

§ 6 Resümee

A. *Parteiengleichheit und der Parteienwettbewerb*

Rechtlicher Ausgangspunkt der vorliegenden Arbeit ist der durch die Parteiengleichheit statuierte freie Parteienwettbewerb.¹¹⁶¹ Die Demokratie lebt von einem offenen politischen Willensbildungsprozess, der es der Minderheit ermöglicht, zur Mehrheit zu erstarken, und somit einen unbeeinflussten Machtwechselprozess voraussetzt. Dieser kann nur gewährleistet werden, wenn allen Teilnehmern am politischen Wettbewerb die gleichen Chancen eingeräumt werden, durch Zuwachs ihres Stimmanteils einen erhöhten Einfluss auf die Entscheidungen der Staatsgewalt zu nehmen. Konkretisierungen des Prinzips sind sowohl im Grundgesetz als auch in den Verfassungen der Bundesländer zu finden. Beispielsweise schreibt Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG in Bezug zu den Abgeordnetenwahlen zum Deutschen Bundestag vor, dass diese in *gleicher* Wahl zu erfolgen haben.

Die Chancengleichheit der Parteien bezieht sich allerdings nicht nur auf Wahlen, sondern auch auf die Zeiträume dazwischen. Durch die Offenheit des politischen Willensbildungsprozesses wird ein andauernder und ununterbrochener politischer Wettbewerb konstituiert, der von Verfassungs wegen vor staatlicher Einflussnahme geschützt ist. Die sog. Parteiengleichheit beinhaltet sowohl eine objektiv-rechtliche als auch subjektiv-rechtliche Dimension. Um objektiv-rechtlich die demokratische Staatsform gewährleisten zu können, wird den Parteien als unmittelbare Teilnehmer des politischen Wettbewerbs eine subjektive Rechtsposition eingeräumt, die diese auch gerichtlich geltend machen können. Die Parteiengleichheit gewährleistet insoweit einen freien Parteienwettbewerb, der rückgekoppelt an demokratische Prinzipien eine ständige Veränderung der geltenden Machtverhältnisse ermöglicht.

Die Parteiengleichheit nimmt insofern für die Demokratie eine herausragende Stellung ein. Da jede staatliche Ungleichbehandlung von Parteien eine Verzerrung des politischen Wettbewerbs zur Folge hat und dadurch das Demokratieprinzip eingeschränkt wird, sind erhöhte Anforderungen an die Rechtfertigung einer eingreifenden Maßnahme zu stellen. Sofern im Handeln des Staates eine rechtserhebliche Ungleichbehandlung vor-

1161 Siehe § 2 B. II.

liegt, kann diese nur durch „zwingende Gründe“ gerechtfertigt werden.¹¹⁶² Die Ungleichbehandlung muss somit schon bezüglich ihrer Zweckrichtung höheren Anforderungen gerecht werden als dies bei anderweitigen, nicht parteibezogenen Ungleichbehandlungen der Fall ist.

B. Parteienfinanzierung als Wettbewerbsmodifikator

Da Parteien dem gesellschaftlichen Bereich zugeordnet werden und eine Integration in die organisierte Staatlichkeit verfassungswidrig ist¹¹⁶³, sind die Parteien auf die eigenständige Finanzierung ihrer politischen Tätigkeit angewiesen. Es ist dem Staat somit grundsätzlich untersagt, durch die Subventionierung von Parteien eine dahingehende finanzielle Abhängigkeit zu schaffen. Dennoch hat sich bereits in den Anfangsjahren eine Tendenz zur staatlichen Politikfinanzierung entwickelt, die verfassungsrechtlich dauerhaft umstritten war und einer mehrfachen Korrektur durch die Legislative wie auch der Judikative unterlag.

