiabilität einer notwendigen künftigen Klärung überläßt und daß daher dieses Urteil nichts über diesen Gegenstand aussagt«.

Die Vorsicht des Gerichtes in einer staatsrechtlich sowohl wie politisch so kontroversen Frage ist verständlich. Aber die subjektive Erwägung der Richter, daß ihr Urteil nichts über die Justitiabilität von Gesetzen aussage, kann einer objektiven Würdigung des Urteilsinhalts nicht standhalten. Das Gericht hat zweifellos die richterliche Prüfung von Gesetzen als zulässig vorausgesetzt, denn anders hätte es nicht untersucht, ob das WahlFinG mit Art. 4 KnGG vereinbar ist. Diese Untersuchung, ja mehr noch: ihr Ergebnis, nämlich die Entscheidung, daß das WahlFinG wegen seiner Unvereinbarkeit mit Art. 4 KnGG unvollziehbar sei, implizieren die gerichtliche Feststellung, daß Art. 4 gegenüber dem WahlFinG die höhere Norm bilde.

Ebenso geht aus dem Urteil deutlich hervor, daß das Gericht den höheren Stufenrang des Art. 4 aus den erschwerenden Bedingungen, welche das Gesetz für die Änderung dieses Artikels vorschreibt (Mehrheit aller Knessetmitglieder bei sämtlichen Plenarabstimmungen über den Gesetzesantrag), abgeleitet und damit die Statuierung dieser Bedingungen als relevant angesehen hat. Die Justitiabilitätsfrage ließ sich in dem zu entscheidenden Fall nicht umgehen, sie bildete eine notwendige Vorfrage für die Entscheidung des Hauptmeritums. Der objektive Sinn der Meinung der Richter, daß die Frage der Justitiabilität von Gesetzen in Ansehung ihres Verhältnisses zu den erschwert-abänderbaren Vorschriften des KnGG von ihnen offengelassen worden sei, kann nach alledem nicht der sein, daß sie die Justitiabilität nicht anerkannt haben. Im Grunde hat das Gericht diese Vorfrage, und zwar im Sinne der Bejahung der Justitiabilität, beantwortet. Es hat bloß seine positive Antwort nicht begründet.

Wie dieser zwar in der äußeren Form behutsame, aber tatsächlich vollzogene Durchbruch der Anwendung des richterlichen Prüfungsrechtes auf

²⁸⁾ Auf einzelne Äußerungen dieses Meinungsstreits weist Klinghoffer, *Parlamentarische Demokratie*, a. a. O. (oben Anm. 2), 430 f., hin.

Gesetze auf die Dauer politisch aufgenommen werden wird, ist im Augenblick nicht vorauszusagen. Insbesondere wäre verfrüht, sich in Mutmaßungen darüber zu ergehen, ob bzw. wie der Gesetzgeber auf diesen ersten Fall einer gerichtlichen Kontrolle der Rechtmäßigkeit von Gesetzen reagieren, d. i. ob er bereit sein wird, solche Kontrolle als dauernde Institution des israelischen Staatsrechts zuzulassen²⁹⁾.

Sodann ist das Urteil wegen seiner weiten Interpretation der Wahlrechtsgleichheit von Bedeutung. Nicht nur hat das Gericht deren Geltung auf das passive Wahlrecht ausgedehnt, es hat ihr auch den Sinn einer Staatspflicht zur Gleichbehandlung der politischen Parteien in dem den Parteienwettbewerb umfassenden Vorfeld der Wahlen verliehen und damit das Prinzip der Chancengleichheit ins israelische Wahlrecht eingeführt. (Ähnlich schon die einschlägige Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts, in der ja bekanntlich der Begriff der Chancengleichheit eine große Rolle spielt³⁰⁾).

IV. Die Novelle zum WahlFinG

Wie schon dargetan, empfahl der Oberste Gerichtshof der Knesset, entweder das WahlFinG unter Wahrung der in Art. 4 und 46 KnGG vorgeschriebenen Beschlußerfordernisse neu zu erlassen oder es durch Bestimmungen zu ergänzen, welche auch neuen Listen den Erstattungsanspruch gewähren und damit die vom Gericht beanstandete Ungleichheit beheben würden. Die Knesset machte — auch dies wurde schon zu Beginn dieses Berichts erwähnt — von diesen beiden vom Gericht alternativ vorgeschlagenen Wegen kumulativen Gebrauch, indem sie erstens dem WahlFinG Teile einfügte, welche auch den neuen Listen das Recht auf Erstattung der Wahlkosten einräumten³¹⁾, und zweitens sowohl diese Gesetzesnovelle wie ein das

²⁹⁾ Drei kritische Stellungnahmen zum oberstgerichtlichen Urteil — von Elman, Klein und Akzin —, besonders unter dem Gesichtspunkt des Verhältnisses der starren Bestimmungen des KnGG zu einfachen Gesetzen, finden sich in 4 Israel Law Review (1969), 565, 569, 576.

