

Inhaltsverzeichnis

§ 1 Einleitung	15
A. Problemaufriss	17
B. Überblick zum Meinungsstand	17
I. Relevante Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts	18
II. Diskussionsstand in der Literatur	19
C. Eingrenzung der Untersuchung auf Sonderbeiträge von Abgeordneten	23
I. Der Unterschied zwischen den rechtlichen Status der Abgeordneten und der kommunalen Mandatsträger	23
II. Folgen des Unterschieds für die Bedeutung der rechtlichen Probleme	26
III. Übertragbarkeit einzelner Ergebnisse auf die Kommunalebene	27
D. Partielle Einbeziehung der Abgeordneten des Europäischen Parlaments	28
E. Gang der Untersuchung	28
§ 2 Die Mandatsträgerbeiträge von Abgeordneten	31
A. Historische, empirische und rechtliche Grundlagen der Mandatsträgerbeiträge ..	31
I. Historische Tradition der Mandatsträgerbeiträge	31
1. Regelungen aus der Zeit von 1871 bis 1949	31
2. Regelungen ab 1949	34
II. Umfang der Mandatsträgerbeiträge	38
1. Anteil der Mandatsträgerbeiträge an den Parteienhaushalten	39
2. Höhe der Mandatsträgerbeiträge von Bundestagsabgeordneten	43
3. Höhe der Mandatsträgerbeiträge von Abgeordneten des Europäischen Parlaments	47
4. Höhe der Mandatsträgerbeiträge von Landtagsabgeordneten	48

5. Exkurs: Sonderregelungen der Grünen bis zum Jahre 2000	49
III. Mandatsträgerbeiträge im Ausland	51
1. Österreich	51
2. Frankreich	55
3. Luxemburg	57
4. Schweiz	58
5. Niederlande	58
6. Bilanz	59
IV. Einfachrechtliche Grundlagen der Mandatsträgerbeiträge	59
1. Verhältnis zwischen Partei und Parteimitglied	59
2. Rechtliche Verpflichtung zur Beitragszahlung	61
a) Einschlägige Vorschriften des Parteiengesetzes	61
b) Satzungen und Finanzordnungen der Parteien	63
aa) CDU	63
bb) CSU	64
cc) SPD	65
dd) Bündnis 90/Die Grünen	66
ee) Die Linke	66
ff) FDP	66
c) Resümee	67
3. Einfachrechtliche Verbote der Beitragszahlung?	68
a) § 27 Abs. 2 NdsAbgG als Verbot von Mandatsträgerbeiträgen?	68
aa) „Zuwendungen“ im Sinne des § 27 Abs. 2 NdsAbgG	69
bb) Zuwendungen „mit Rücksicht auf ihr Mandat“	70
cc) Der Wille des Gesetzgebers	75
b) Ungeeignetheit der Vorschrift als eindeutiges Verbot	76
B. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Mandatsträgerbeiträge von Abgeordneten. 77	77
I. Stand der Diskussion	77
1. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts	77
a) Urteil vom 5. November 1975 („Diätenurteil“)	77
b) Beschluss vom 19. Mai 1982	79

c) Urteil vom 14. Juli 1986	80
d) Urteil vom 9. April 1992	81
e) Zusammenfassung	82
2. Streitstand in der Literatur	83
3. Beurteilungen der Sachverständigenkommissionen	87
a) Die Fürst-Kommission von 1983	87
b) Die Sandler-Kommission von 1993	89
c) Die v. Wedel-Kommission von 2001	90
II. Verfassungsrechtliche Maßstäbe	93
1. Maßstab auf Bundesebene	93
2. Maßstäbe auf Landesebene	93
a) Das freie Mandat des Abgeordneten	93
b) Gebot der angemessenen Entschädigung	95
c) Rechte und Pflichten der Parteien	98
d) Fazit	99
3. Maßstab auf unionaler Ebene	99
4. Auswirkungen einer möglichen Verfassungswidrigkeit	102
III. Vereinbarkeit der Mandatsträgerbeiträge mit dem Grundgesetz	104
1. Vereinbarkeit mit dem freien Mandat des Abgeordneten	104
a) Schutzbereich des freien Mandats	104
b) Sachliche Grenzen des Schutzbereichs	106
c) Zeitliche Grenzen der Gewährleistung	108
d) Vereinbarkeit mit dem Abgeordnetenbild	109
aa) Das Abgeordnetenbild in der Literatur	110
bb) Das Abgeordnetenbild in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	112
cc) Konsequenzen für die Zahlung der Mandatsträgerbeiträge	115
2. Vereinbarkeit mit dem Gebot der angemessenen Entschädigung	116
a) Primäre Gewährleistungen des Art. 48 Abs. 3 S. 1 GG	116
aa) Das Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts	116
bb) Anspruch auf eine angemessene Entschädigung	117