Die staatliche Parteienfinanzierung umfasst die unmittelbare Teilfinanzierung nach den §§ 18 ff. PartG und die mittelbare Parteienfinanzierung, die maßgeblich von steuerrechtlichen Privilegierungen ausgeht. Im letzteren Fall werden Parteien, beispielsweise durch § 5 Abs. 1 Nr. 7 KStG, von der Entrichtung von Steuern befreit oder Zuwendungen an Parteien nach §§ 10b Abs. 2, 34g EStG unter Ausschluss des Abzugs als Betriebsausgaben nach § 4 Abs. 6 EStG einkommenssteuerrechtlich privilegiert, um für die Zuwendenden einen besonderen Anreiz zu schaffen. Durch die staatliche Parteienfinanzierung wurde die Finanzkraft der Parteien insgesamt erhöht. Während die mittelbare Parteienfinanzierung allen Parteien im gleichen Ausmaß zugute kommt, wird bei der Gewährung von Mitteln aus der unmittelbaren Teilfinanzierung differenziert. Die Differenzierung erfolgt aufgrund des „Erfolges“ einer Partei, der anhand der erhaltenen Stimmen bei (Landtags-, Bundestags-, oder Europa-) Wahlen wie auch der Höhe an Zuwendungen durch Mitgliedsbeiträge oder Spenden ermittelt wird. Auch unterscheidet sich die unmittelbare Teilfinanzierung durch eine verfassungsrechtlich höchst bedenkliche, dennoch durch das Bundesverfas-

1162 BVerfGE 20, 56 (117); BVerfGE 24, 300 (339 ff.); siehe auch BVerfGE 6, 273 (280); BVerfGE 12, 10 (28); BVerfGE 111, 382 (398).

1163 Insbesondere BVerfGE 20, 56 (101 f.); siehe auch *Hesse*, in: VVDStRL 17 (1967), S. 1, 33.

sungsgericht gebilligte¹¹⁶⁴ Sperrklausel von der mittelbaren Parteienfinanzierung. Bei der Vergabe von Mitteln aus der unmittelbaren Teilfinanzierung bleiben solche Parteien unberücksichtigt, die das in § 18 Abs. 4 S. 1 PartG festgesetzte Stimmquorum bei Landtags- oder Bundestagswahlen nicht erreicht haben.

Durch die Etablierung der staatlichen Parteien- und Politikfinanzierung hat sich der politische Wettbewerb verändert. Die Differenzierung anhand der Erfolgsrate wird durch die Chancengleichheit zwingend vorgeschrieben, da eine Nivellierung der wettbewerbsbedingten Unterschiede wiederum einen Verstoß gegen den Grundsatz der parteilichen Chancengleichheit darstellen würde.¹¹⁶⁵ Die durch den Wettbewerb selbst hervorgerufenen Unterschiede stellen das Ergebnis des politischen Meinungskampfes dar und dürfen durch den Staat grundsätzlich nicht ausgeglichen werden. Die in dieser Arbeit untersuchte Verfassungsänderung birgt das Problem, dass aufgrund der inhaltlichen Ausrichtung bestimmte Parteien aus der staatlichen Parteienfinanzierung ausgeschlossen werden und dadurch in Konkurrenz zu den Parteien stehen, die durch die staatliche Parteienfinanzierung begünstigt werden. Indem Art. 21 Abs. 3 GG an das bestehende Finanzierungssystem anknüpft, wurde das Instrument zur Förderung des politischen Lebens gleichzeitig zu einer Waffe gegen verfassungsfeindliche Parteien ausgestaltet. Anstatt mittels der schärfsten Waffe der wehrhaften Demokratie, dem Parteiverbot, eine Partei vollständig aus dem Parteienwettbewerb zu entfernen, kann der Staat nun darauf hoffen, dass die zermürbende Kraft des Wettbewerbs dafür sorgt, dass eine aus der Parteienfinanzierung ausgeschlossene Partei sich entweder aus wirtschaftlichen Gründen auflöst oder für unbestimmte Zeit in der politischen Bedeutungslosigkeit verschwindet. Mit dem Ausschluss aus der staatlichen Parteienfinanzierung kann der Staat auf eine mildere Art und Weise die Wettbewerbsbedingungen einer Partei zu deren Nachteil verändern und dadurch den Wettbewerb selbst hin zu einem Schutzinstrument der freiheitlichen demokratischen Grundordnung modifizieren.