³⁰⁾ Siehe Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. 7. 1966, 20 BVerfGE, 56 [116/117]. Das Urteil ist kurz nach seinem Erlaß in dieser Zeitschrift von Tsatsos kommentiert worden: 26 ZaöRV, 371 ff. Bemerkte sei, daß sich der israelische Oberste Gerichtshof in einem früheren — eine andere Frage betreffenden — Urteil (vom 23. 10. 1965) ausdrücklich auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs gestützt hat: 19 III Piske'i Din 365, 389 f.

³¹⁾ Das Gesetz erhielt durch die Novelle allgemeinen Rechtssatzcharakter in Ansehung neuer Listen, da diese bei Erlaß der Novelle unbestimmt waren. In Bezug auf die alten Parteien blieb es dagegen ein Gefüge von Einzelakten (oben Anm. 12).

gesamte Wahlrecht — einschließlich des novellierten WahlFinG — validierendes Gesetz unter Einhaltung der in Art. 4 und 46 KnGG enthaltenen Abstimmungsvorschriften erließ.

Die Novelle definiert als »neue Liste« jede Wahlwerbergruppe mit Ausnahme der in den Anlagen zum Gesetz genannten — d. i. in der sechsten Knesset vertretenen — Parteien. Nach israelischem Wahlrecht wird ein Wahlvorschlag entweder von einer Fraktion der zu Ende gehenden Knesset oder von mindestens 750 Wahlberechtigten eingereicht (Art. 4 WahlG). »Neue Listen« im Sinne des WahlFinG sind also Wahlvorschläge der zweiten Art. Die ursprünglichen Anordnungen des WahlFinG wurden zum Teil unverändert auf die neuen Listen erstreckt; zum Teil wurde aber deren Finanzierung abweichend von der Finanzierung der alten Parteien geregelt.

Die unterschiedliche Regelung besteht erstens darin, daß die Novelle den Erstattungsanspruch einer neuen Liste von dem Erwerb mindestens eines Sitzes in der siebenten Knesset abhängig macht (Art. 2 A), während die alten Parteien Anspruch auf Erstattung auch dann haben, wenn sie kein Mandat bei den Wahlen erwerben. Die Einschränkung entspricht der im oberstgerichtlichen Urteil gegebenen Empfehlung, den in der Wahlkosten-erstattung gelegenen Anreiz zur Bildung neuer Listen zu vermeiden³²⁾. Da das Gericht die Ergänzung des WahlFinG durch Vorschriften über neue Listen für möglich hielt, »ohne seine bestehenden Bestimmungen in Ansehung der in der sechsten Knesset vertretenen Parteien zu ändern«, sah es in dieser Differenzierung zwischen alten und neuen Listen keinen Verstoß gegen die Wahlgleichheit³³⁾. Praktisch hatte der Umstand, daß das Erfordernis des Erwerbs mindestens eines Mandats nicht für die alten Parteien galt, keine Bedeutung, denn sämtliche alten Parteien erlangten bei den Wahlen zur siebenten Knesset Abgeordnetensitze. Von den vier neuen Listen hingegen fiel dreien kein Mandat zu, so daß sie nicht erstattungsberechtigt wurden. Was die vierte dieser Listen anlangt, die vier Mandate erhielt, so bildete sie bloß formell eine neue Liste; tatsächlich war sie die Liste Ben-Gurions, der als Einzelabgeordneter in der ersten Anlage zum Gesetz aufschien und so als alte Partei anerkannt war, jedoch aus besonderen Gründen (siehe weiter unten) den Status einer neuen Liste vorzog.

Zweitens wird eine neue Liste insofern anders als eine alte Partei be-

³²⁾ Siehe folgenden Passus des Urteils: »Diese Gefahr« — gemeint ist »die Gefahr der Verlockung zur Aufstellung aussichtsloser Wahlbewerberlisten zum Zweck der Erlangung der Abschlagszahlung auf den Erstattungsbeitrag« — »läßt sich vermeiden, ohne jene Ungleichheit zu verursachen, die uns als mangelhaft erschien: man kann die Finanzierung auch für eine neue Liste vorsehen, jedoch ohne Abschlagszahlung, sondern im Nachhinein, nachdem sie die Wahlprobe bestanden und hierbei mindestens einen Sitz erworben hat . . .«.

