

Ramin Nikkho

# Der Ausschluss aus der staatlichen Parteienfinanzierung

Legalität, Legitimität und Folgen



Nomos

## Studien zu Staat, Recht und Verwaltung

Herausgegeben von  
Prof. Dr. Gabriele Britz  
Prof. Dr. Wolfgang Hoffmann-Riem  
Prof. Dr. Jens-Peter Schneider

Band 34

Ramin Nikkho

# Der Ausschluss aus der staatlichen Parteienfinanzierung

Legalität, Legitimität und Folgen



**Nomos**

Die Open-Access-Veröffentlichung der elektronischen Ausgabe dieses Werkes wurde ermöglicht mit Unterstützung durch die Universitätsbibliothek Passau.

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Passau, Univ., Diss., 2020

1. Auflage 2021

© Ramin Nikkho

Publiziert von  
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden  
[www.nomos.de](http://www.nomos.de)

Gesamtherstellung:  
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-8487-7747-1

ISBN (ePDF): 978-3-7489-2143-1

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748921431>



Onlineversion  
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung  
– Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.

*Meinen Eltern,  
in Liebe und Dankbarkeit*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand während meiner Tätigkeit als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Informationstechnologierecht an der Universität Passau und wurde im August 2020 von der Juristischen Fakultät der Universität Passau als Dissertation angenommen. Sie befasst sich mit dem Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien aus der staatlichen Parteienfinanzierung nach Art. 21 Abs. 3 GG und seinen Folgen.

Mein besonderer Dank gilt zunächst meinem Doktorvater, *Herrn Prof. Dr. Meinhard Schröder*, unter dessen Betreuung und an dessen Lehrstuhl diese Arbeit angefertigt wurde. Unter Gewährung großzügiger Freiheiten zur Erstellung meiner Dissertation stand er mir stets als Mentor mit wertvollen Ratschlägen, Hinweisen und Anregungen zur Seite. Die Zeit an seinem Lehrstuhl prägte nicht nur diese Arbeit, sondern auch mich selbst, so dass ich gerne an sie zurückdenke.

Sehr herzlich danke ich ferner *Herrn Prof. Dr. Rainer Wernsmann* für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens und für seine wertvolle Kritik an der Arbeit. Den Austausch über das Thema, der bereits im Vorfeld der eigentlichen Erstellung der Arbeit begann, habe ich stets als sehr bereichernd empfunden.

Mein herzlicher Dank gilt zudem all meinen guten Freunden und Kollegen am Lehrstuhl, insbesondere *Frau Laura Wexler*, *Herrn Dr. Richard Rotermund* und *Herrn Dr. Florian Berger*. Die freundschaftliche Zusammenarbeit hat mir stets große Freude bereitet.

Schließlich möchte ich meinen Eltern, *Herrn Mehdi Nikkho* und *Frau Dr. Sylvia Nikkho* sowie meiner langjährigen Lebenspartnerin *Frau Lisa Sophie Brachmann* für ihre andauernde und vielschichtige Unterstützung vom ganzen Herzen danken. Ihr liebevoller Beistand hat entscheidend zu meinem Werdegang beigetragen.

Passau, im April 2021

*Ramin Nikkho*



# Inhaltsverzeichnis

|                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------|----|
| Einleitung                                                             | 15 |
| § 1 Historische Betrachtung des staatlichen Umgangs mit Parteien       | 21 |
| A. Deutsches Kaiserreich von 1871 bis 1918                             | 21 |
| I. Rechtsstellung der Parteien                                         | 22 |
| II. Das Sozialistengesetz vom 21. Oktober 1878                         | 27 |
| III. Kaiserliches Beamtenrecht und Parteien                            | 31 |
| B. Verfassungsfeindliche Parteien in der Weimarer Republik             | 33 |
| I. Rechtliche Stellung der Parteien                                    | 33 |
| II. Der Staatsschutz der Weimarer Republik                             | 37 |
| 1. Staatsfeindliche Beamte                                             | 38 |
| 2. Verordnungen zum „Schutz der Republik“                              | 39 |
| 3. Das Gesetz zum Schutze der Republik                                 | 44 |
| § 2 Die Parteien im Verfassungsgefüge des Grundgesetzes                | 49 |
| A. Die Parteien und ihre Funktionen im demokratischen Verfassungsstaat | 49 |
| I. Verortung der Parteien im demokratischen Verfassungsstaat           | 49 |
| II. Die Aufgabe und Funktion von Parteien                              | 51 |
| B. Allgemeine Rechtsstellung von Parteien                              | 51 |
| I. Der Freiheitsstatus                                                 | 52 |
| II. Der Gleichheitsstatus                                              | 55 |
| 1. Dogmatische Herleitung                                              | 55 |
| 2. Die Wettbewerbsbezogenheit der Gleichheitsgarantie                  | 57 |
| a) Ansatz des Bundesverfassungsgerichtes                               | 58 |
| b) Ansatz in der Literatur                                             | 59 |
| c) Stellungnahme                                                       | 60 |
| III. Öffentlichkeitsstatus                                             | 61 |
| 1. Innenwirkung                                                        | 62 |
| 2. Außenwirkung                                                        | 63 |