cc)	Verbot der Einrechnung in die Diäten	119
	(1) Bemessung der Diäten auf Bundesebene	120
	(2) Bemessung der Diäten auf Landesebene	123
	(3) Keine Anhaltspunkte für eine Berücksichtigung der Sonderbeiträge	124
	(4) Konsequenzen im Falle des Nachweises der Einrechnung	126
b)	Erweiterung des Schutzbereichs	127
	aa) Sinn und Zweck des Entschädigungsanspruchs	127
	bb) Auswirkungen des Telos auf den Schutzbereich	128
	(1) Allgemeiner Schutz des Einkommens des Abgeordneten	129
	(2) Schutz des Abgeordnetenvermögens vor Forderungen der Partei	132
	(a) Verbot der Mandatsträgerbeiträge durch Art. 48 GG nicht geboten	133
	(b) Begrenzung der Mandatsträgerbeiträge als angemessener Ausgleich	136
c)	Erste Ausnahme: Landtagsabgeordnete aus Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein	140
d)	Zweite Ausnahme: Deutsche Abgeordnete des Europäischen Parlaments	141
3.	Vereinbarkeit mit dem Gebot der Staatsfreiheit der Parteien und dem Gebot der Chancengleichheit der Parteien	142
	a) Verfassungsrechtliche Grundlagen und Gewährleistungen der Gebote	142
	b) Konsequenzen für die Erhebung und Zahlung der Mandatsträgerbeiträge	144
	aa) Verbot der Beitragserhebung für die Parteien	145
	bb) Verbot der Abführung von Diäten an die Parteien	145
	cc) Verbot der Einrechnung in die Diäten	148
c)	Exkurs: Konsequenzen für die staatliche Teilfinanzierung der Parteien	149
	aa) Berücksichtigung der Mandatsträgerbeiträge bei der staatlichen Teilfinanzierung	150
	(1) Unmittelbare staatliche Parteienfinanzierung nach § 18 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 PartG	150
	(2) Mittelbare staatliche Parteienfinanzierung nach §§ 10b Abs. 2, 34g EStG	150
	bb) Zulässige staatliche Parteienfinanzierung nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992	151
	(1) Verteilungskriterien für die verfügbaren staatlichen Mittel	152
	(2) Mittelbare Parteienfinanzierung durch staatlichen Steuerverzicht	153

cc) Verfassungsrechtliche Bedenken	155
(1) Verfassungswidrigkeit der Berücksichtigung der Mandatsträgerbeiträge im Rahmen des § 18 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 PartG	156
(2) Verfassungswidrigkeit der Begünstigungsgrenzen der §§ 10b Abs. 2, 34g EStG	157
(3) Verfassungswidrigkeit des Förderungshöchstbetrages in § 18 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 PartG	163
4. Vereinbarkeit mit dem Gebot der innerparteilichen Demokratie	164
a) Grundsatz der Gleichbehandlung aller Parteimitglieder	164
aa) Ableitung aus den Grundrechten der Parteimitglieder	164
(1) Unmittelbare Geltung politischer Grundrechte im innerparteilichen Bereich	165
(2) Ausstrahlungswirkung der Grundrechte auf den innerparteilichen Bereich	168
bb) Ausstrahlungswirkung des Gebots innerparteilicher Demokratie auf den innerparteilichen Bereich	169
b) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Ungleichbehandlung	172
IV. Kritische Auseinandersetzung	174
1. Grundsätzliche Verfassungskonformität der Mandatsträgerbeiträge	175
2. Grenzen der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit	177
3. Verfassungswidrigkeit der Berücksichtigung bei der staatlichen Parteienfinanzierung	180
4. Rechtspolitische Vorschläge	182
a) Parteifinanzierungsverbot für Abgeordnete	183
b) Deckelung aller Leistungen eines Abgeordneten an seine Partei	185
c) Verbot der Normierung der Mandatsträgerbeiträge in den Parteisatzungen	188
d) Erhöhung der Transparenz	188
§ 3 Die Fraktionsbeiträge von Abgeordneten	190
A. Historische, empirische und rechtliche Grundlagen der Fraktionsbeiträge	190
I. Historische Tradition der Fraktionsbeiträge	190
1. Regelungen aus der Zeit von 1848 bis 1949	190
2. Regelungen ab 1949	193