³³⁾ Wie sich aus der Anm. 32 zitierten Stelle der Gerichtsentscheidung ergibt.

handelt, als das der neuen Liste zu gewährende Erstattungspauschale sich nach dem Ergebnis der Wahlen zur siebenten Knesset richtet — 120.000 $\text{isr}^{\text{₪}}$ je ein bei den Wahlen erworbenes Mandat (Art. 2 A) —, während, wie man in früherem Zusammenhang sah, für die alten Parteien die Höhe der Erstattung vom Gesetzgeber nach ihrer Stärke in der sechsten Knesset festgesetzt, d. i. in keiner Weise von den neuen Wahlergebnissen abhängig gemacht wurde. Hätten auch bei den alten Parteien die Resultate der Wahl der siebenten Knesset den gesetzlichen Maßstab für die Höhe der Erstattungsbeträge gebildet, so wäre diese hinsichtlich einiger von ihnen anders ausgefallen. So hätte die „Maarách“-Fraktion, deren Bemessungsgrundlage mit 62 Sitzen fixiert wurde, $6 \times 120.000 = 720.000 \text{ isr}^{\text{₪}}$ weniger bekommen als das Gesetz ihr zuwies, denn sie erlangte bei den Wahlen nur 56 Mandate. Ähnlich wurde den Unabhängigen Liberalen um 120.000 $\text{isr}^{\text{₪}}$ mehr zugewiesen als den Wahlergebnissen entsprochen hätte, denn ihr Erstattungsbetrag wurde vom Gesetzgeber auf Grund von fünf Sitzen bemessen, während sie in die siebente Knesset nur mit vier Abgeordneten einzogen. Als dritte dieser Parteien, die aus der Anknüpfung der Erstattungshöhe an den früheren Stand Nutzen zogen, ist „Ha'Merkás Ha'Chofschí“ zu nennen: ihrer gesetzlichen Wahlkostensubvention von 480.000 $\text{isr}^{\text{₪}}$ tat nicht der Umstand Abbruch, daß die Zahl ihrer Abgeordneten bei den Wahlen von vier auf zwei sank. Umgekehrt kamen „Mafdal“ und „Ha'Olám Hasé“ um je 120.000 $\text{isr}^{\text{₪}}$ zu kurz, denn sie gewannen bei den Wahlen je ein Mandat gegenüber ihrem Stande in der sechsten Knesset („Mafdal“ stieg von elf Mandaten auf zwölf und „Ha'Olám Hasé“ von einem auf zwei). Ben-Gurion, den das Gesetz in die Tabelle der alten Parteien als Einmannfraktion aufnahm und dementsprechend mit 120.000 $\text{isr}^{\text{₪}}$ bedachte, zog vor, als Spitzenkandidat einer von 750 Wahlberechtigten eingebrachten neuen Liste („R'schimáh Mamlachtit“) in den Wahlkampf zu ziehen, die vier Mandate errang und so nach den Bestimmungen der Novelle über neue Listen den Anspruch auf 480.000 $\text{isr}^{\text{₪}}$ erwarb. Die Lage aller sonstigen, in den Anlagen zum WahlFinG aufgezählten Parteien hätte sich nicht geändert, wenn ihren Erstattungsbeträgen die neuen Wahlergebnisse zugrundegelegt wären, denn sie erlangten bei den Wahlen genau die Zahl der Mandate, nach der der Gesetzgeber die Höhe ihrer Subventionen bemessen hatte. Diese Parteien waren: „Gachal“ (26 Mandate), „Agudát-Israel“ (vier Mandate), „Rakach“ (drei Mandate), „Pa'i“ (zwei Mandate), „Maki“ (ein Mandat) und die vier arabischen Einmannfraktionen ³⁴⁾.