|                                                                                           |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| § 3 Institution der Parteienfinanzierung                                                  | 65  |
| A. Arten der staatlichen Parteienfinanzierung                                             | 66  |
| I. Staatliche Teilfinanzierung nach den §§ 18 ff. PartG                                   | 67  |
| II. Steuerliche Privilegierungen als mittelbare staatliche Parteienfinanzierung           | 67  |
| III. Abgeordnetenentschädigung und Fraktionsfinanzierung                                  | 68  |
| 1. Inhalt und Funktion der Abgeordnetenentschädigung und Fraktionsfinanzierung            | 69  |
| a) Abgeordnetenentschädigung                                                              | 69  |
| b) Fraktionsfinanzierung                                                                  | 70  |
| 2. Abgeordnetenentschädigung als „staatliche Parteienfinanzierung“?                       | 71  |
| 3. Fraktionsfinanzierung als „staatliche Parteienfinanzierung“?                           | 73  |
| IV. Staatliche Zuschüsse an politische Stiftungen                                         | 74  |
| V. Finanzierung der politischen Jugendorganisationen                                      | 75  |
| B. Entwicklung der unmittelbaren und mittelbaren staatlichen Parteienfinanzierung         | 78  |
| I. Anfänge der Parteienfinanzierung                                                       | 78  |
| II. Erste gesetzgeberische Versuche der steuerrechtlichen Privilegierung                  | 79  |
| III. Globalzuschüsse als unmittelbare Parteienfinanzierung                                | 80  |
| IV. Wahlkampfkostenerstattung als unmittelbare Parteienfinanzierung                       | 82  |
| V. Teilfinanzierung als unmittelbare Parteienfinanzierung                                 | 84  |
| VI. Verbot steuerlicher Begünstigungen von Zuwendungen juristischer Personen an Parteien  | 87  |
| VII. Parteienfinanzierung nach der Empfehlung der unabhängigen Sachverständigenkommission | 88  |
| VIII. Moderne Parteienfinanzierung                                                        | 89  |
| IX. Erhöhung der absoluten Obergrenze                                                     | 90  |
| X. Parteienfinanzierung als Waffe einer wehrhaften Demokratie                             | 91  |
| 1. Inhalt der Änderung                                                                    | 92  |
| 2. Neue Ratio der Parteienfinanzierung                                                    | 93  |
| 3. Parteienfinanzierung als verfassungsrechtliches Institut?                              | 94  |
| C. Anspruchsvoraussetzungen und ihre verfassungsrechtliche Problematik                    | 99  |
| I. Parteieneigenschaft                                                                    | 99  |
| 1. Die parteibildenden „Elemente“                                                         | 101 |

