

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  
Walzseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden  
[www.nomos.de](http://www.nomos.de)

Gesamtherstellung:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Walzseestraße 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 Staatschutz 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

## *Inhaltsverzeichnis*

§ 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

## Inhaltsverzeichnis

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 Ungleichbehandlung	179
2. Parteienprivileg als verfassungsrechtliches Prinzip	180
a) Inhalt und Bedeutung des Parteienprivilegs	181
b) Parteienprivileg als Einschränkung staatlicher Handlungsmöglichkeiten	182
3. Einfachgesetzliche Rechtsfolgenmodifikation des 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 leitprinzipiellen Konkretisierungen	192
2. Chancengleichheit als unberührbarer Verfassungsgrundsatz	194
a) Menschenwürde, Art. 1 Abs. 1 GG	195
b) Demokratieprinzip, Art. 20 Abs. 1 GG	197
(1) Parteigleichheit als Teil des offenen politischen Willensbildungsprozesses	197
(2) Wehrhaftigkeit als Bestandteil und Schranke des 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 „Aliud“	210
(2) Stellungnahme	212
4. Annex: Finanzierungsausschluss unter der Geltung der 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

## *Inhaltsverzeichnis*

(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