Drittens unterschieden sich die neuen Listen von den alten Parteien da-

³⁴⁾ Über ihre Wiedervereinigung zu Zweimannfraktionen, oben Anm. 13.

durch, daß ihnen das Gesetz nicht das Recht zugestand, vor der Wahl Abschlagszahlungen auf den Erstattungsbetrag zu erhalten. Da die den alten Parteien gewährten Abschlagszahlungen 70 v. H. der Erstattungshöhe betragen, der Erstattungsanspruch der neuen Listen jedoch, anders als bei den alten Parteien, vom Erwerb wenigstens eines Mandats bei den Wahlen zur siebenten Knesset abhing, kam für sie ein bestimmter Hundertsatz eines höhenmäßig von vornherein fixierten Erstattungsbetrages für die Bemessung der Abschlagszahlung nicht in Betracht. Der Gesetzgeber dachte aber nicht daran, eine andersartige Bemessungsgrundlage für Vorauszahlungen an neue Listen festzulegen. Dazu kommt, daß der Oberste Gerichtshof von der Gewährung von Abschlagszahlungen an neue Listen abriet, da er befürchtete, daß sie zur Bildung von Splitterparteien führen könnte³⁵⁾.

Ein vierter Unterschied zwischen alten Parteien und neuen Listen ist in der Verschärfung der Sanktion zu erblicken für den Fall, daß eine neue Liste nicht entsprechend den Anweisungen des Staatskontrolleurs über ihre Wahlkampfkosten Bücher geführt hat. Hier ist daran zu erinnern, daß eine alte Partei in zwei Fällen das Recht auf den Restbetrag von 30 v. H. ihrer Erstattungssumme verwirkt (der 30 %ige Restbetrag ergibt sich aus dem Abzug der Abschlagszahlung vom Erstattungsbetrag): wenn sie die erwähnten Anweisungen über die Buchführung mißachtet hat oder wenn ihre Wahlkampfausgaben den Erstattungsbetrag um mehr als ein Drittel übersteigen (Art. 13 in Verbindung mit Art. 3 und 12). Von diesen beiden Verwirkungsfällen ist in Ansehung neuer Listen nur die Überschreitung des Erstattungsbetrages in gleicher Weise geregelt: eine neue Liste darf im Wahlkampf nicht mehr als 160.000 (d. i. 120.000 + ein Drittel) isr[₪] für jedes bei den Wahlen zur siebenten Knesset erworbene Mandat ausgeben (Art. 12 (b) (2)). Stellt der Staatskontrolleur nicht fest, daß sie sich an diese Beschränkung hielt, so ist ihr Erstattungsbetrag (120.000 isr[₪] je Mandat) um 30 v. H. zu kürzen (Art. 13 A (b))³⁶⁾. Im zweiten Fall jedoch, d. i. wenn eine neue Liste die Bücher nicht entsprechend den allgemeinen Richtlinien des Staatskontrolleurs geführt hat, büßt sie nicht nur, wie eine alte Partei, 30 v. H. des Erstattungsbetrages, sondern den gesamten Erstattungsbetrag ein: Das Gesetz macht die Feststellung des Staatskontrolleurs, daß die neue Liste

³⁵⁾ Siehe oben Anm. 32. Wie aus der dort zitierten Meinung des Gerichts hervorgeht, hielt dieses die Versagung von Abschlagszahlungen an neue Listen nicht für einen Verstoß gegen die rechtlich gebotene Wahlgleichheit.

³⁶⁾ Diese formale Gleichstellung mit den alten Parteien trug freilich nicht der Schwierigkeit Rechnung, die sich für die neuen Listen daraus ergeben mußte, daß die ihnen erlaubten Höchstaussgaben eine Funktion der Zahl der Knessetsitze sein sollten, die sie bei den Wahlen erreichen würden und die ihnen daher zur Zeit des Wahlkampfes noch nicht bekannt sein konnte.

seine Richtlinien über die Buchführung befolgt hat, zur *conditio sine qua non* für die Auszahlung des Erstattungsbetrages überhaupt (Art. 13 A (a)), ohne vorzusehen, daß der neuen Liste bei Nichtbeachtung der erwähnten Richtlinien 70 v. H. des Erstattungsbetrages gebühren. Es mag dahingestellt bleiben, ob diese Schlechterstellung der neuen Listen mit dem Grundsatz der Chancengleichheit vereinbar ist.

Hans Klinghoffer

o. Professor für Verfassungs-
und Verwaltungsrecht an der
Hebräischen Universität Jerusalem

ANHANG

Gesetz über die Wahlen zur Knesset und zu den Gemeindevertretungen im Jahre 5730 (Finanzierung, Kostenbeschränkung und Überprüfung), 5729-1969³⁷⁾