|                                                                                                |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2. Annex: Parteienregistrierung                                                                | 104 |
| II. Zweckgebundenheit                                                                          | 106 |
| III. Mindestquorum und Verteilungsgrundsätze                                                   | 107 |
| 1. Mindestquorum als Sperrklausel                                                              | 107 |
| 2. Wahlerfolgsbezogene Mittelgewährung                                                         | 113 |
| § 4 Das Finanzierungsausschlussverfahren nach Art. 21 Abs. 3 GG                                | 116 |
| A. Entwicklung des Ausschlussverfahrens                                                        | 116 |
| I. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17.01.2017                                         | 116 |
| II. EGMR-Rechtsprechung zu Parteiverboten                                                      | 118 |
| III. Einfluss auf die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung                                   | 121 |
| IV. Einfluss auf die Gesetzgebung                                                              | 121 |
| B. Verfassungsrechtliche Pflichtenkollision                                                    | 123 |
| C. Inhalt des Finanzierungsausschlusses                                                        | 125 |
| I. Tatbestand                                                                                  | 125 |
| 1. Auslegung der Tatbestandsmerkmale                                                           | 125 |
| 2. Bestand der Bundesrepublik und die freiheitliche demokratische Grundordnung als Schutzgüter | 127 |
| 3. Zielsetzung und Anhängerschaft der Partei                                                   | 132 |
| 4. Ausgerichtet-sein                                                                           | 133 |
| II. Rechtsfolgen                                                                               | 141 |
| 1. Ausschluss von staatlicher Finanzierung                                                     | 141 |
| a) Finanzielle Konsequenzen                                                                    | 141 |
| b) Konsequenzen im gesellschaftlichen Ansehen                                                  | 143 |
| 2. Erstreckungswirkung                                                                         | 145 |
| a) Ersatzparteien                                                                              | 145 |
| b) Politische Jugendorganisationen                                                             | 147 |
| (1) Unmittelbare Erstreckung des Finanzierungsausschlussverfahrens                             | 148 |
| (2) Mittelbare Erstreckung des Finanzierungsausschlussverfahrens                               | 152 |
| (a) Statuszurechnung                                                                           | 152 |
| (b) Zurechnungsfolgen                                                                          | 154 |
| (3) Zusammenfassung                                                                            | 155 |
| 3. Dauer des Ausschlusses                                                                      | 156 |
| 4. Anwendbarkeit des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit                                       | 163 |
| III. Verfahren                                                                                 | 167 |
| 1. Anwendungsbereich                                                                           | 167 |

|                                                                                          |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2. Antragstellung                                                                        | 171 |
| a) Legalitäts- oder Opportunitätsprinzip                                                 | 171 |
| b) Umfang des Ermessens                                                                  | 175 |
| D. Art. 79 Abs. 3 GG als Maßstab der Verfassungsänderung                                 | 178 |
| I. Notwendigkeit der Verfassungsänderung                                                 | 178 |
| 1. Staatliche Garantenstellung als Rechtfertigung einer<br>Ungleichbehandlung            | 179 |
| 2. Parteienprivileg als verfassungsrechtliches Prinzip                                   | 180 |
| a) Inhalt und Bedeutung des Parteienprivilegs                                            | 181 |
| b) Parteienprivileg als Einschränkung staatlicher<br>Handlungsmöglichkeiten              | 182 |
| 3. Einfachgesetzliche Rechtsfolgenmodifikation des<br>Art. 21 Abs. 2 GG                  | 183 |
| II. Legalität der Verfassungsänderung                                                    | 186 |
| 1. Maßstab des Art. 79 Abs. 3 GG                                                         | 186 |
| a) Verfassungsidentität als Schutzgut                                                    | 187 |
| b) Klassifikation der unberührbaren Grundsätze                                           | 188 |
| c) Materielle Schranken des Art. 79 Abs. 3 GG bei<br>leitprinzipiellen Konkretisierungen | 192 |
| 2. Chancengleichheit als unberührbarer<br>Verfassungsgrundsatz                           | 194 |
| a) Menschenwürde, Art. 1 Abs. 1 GG                                                       | 195 |
| b) Demokratieprinzip, Art. 20 Abs. 1 GG                                                  | 197 |
| (1) Parteigleichheit als Teil des offenen<br>politischen Willensbildungsprozesses        | 197 |
| (2) Wehrhaftigkeit als Bestandteil und Schranke des<br>Demokratieprinzips                | 200 |
| 3. Vereinbarkeit mit Art. 79 Abs. 3 GG                                                   | 203 |
| a) Gestörtes Konkurrenzverhältnis                                                        | 204 |
| b) Bewertung der Intensität der Ungleichbehandlung                                       | 207 |
| c) Argumentum a maiore ad minus                                                          | 209 |
| (1) Streitstand zur Qualifizierung als „Minus“ oder<br>„Aliud“                           | 210 |
| (2) Stellungnahme                                                                        | 212 |
| 4. Annex: Finanzierungsausschluss unter der Geltung der<br>EMRK                          | 216 |
| a) Anzuwendende Konventionsrechte                                                        | 216 |
| b) Vereinbarkeit von Art. 21 Abs. 3 GG mit der EMRK                                      | 219 |
| E. Rechtspolitische Bewertung                                                            | 221 |
| I. Modifizierte Wettbewerbslage                                                          | 222 |