II. Umfang der Fraktionsbeiträge	194
1. Mangelnde Transparenz der privaten Fraktionsfinanzierung	196
2. Höhe der Fraktionsbeiträge von Bundestagsabgeordneten	201
3. Höhe der Fraktionsbeiträge von Landtagsabgeordneten	205
4. Zusammenfassung	207
III. Einfachrechtliche Grundlagen der Fraktionsbeiträge	208
1. Verhältnis zwischen Fraktionsmitglied und Fraktion	208
2. Rechtliche Verpflichtung zur Beitragszahlung	211
a) Einschlägige Vorschriften der Abgeordneten- und Fraktionsgesetze	211
b) Geschäftsordnungen der Fraktionen	213
3. Einfachrechtliche Verbote der Beitragszahlung	216
a) § 27 Abs. 2 NdsAbgG als Verbot von Fraktionsbeiträgen	217
aa) Fraktionsbeiträge als Leistungen „mit Rücksicht auf das Mandat“ erfasst	217
bb) Gegenleistungen der Fraktionen nur im außerparlamentarischen Bereich denkbar	218
(1) Das Problem der Zweckbindung der nicht-staatlichen Mittel der Fraktionen	219
(2) Fraktionsbeiträge als gegenleistungslose Zuwendungen verboten 223	
b) § 3 Abs. 4 S. 3 NWFraktG als Verbot von Fraktionsbeiträgen	224
aa) „Zuwendungen“ im Sinne des § 3 Abs. 4 S. 3 NWFraktG	224
bb) Zuwendungen „Dritter“	226
cc) Fraktionsbeiträge vom Annahmeverbot erfasst	226
c) Fazit	227
B. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Fraktionsbeiträge	227
I. Stand der Diskussion	228
1. Streitstand in der Literatur	228
2. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts	231
II. Verfassungsrechtliche Maßstäbe	232
1. Maßstab auf Bundesebene	232
2. Maßstäbe auf Landesebene	233

III. Vereinbarkeit der Fraktionsbeiträge mit dem Grundgesetz	234
1. Vereinbarkeit mit dem freien Mandat des Abgeordneten	234
a) Schutzwirkungen des freien Mandats	234
b) Fraktionsbinnenrecht als Grenze des freien Mandats	236
aa) Unzulässiger Fraktionszwang und zulässige Fraktionsdisziplin	236
bb) Rechtsqualität fraktionsinterner Regelungen	239
cc) Konsequenzen für die Regelungen eines Fraktionsbeitrages	240
2. Vereinbarkeit mit Gebot der angemessenen Entschädigung	242
a) Gewährleistungen des Art. 48 Abs. 3 S. 1 GG	242
b) Konsequenzen für die Erhebung eines Fraktionsbeitrages	243
aa) Verbot der Einrechnung in die Diäten	243
bb) Kein absoluter Schutz gegenüber Forderungen der Fraktion	245
cc) Begrenzung der Fraktionsbeiträge	248
IV. Kritische Auseinandersetzung	250
1. Grundsätzliche Verfassungskonformität der Fraktionsbeiträge	250
2. Grenzen der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit	251
3. Rechtspolitische Vorschläge	252
a) Verbot der privaten Fraktionsfinanzierung	252
b) Keine Normierung in den Geschäftsordnungen und kein Beschluss	256
c) Erhöhung der Transparenz	257
§ 4 Zusammenfassung und Ausblick	259
Literaturverzeichnis	265
Sachverzeichnis	282