1. In diesem Gesetz bedeuten —

- »Partei« — eine Partei, deren Name in der ersten oder zweiten Anlage genannt ist, *letzterenfalls dann, wenn sie beim Knessetpräsidenten ein Anliegen gemäß Art. 2 (a) (2) gestellt hat;*
- »Erstattung« — Zuweisung aus dem Staatstresor gemäß Art. 2;
- »Wahlen« — die für den 16. Cheschvan 5730 (28. Oktober 1969) anberaumten Wahlen zur Knesset und zu den Gemeindevertretungen;
- »Wahlkosten« — Kosten der für die Wahlkampftätigkeit einer Partei *oder neuen Liste* bestimmten Einrichtungen sowie der mündlichen, schriftlichen oder sonstigen Werbung und Aufklärungsarbeit für Wahlzwecke, einschließlich der durch solche Kosten verursachten Zahlungsverpflichtungen;
- »Vertreter« — gemäß Art. 5 ernannte Vertreter einer Partei oder neuen Liste;
- »Neue Liste« — *Wahlbewerberliste für die Knesset im Sinne des Gesetzes über die Wahlen zur Knesset (konsolidierte Fassung), 5729—1969 (im folgenden: Wahlgesetz), soweit es sich nicht um einen von einer Partei³⁸⁾ eingereichten Wahlvorschlag handelt.*

2. (a) (1) Der Staatstresor weist allen in der ersten Anlage genannten Parteien einen Betrag von insgesamt 14,400.000 Pfund als Wahlkostenerstattung zu; die Aufteilung dieses Betrages auf die Parteien findet nach den besonderen Bestimmungen der ersten Anlage statt.

(2) *Die in der zweiten Anlage genannte Partei kann bis 17. Ab 5729 (1. August*

³⁷⁾ GBl. (hebr.) 5729—1968/69, 48, in der Fassung der im selben Gesetzesband, 201, verkündeten Novelle. Aus dem Hebräischen übersetzt vom Verfasser. Die durch die Novelle eingefügten Textteile sind *kursiv* gesetzt.

³⁸⁾ »Partei« im Sinne der obigen Legaldefinition.

1969) durch ihren Fraktionsbevollmächtigten beim Knessetpräsidenten das Anliegen auf Wahlkostenerstattung aus dem Staatstresor stellen, in welchem Falle ihr der Betrag von 480.000 Pfund zuzuweisen ist; hat sie dieses Anliegen nicht gestellt und reicht sie einen Wahlvorschlag für die Knesset ein, so ist sie wie eine neue Liste zu behandeln.

(b) Eine Partei, die weder allein noch in Verbindung mit einer anderen Partei einen Wahlvorschlag für die siebente Knesset eingereicht hat, hat keinen Anspruch auf Erstattung; der für sie in der ersten oder zweiten Anlage veranschlagte Erstattungsbetrag ist von den in Abs. (a) vorgesehenen Mitteln in Abzug zu bringen.

2 A. Einer neuen Liste, die bei den Wahlen zur siebenten Knesset wenigstens einen Sitz erhält, ist bei Zutreffen der in Art. 13 A genannten Voraussetzungen durch den Knessetpräsidenten aus dem Staatstresor ein Betrag von 120.000 Pfund für jeden auf sie entfallenden Sitz als Wahlkostenerstattung auszahlbar.

3. Die Wahlkosten einer Partei dürfen nicht die Gesamtsumme der folgenden zwei Beträge übersteigen:

(1) des Erstattungsbetrages, auf den sie im Sinne der ersten oder zweiten Anlage Anspruch hat;

(2) eines zusätzlichen Betrages aus ihren eigenen Mitteln in der Höhe von höchstens einem Drittel ihres Erstattungsbetrages.

4. Die Beförderung von Wahlberechtigten am Wahltag von einer Ortschaft zur anderen zwecks Teilnahme an der Abstimmung wird vom Staatstresor mit Vermittlung der Hauptwahlbehörde finanziert; die Hauptwahlbehörde erläßt die Vorschriften über die Verkehrslinien und Entfernungen zum Vollzug der Beförderung und trifft die näheren Durchführungsmaßnahmen.

5. (a) Jede erstattungsberechtigte Partei hat bis 17. Ab 5729 (1. August 1969) durch ihren Fraktionsbevollmächtigten dem Knessetpräsidenten die Namen ihrer Vertreter, die für sie nach diesem Gesetz zu handeln befugt sind, mitzuteilen; der Mitteilung ist die schriftliche Zustimmungserklärung der Vertreter beizuschließen.

(a1) Jede neue Liste hat am Tage der Einreichung ihres Wahlvorschlages bei der Hauptwahlbehörde durch ihren gemäß Art. 59 des Wahlgesetzes berufenen Listenbevollmächtigten dem Knessetpräsidenten die Namen ihrer Vertreter mitzuteilen, die für sie nach diesem Gesetz zu handeln befugt sind; der Mitteilung ist die schriftliche Zustimmungserklärung der Vertreter beizuschließen.