1164 Vgl. BVerfGE 20, 56 (117); siehe hierzu bereits § 3 A. II. c).

1165 Siehe hierzu bereits § 2 B. II.

C. *Verfassungsmäßigkeit des Finanzierungsausschlussverfahrens*

Die Verfassungsmäßigkeit der Verfassungsänderung vom 18.07.2017¹¹⁶⁶ muss an Art. 79 GG gemessen werden, der insoweit die Dispositionsgewalt des verfassungsändernden Gesetzgebers einschränkt. Aufgrund von Art. 79 Abs. 3 GG darf die Verfassungsänderung die „Grundsätze des Art. 1 und 20 GG“ nicht berühren, weshalb sich ein Teil dieser Arbeit mit der Beantwortung der Frage nach der Vereinbarkeit des Finanzierungsausschlussverfahrens mit dem Demokratieprinzip und der Menschenwürde auseinandersetzt.¹¹⁶⁷

Zu den Grundsätzen des in Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG verankerten Demokratieprinzips gehört die Offenheit des politischen Willensbildungsprozesses und die Selbstbestimmungsfähigkeit des Volkes. Die parteibezogene Chancengleichheit stellt eine Konkretisierung des durch Art. 79 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG geschützten Demokratieprinzips dar. Durch die Anwendung des Finanzierungsausschlussverfahrens wird der parteipolitische Wettbewerb verzerrt, weshalb der politische Willensbildungsprozess spiegelbildlich an Offenheit verliert. Relevant für die vorgenommene Untersuchung ist somit die Frage, ob durch das Finanzierungsausschlussverfahren der offene Prozess der politischen Willensbildung in einem solchen Maße eingeschränkt wird, dass durch die Verfassungsänderung die Grundsätze der Demokratie tangiert werden. Für die Frage der Vereinbarkeit eines solchen Verfahrens mit demokratischen Grundsätzen nimmt das verfassungsrechtliche Prinzip der „wehrhaften Demokratie“ einen besonderen Stellenwert ein.¹¹⁶⁸ Das Prinzip der wehrhaften Demokratie ist nach allgemeiner Ansicht als verfassungsrechtliches Prinzip anerkannt und sieht Einschränkungenmöglichkeiten demokratischer Prozesse vor, solange sie ihrem Schutz dienen; die Staatsordnung dadurch also demokratische Entscheidungsprozesse einschränkt, um eine demokratische Herrschaftsordnung dauerhaft gewährleisten zu können.

Der dogmatische Ansatzpunkt zur Lösung der Frage der Vereinbarkeit der Verfassungsänderung mit Art. 79 Abs. 3 GG ist die rechtstheoretische Differenzierung zwischen Prinzipien und Regeln.¹¹⁶⁹ Prinzipien sind inso-

1166 BGBl. 2017, I, S. 2346.

1167 § 4 C. II.

1168 Siehe § 4 C. II. 2. b) (2).

1169 Vgl. *Hain*, in: Starck/Mangoldt/Klein (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, ⁵2005, Art. 79, Rn. 45; *Epping*, Rechtsgutachten über die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen eine nicht nach Art. 21 II GG verbotene Partei von

weit Optimierungsgebote¹¹⁷⁰ und entsprechen den „Grundsätzen“ iSd. Art. 79 Abs. 3 GG; sie bedürfen aufgrund ihrer Generalität zu ihrer Umsetzung ausgestaltender Konkretisierungen. Der Gesetzgeber ist durch Optimierungsgebote grundsätzlich gehalten, jedes Prinzip in den Grenzen seiner tatsächlichen und rechtlichen Möglichkeiten in einem möglichst großen Umfang zu realisieren.¹¹⁷¹ Die gerichtliche Überprüfung der vorgenommenen Optimierung wird allerdings weitestgehend durch den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers eingeschränkt.¹¹⁷² So kann ein Verstoß gegen das Optimierungsgebot nicht schon darin gesehen werden, dass der Gesetzgeber die Summe der Einzelausprägungen des Prinzips reduziert. Vielmehr obliegt ihm im Rahmen seines Gestaltungsspielraumes, die Wahl der Mittel zur Erfüllung des Optimierungsgebotes eigenständig festzulegen.