|                                                                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| II. Entscheidungszuständigkeit                                                                                 | 224 |
| III. Geringeres Einsatzhemmnis                                                                                 | 228 |
| IV. Ende der Parteiverbote?                                                                                    | 230 |
| V. Anspruch auf Feststellung der Verfassungskonformität de lege ferenda                                        | 231 |
| § 5 Der Status der Verfassungsfeindlichkeit                                                                    | 233 |
| A. Begriff der Verfassungsfeindlichkeit                                                                        | 233 |
| B. Auswirkung des Finanzierungsausschlusses auf die Rechtsstellung der Parteien                                | 236 |
| I. Ausschluss aus der staatlichen Parteienfinanzierung als Anknüpfungsgrundlage weiterer staatlicher Maßnahmen | 236 |
| II. Verfassungsfeindlichkeit im politischen Wettbewerb                                                         | 238 |
| 1. Die Figur der faktischen Nachteile                                                                          | 239 |
| a) Problemstellung                                                                                             | 239 |
| b) Faktische Beeinträchtigung der Wettbewerbslage                                                              | 241 |
| c) Dogmatik                                                                                                    | 241 |
| (1) Ansatz des Bundesverfassungsgerichtes                                                                      | 241 |
| (2) Ansätze in der Literatur                                                                                   | 243 |
| (3) Faktische Nachteile als Eingriffsäquivalent                                                                | 244 |
| 2. Paradigmatische Darstellung der Rechtsstellung verfassungsfeindlicher Parteien                              | 247 |
| a) Staatliche Teilnahme am politischen Meinungskampf                                                           | 248 |
| (1) Neutralitätsgebot                                                                                          | 249 |
| (2) Herleitung von Äußerungsbefugnissen                                                                        | 250 |
| (a) Bundespräsident                                                                                            | 251 |
| (b) Bundesregierung                                                                                            | 252 |
| (c) (Ober-)Bürgermeister                                                                                       | 252 |
| (3) Grenzen amtlicher Beteiligung am politischen Diskurs                                                       | 253 |
| (a) Aufgaben- und Zuständigkeitszuweisung                                                                      | 254 |
| (b) Verhältnismäßigkeit                                                                                        | 254 |
| (4) Modifizierung durch Art. 21 Abs. 3 GG                                                                      | 256 |
| (a) Ausschließlichkeit                                                                                         | 257 |
| (b) Schrankenmodifizierung                                                                                     | 258 |
| b) Öffentlicher Dienst                                                                                         | 259 |
| (1) Bisherige Praxis                                                                                           | 260 |
| (2) Parteizugehörigkeit als Ablehnungsgrund                                                                    | 261 |

|                                                                                                        |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| (3) Mitgliedschaft in verfassungsfeindlichen Parteien iSd. Art. 21 Abs. 3 GG und das Beamtenverhältnis | 263 |
| c) Nachrichtendienstliche Überwachung                                                                  | 264 |
| (1) Aufgabeneröffnung                                                                                  | 265 |
| (2) Befugnisse                                                                                         | 266 |
| (a) Auswertung öffentlich zugänglicher Informationen                                                   | 266 |
| (b) Öffentliche Berichterstattung durch den Verfassungsschutz                                          | 267 |
| (c) Observation durch den Einsatz nachrichtendienstlicher Befugnisse                                   | 268 |
| (d) Auswirkungen des Finanzierungsausschlussverfahrens auf nachrichtendienstliches Handeln             | 270 |
| d) Nutzung öffentlicher Einrichtungen                                                                  | 271 |
| (1) Grundsätze                                                                                         | 273 |
| (2) Privatrechtliche Ausgestaltung kommunaler Nutzungsverhältnisse                                     | 274 |
| (3) Ausgestaltungsregelungen                                                                           | 276 |
| (a) Untersuchungsbeispiel 1: Nachweis einer Haftpflichtversicherung                                    | 277 |
| (b) Untersuchungsbeispiel 2: Übertragung verschuldensunabhängiger Haftungsregime                       | 279 |
| e) Verfassungsfeindlichkeit als Gefahr                                                                 | 283 |
| 3. Rehabilitierung durch Zeitablauf                                                                    | 284 |
| 4. Rechtsstellung der verfassungsfeindlichen Partei                                                    | 285 |
| § 6 Resümee                                                                                            | 287 |
| A. Parteiengleichheit und der Parteienwettbewerb                                                       | 287 |
| B. Parteienfinanzierung als Wettbewerbsmodifikator                                                     | 288 |
| C. Verfassungsmäßigkeit des Finanzierungsausschlussverfahrens                                          | 290 |
| D. Rechtsstellung der verfassungsfeindlichen Partei                                                    | 293 |
| Literaturverzeichnis                                                                                   | 297 |