(b) Die Zahl der Vertreter soll nicht weniger als zwei und nicht mehr als acht betragen; von ihnen soll wenigstens einer Knessetmitglied und einer laut Erklärung der Partei mit ihrer Geldgebarung und ihren Wahlkosten vertraut sein.

(c) Eine Partei kann ihre Vertreter mittels Anzeige an den Knessetpräsidenten und unter Beischluß der schriftlichen Zustimmungserklärung der neuen Vertreter austauschen, unter Bedachtnahme darauf, daß sich unter den Vertretern stets ein Knessetmitglied und einer, hinsichtlich dessen die Partei eine Erklärung gemäß Abs. (b) abgegeben hat, befindet.

(d) Eine neue Liste ist nicht verpflichtet, unter ihre Vertreter ein Knessetmitglied aufzunehmen; an seine Stelle tritt der Listenführer. Für Zwecke der Absätze

(b) und (c) treten an Stelle der Erklärung und Anzeige der Partei die Erklärung und Anzeige des Bevollmächtigten der neuen Liste.

6. Der Staatsresor hat bis 27. Elul 5729 (10. September 1969) dem Knessetpräsidenten die in Art. 2 angegebenen Erstattungsbeträge zur Verfügung zu stellen.

7. Die Vertreter einer erstattungsberechtigten Partei haben dem Knessetpräsidenten folgende Ausweise vorzulegen:

(1) eine Bescheinigung des Vorsitzenden der Hauptwahlbehörde, daß die Partei einen Wahlvorschlag für die siebente Knesset eingereicht hat;

(2) eine von ihren Vertretern eigenhändig gefertigte Erklärung, daß die Partei die notwendigen Vorkehrungen getroffen hat, um eine geordnete Buchführung über die Wahlkosten gemäß den Anweisungen des Staatskontrolleurs zu gewährleisten; die Erklärung hat u. a. die Mitteilung über die Eröffnung eines hierfür bestimmten gesonderten Bankkontos unter Angabe des Namens der Bank und der Kontonummer zu enthalten.

7 A. Die Vertreter einer neuen Liste haben dem Knessetpräsidenten am Tage der Einreichung ihres Wahlvorschlages eine von ihren Vertretern eigenhändig gefertigte Erklärung vorzulegen, daß die neue Liste die notwendigen Vorkehrungen getroffen hat, um eine geordnete Buchführung über die Wahlkosten gemäß den Anweisungen des Staatskontrolleurs zu gewährleisten; die Erklärung hat u. a. die Mitteilung über die Eröffnung eines hierfür bestimmten gesonderten Bankkontos unter Angabe des Namens der Bank und der Kontonummer zu enthalten.

8. Haben die Vertreter der Partei dem Knessetpräsidenten die in Art. 7 bezeichneten Ausweise vorgelegt, überweist der Knessetpräsident auf das in der Erklärung der Vertreter angegebene Bankkonto eine Abschlagszahlung in der Höhe von 70 vom Hundert des der Partei gemäß der ersten oder zweiten Anlage gebührenden Erstattungsbetrages; die Abschlagszahlung ist unpfändbar.

9. (a) Der Staatskontrolleur hat bis 15. Tamus 5729 (1. Juli 1969) Anweisungen für die Buchführung über die Wahlkosten und die Handhabung der bezüglichen Belege zu erlassen. Vom 17. Ab. 5729 (1. August 1969) an hat jede erstattungsberechtigte Partei gemäß diesen Anweisungen zu verfahren und ihre Wahlkosten vollständig und wahrheitsgemäß in gesonderter Buchführung einzutragen.

(b) Eine neue Liste hat vom Tage der Einreichung ihres Wahlvorschlages an gemäß den Bestimmungen des Absatzes (a) so zu verfahren, als ob sie eine Partei wäre.

10. (a) Jede Partei kann in der Zeit vom Tage der Verkündung dieses Gesetzes im Amtsblatt bis zum Wahltage vom Vorsitzenden der Hauptwahlbehörde ein Gutachten darüber erbitten, ob eine bestimmte Ausgabe unter den Begriff der Wahlkosten fällt; der Vorsitzende der Hauptwahlbehörde erstattet innerhalb einer Woche unter beratender Mitwirkung seiner Stellvertreter das Gutachten und übermittelt Abschriften desselben dem Knessetpräsidenten, dem Staatskontrolleur und den Vertretern aller erstattungsberechtigten Parteien.