Während die Prinzipien einer Veränderung unzugänglich und der Dispositionsgewalt des verfassungsändernden Gesetzgebers entzogen sind, können die sie aus gestaltenden Konkretisierungen modifiziert werden.¹¹⁷³ Die parteibezogene Chancengleichheit stellt nach den Ergebnissen dieser Untersuchung eine Konkretisierung des Demokratieprinzips, eines der Leitprinzipien des Grundgesetzes, dar, und ist einer Modifizierung durch den verfassungsändernden Gesetzgeber somit zugänglich. Eine Modifizierung der parteibezogenen Chancengleichheit wäre unter dem Regelungsregime des Art. 79 Abs. 3 GG nur dann unzulässig, wenn deren Veränderung zu einem verfassungsimmanenten Widerspruch führen würde, die Regelung somit im Widerspruch zu dem ihr übergeordneten Prinzip stünde.

Durch die Verzerrung des parteipolitischen Wettbewerbs greift der Staat zwar in die Offenheit des politischen Willensbildungsprozesses ein, indem er die Wettbewerbsbedingungen zulasten bestimmter Parteien verändert, allerdings liegt dieser gesetzgeberischen Entscheidung der Gedanke zugrunde, keine Parteien weiterhin staatlich fördern zu müssen, deren Zielsetzung sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung richtet.

der staatlichen Parteifinanzierung ausgeschlossen werden kann, 14.11.2008, S. 37 ff.; vertiefend *Alexy*, ARSP-Beiheft 1985, 13 ff.

1170 *Alexy*, Theorie der Grundrechte, ³1996, S. 75 f.; *Riedel*, in: VVDStRL 58 (1999), S. 183.

1171 *Riedel*, in: VVDStRL 58 (1999), S. 183.

1172 *Würtenberger*, in: VVDStRL 58 (1999), S. 158.

1173 *Epping*, Rechtsgutachten über die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen eine nicht nach Art. 21 II GG verbotene Partei von der staatlichen Parteifinanzierung ausgeschlossen werden kann, 14.11.2008, S. 37 ff.

Der Staat vermag sich durch Art. 21 Abs. 3 GG von seiner Verpflichtung zu befreien, Parteien finanziell zu unterstützen, die sich den Umsturz der bestehenden Gesellschafts- und Verfassungsordnung verschrieben haben. Durch die sachgerechte Modifizierung der Chancengleichheit wurde auch lediglich eine mildere Maßnahme zum Parteiverbot geschaffen, die einen angemessenen Ausgleich zwischen der Chancengleichheit der Parteien und dem verfassungsrechtlichen Auftrag des Staates zur dauerhaften Gewährleistung der bedeutensten Prinzipien seiner Verfassungsordnung herstellt. Der Staat hat somit die Pflichtenkollision in Belangen der Finanzierung verfassungsfeindlicher Parteien durch das Einführen von Art. 21 Abs. 3 GG in zulässiger Weise gelöst, sodass das Änderungsgesetz vom 18.07.2017¹¹⁷⁴ verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist.