(b) Abs. (a) findet auch auf eine neue Liste vom Tage der Einreichung ihres

Wahlvorschlag an Anwendung; seine Bestimmungen in Ansehung einer Partei erstrecken sich auch auf sie.

(c) Art. 137 des Wahlgesetzes findet auf gemäß diesem Artikel erstattete Gutachten Anwendung³⁹⁾.

11. (a) Der Staatskontrolleur überprüft die in Art. 9 vorgeschriebene Buchführung; zu diesem Zweck sind ihm alle Kompetenzen übertragen, die ihm nach dem Staatskontrolleurgesetz, 5718—1958 (konsolidierte Fassung)⁴⁰⁾, hinsichtlich der seiner Kontrolle unterstehenden Rechtsträger zustehen.

(b) Der Staatskontrolleur kann jederzeit verlangen, daß ihm die Vertreter mittels eigenhändig gefertigter Erklärung über Tatsachen Aufschluß geben, welche seiner Meinung nach für die Beschaffenheit einer Ausgabe oder die Vollständigkeit und Richtigkeit der Bucheintragungen über die Wahlkosten von Bedeutung sind. Diese Erklärung kann auf Grund der genauen Kenntnis der Erklärenden oder nach bestem Glauben abgegeben werden. Der Staatskontrolleur beurteilt die Beweiskraft der Erklärung nach freiem Ermessen.

12. (a) Die Vertreter legen dem Staatskontrolleur innerhalb sechs Wochen nach den Wahlen ihre Wahlabrechnungen nach dem Stande vom 20. Kislev 5730 (3. November 1969) vor. Die Wahlabrechnungen haben alle Wahlkosten zu enthalten, die die Partei *oder die neue Liste* — letztere, wenn sie wenigstens einen Knessetsitz erworben hat — bis zu diesem Tage tatsächlich gehabt oder zu deren Tragung sie sich verpflichtet hat.

(b) Innerhalb zehn Wochen von dem Tage, an dem er die Abrechnungen der Partei *oder der neuen Liste* erhalten hat, übermittelt der Staatskontrolleur dem Knessetpräsidenten einen Bericht über die Überprüfungsergebnisse und stellt in ihm fest —

(1) ob die Partei *oder die neue Liste* die Bücher seinen Anweisungen gemäß geführt hat;

(2) ob er auf Grund der erhaltenen Abrechnungen, Aufschlüsse und Erklärungen zu dem Ergebnis gelangt ist, daß die Wahlkosten der Partei sich in den Grenzen des gemäß Art. 3 gestatteten Betrages gehalten haben *beziehungsweise diejenigen der neuen Liste im Rahmen von 160.000 Pfund je von ihr erworbenen Knessetsitz verblieben sind*⁴¹⁾.

³⁹⁾ Art. 137 WahlG setzt Rechtsetzungsbefugnisse der Hauptwahlbehörde in folgender Weise fest: »Jede Beschwerde über eine Handlung oder Unterlassung nach diesem Gesetz fällt in die ausschließliche Zuständigkeit der Hauptwahlbehörde. Kein Gericht ist befugt, sich mit einem Anliegen auf Abhilfe gegen eine solche Handlung oder Unterlassung oder gegen einen Beschluß oder eine Maßnahme der Hauptwahlbehörde, ihres Kollegialvorstandes oder Obmannes oder einer Bezirks- oder Sprengelwahlbehörde zu befassen, es sei denn, daß es sich um einen Fall handelt, für den in diesem Gesetz eine andere Regelung getroffen ist«.

⁴⁰⁾ State Comptroller Law (Consolidated Version) 5718—1958, 12 Laws 107.

⁴¹⁾ In seinem Bericht an den Knessetpräsidenten vom 8. 2. 1970 stellte der Staatskontrolleur fest, daß die 12 alten Parteien und die einzige neue Liste, die ihm ihre Wahlabrechnungen vorgelegt haben, die Bücher seinen Anweisungen gemäß geführt und ihre Wahlkosten sich in den Grenzen der vom Gesetz gestatteten Beträge gehalten haben.

13. (a) Treffen nach dem auf Grund des Art. 12 erstatteten Bericht des Staatskontrolleurs auf eine Partei die Voraussetzungen des Art. 12 Z. (1) und (2) zu, überweist der Knessetpräsident die restlichen 30 vom Hundert des ihr gebührenden Erstattungsbetrages auf ihr Bankkonto; der Restbetrag ist nur für aus den Wahlkosten erwachsene Schulden pfändbar.

(b) Treffen auf eine Partei gemäß dem Bericht die erwähnten Voraussetzungen nicht zu, so hat sie keinen Anspruch auf den Rest des Erstattungsbetrages; die betreffenden Mittel hat der Knessetpräsident an den Staatstresor zurückzuzahlen.

13. A. (a) Ist eine neue Liste gemäß Art. 2 A erstattungsberechtigt und stellt der Staatskontrolleur in dem auf Grund des Art. 12 (b) erstatteten Bericht fest, daß sie die Bücher seinen Anweisungen gemäß geführt hat, überweist der Knessetpräsident — vorbehaltlich der Bestimmungen des Abs. (b) — den ihr gebührenden Erstattungsbetrag auf ihr Bankkonto; dieser Betrag ist nur für aus den Wahlkosten erwachsene Schulden pfändbar.

(b) Ist der Staatskontrolleur in dem auf Grund des Art. 12 (b) erstatteten Bericht nicht zu dem Ergebnis gelangt, daß die Wahlkosten der neuen Liste im Rahmen von 160.000 Pfund je von ihr erworbenen Knessetsitz verblieben sind, so sind von dem auf sie gemäß Art. 2 A entfallenden Erstattungsbetrag 30 vom Hundert desselben in Abzug zu bringen; der Restbetrag ist gemäß Abs. (a) zu überweisen.

14. Mit der Vollziehung dieses Gesetzes ist der Knessetpräsident betraut.

Erste Anlage (Art. 1 und 2 (a) (1))

„Ha'Maarách“ (Israelische Arbeitspartei [„Awodáh“])	Pfund
– Vereinigte Arbeiterpartei [„Mapám“]	7,440.000
„Gachal“ (Cherút“-Bewegung — Liberale Partei Israels)	3,120.000
„Mafdal“ (Religiös-Nationale Front usw.)	1,320.000
Unabhängige Liberale Partei	600.000
„Agudát-Israel“ (Thora-Treue Judenheit usw.)	480.000
„Rakach“ (Neue Kommunistische Liste)	360.000
„Pa'i“ („Agudát-Israel“-Arbeiter usw.)	240.000
„Ha'Olám Hasé“	120.000
„Maki“ (Israelische Kommunistische Partei usw.)	120.000
Fortschritt und Erneuerung	120.000
Zusammenarbeit und Brüderlichkeit	120.000
Drusisch-Israelische Fraktion	120.000
Arabisch-Jüdische Brüderlichkeit	120.000
D. Ben-Gurion	120.000
	14,400.000

Zweite Anlage (Art. 1 und 2 (a) (2))

„Ha'Merkás Ha'Chofschí“	Pfund
	480.000

S u m m a r y

Public Financing of Election Campaigns in Israel

On February 19, 1969, the Knesset (the Israeli Parliament) enacted the "Elections to the Knesset and Local Authorities in the Year 5730 (Financing, Limitation of Expenses and Auditing) Law, 5729—1969" (hereinafter: the Financing Law).

In *Bergman v. the Minister of Finance & al.* — judgment given on July 3, 1969 — the Supreme Court of Israel, sitting as a High Court of Justice, held that the provisions of the Financing Law were not compatible with the principle of electoral equality set forth in Art. 4 of the "Basic Law (the Knesset)" and that they can therefore not be applied. In the Court's opinion, the violation of the electoral equality lay in the fact that the Financing Law, while entitling the political parties hitherto represented in the Knesset to receive grants from the Treasury for purposes of electoral campaigning, denied this right to new parties which were not represented in the outgoing Knesset.

The Supreme Court advised the Knesset either to validate the Financing Law through re-enacting it by a majority of the total membership of the Knesset, as required for amendments of the "entrenched" Art. 4 of the "Basic Law (the Knesset)", or through adding to it provisions which would enable new parties as well to get State subsidies for electoral expenses, thus eliminating the inequality denounced by the Court.

The Knesset went both ways. On July 15, 1969, it passed by a majority of all Knesset members an Act which supplemented the Financing Law by provisions assigning to new parties a share in Treasury grants equivalent to that allocated to the old ones. Also, the Knesset adopted on the same day, again by a majority of the whole membership, the "Elections (Ratification of Validity of Laws) Law, 5729—1969", which reinforced the validity of all "Knesset Elections Laws", including that of the Financing Law as amended.

In the present article, the original Financing Law, the judgment of the Supreme Court and the amendment adopted according to the recommendation of the Court are discussed in detail.