Die einfachgesetzliche Ausgestaltung des Art. 21 Abs. 3 GG durch § 46a BVerfGG ist im Unterschied zur Verfassungsänderung missglückt. Während Art. 21 Abs. 3 GG durch den verfassungsändernden Gesetzgeber geschaffen worden und somit an Art. 79 Abs. 3 GG zu messen ist, muss sich die einfachgesetzliche Ausgestaltung am Regelungsgehalt des gesamten Grundgesetzes messen lassen. Die vorgesehene Ausschlussfrist von sechs Jahren, ohne der Partei eine frühere Teilnahme an der staatlichen Parteienfinanzierung zu ermöglichen, ist nach diesem Maßstab verfassungswidrig. Aufgrund des intensiven Bezuges der Chancengleichheit zum Demokratieprinzip darf eine Einschränkung nur aus „zwingenden Gründen“ vorgenommen werden.¹¹⁷⁵ Der Gewährleistungsbereich der parteibezogenen Chancengleichheit wird nicht nur im Zeitpunkt des Ausschlusses durch die Verkündung des Feststellungsurteils des Bundesverfassungsgerichts eingeschränkt, sondern unterliegt während der gesamten Ausschlussdauer einer Beeinträchtigung, deren rechtfertigende Umstände bis zum Ende des Ausschlusses vorliegen müssen. Sofern es einer Partei allerdings vor Ablauf der Sechs-Jahres-Frist gelingt, inhaltlich zu den grundlegenden Verfassungswerten zurückzukehren, ist ein weiterer Ausschluss nicht erforderlich und der politische Wettbewerb wird anlasslos verzerrt. Der Ausschluss aus der staatlichen Parteienfinanzierung muss somit durch die betroffene Partei selbst aufgehoben werden können. Aufgrund des Fehlens einer planwidrigen Regelungslücke scheidet eine analoge Anwendung des § 40 BVerfGG aus, wodurch die Parteien nach Feststellung ihrer verfassungsfeindlichen Ausrichtung durch das Bundesverfassungsgericht keine Möglichkeit einer vorzeitigen Begünstigung durch die Parteienfinan-

1174 BGBl. 2017, I, S. 2346.

1175 Siehe § 2 B. II.

zierung erhalten.¹¹⁷⁶ Die Einräumung einer entsprechenden Antragsberechtigung der betroffenen Partei zur Feststellung des Wegfalls der Ausrichtung gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung und einer damit verbundenen Teilnahme an der staatlichen Parteienfinanzierung wäre nicht nur rechtspolitisch wünschenswert, sondern auch verfassungsrechtlich geboten.

D. Rechtsstellung der verfassungsfeindlichen Partei

Sollte eine Partei aus der staatlichen Parteienfinanzierung ausgeschlossen sein, stellt sich die Frage, ob sie weitergehende rechtliche sowie tatsächliche Nachteile zu befürchten hat. Grundsätzlich bleibt festzuhalten, dass ein erfolgreiches Verfahren nach Art. 21 Abs. 3 GG ausschließlich zu einem Ausschluss aus der staatlichen Parteienfinanzierung führt und keine Grundlage für die Anordnung anderweitiger belastender Maßnahmen gegen die betroffene Partei bietet.¹¹⁷⁷ Die in diesem Rahmen festgestellte verfassungsfeindliche Haltung darf nicht zu einer weitergehenden rechtsverbindlichen Benachteiligung der Partei führen und lässt die Rechtsstellung im Übrigen unangetastet. Das Parteienprivileg gilt, mit einer Ausnahme für die staatliche Parteienfinanzierung, unverändert weiter. Ob die Partei allerdings weitere Nachteile durch einen Ausschluss aus der staatlichen Parteienfinanzierung dulden muss, hängt davon ab, ob das Parteienprivileg in allen Fällen einer Berücksichtigung der verfassungsfeindlichen Haltung im Verwaltungshandeln entgegensteht.

Das Parteienprivileg schützt Parteien nicht vor solchen Maßnahmen, die sie nicht in rechtsverbindlicher Weise treffen. Insoweit wurde sich im Rahmen dieser Arbeit der Auffassung von *Murswiek* zur Problematik angeschlossen¹¹⁷⁸, inwieweit die verfassungsfeindliche Ausrichtung einer Partei berücksichtigt werden darf, ohne einen Verstoß gegen das Parteienprivileg zu begründen. Relevant wird dieses Ergebnis im Bereich der sog. „faktischen Nachteile“. Das Bundesverfassungsgericht vertritt die Auffassung, dass solche staatlichen Maßnahmen, die lediglich faktische Nachteile für eine Partei begründen, keinen Eingriff in den Rechtskreis der Parteien darstellen würden und somit nicht am Inhalt des Parteienprivilegs zu messen

1176 Siehe § 4 C. II. 3.

1177 Siehe § 5 B. II.

1178 *Murswiek*, DVBl 1997, 1021 (1029 f.); siehe § 5 B. II. 1.

sein.¹¹⁷⁹ Die faktischen Nachteile sind durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anerkannt und beschreiben wettbewerbsrelevante Nachteile, die als Nebenprodukt der Wahrnehmung originärer Staatsaufgaben entstehen und deren Zweckrichtung sich nicht unmittelbar gegen eine Partei richtet. Durch die Figur der faktischen Nachteile kann eine verfassungsfeindliche Ausrichtung einer Partei im Rahmen staatlichen Handelns berücksichtigt werden, ohne dass das Anknüpfungsverbot des Parteienprivilegs Anwendung findet. Das Bundesverfassungsgericht hält dies für zulässig, da es den faktischen Nachteilen die Eingriffsqualität in den Rechtskreis der Parteien abspricht. Diese Rechtsprechung ist angesichts der Anerkennung faktischer Grundrechtseingriffe allerdings nicht haltbar.

Das Feststellungsurteil des Bundesverfassungsgerichts enthält bereits selbst eine staatliche Wertung, die im Rahmen der Tatsachenverwertung durch jedwede Art staatlicher Gewalt berücksichtigt werden kann. Bei der Entscheidung über die Beobachtung einer Partei durch die Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder und deren Erwähnung in öffentlich einsehbaren Berichten, sowie in politischen Äußerungen von Amtswaltern oder im Rahmen des Einstellungsverfahrens im öffentlichen Dienst kann die Tatsache, dass die Partei aus der staatlichen Parteienfinanzierung ausgeschlossen wurde, Berücksichtigung finden. Insoweit wird die Rechtsstellung der „verfassungsfeindlichen Partei“ nicht im besonderen Maße verändert, allerdings erfolgt ein Paradigmenwandel bei der Bestimmung, ob eine Partei verfassungsfeindlich ist oder ihre Werte eine grundsätzliche Vereinbarkeit mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung aufweisen. Die Tatsache, dass eine Beteiligung an der unmittelbaren Teilfinanzierung und den steuerlichen Privilegierungen vorenthalten wird, weil die Partei gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand der Bundesrepublik ausgerichtet ist, muss sich die Partei vorhalten lassen. Dem Feststellungsurteil kommt insoweit eine bestätigende Wirkung zu, die ohne die Verwertung weiterer relevanter Umstände das Vorliegen einer verfassungsfeindlichen Haltung in besonderer Weise indiziert. Während die Anknüpfung rechtsverbindlicher Maßnahmen an die Feststellung der verfassungsfeindlichen Ausrichtung durch das Bundesverfassungsgericht aufgrund des Parteienprivilegs untersagt ist, ist die Beurteilung einer Partei als „verfassungsfeindlich“ mit allen hiermit zusammenhängenden Nachteilen möglich. Durch die erneute Beteiligung an der staatlichen Parteienfinanzierung, sei es durch Zeitablauf oder dem Schei-

1179 Vgl. BVerfGE 39, 334 (360).

tern eines wiederholten Finanzierungsausschlussantrages oder eines hiermit vergleichbaren Verlängerungsantrages nach § 46a Abs. 2 BVerfGG, wird die Partei rehabilitiert und die Indizwirkung des vorangegangenen Feststellungsurteils beendet.

