



IM FOKUS!

Mainz, 25. Januar 2023

Nr. 18/5

Formelle und materielle Maßgaben der Parteienfinanzierung – Entscheidung des BVerfG vom 24. Januar 2023

In seinem Urteil vom 24. Januar 2023 (2 BvF 2/18) hat das BVerfG auf den Normenkontrollantrag von Mitgliedern des 19. Deutschen Bundestages entschieden, dass die im Jahr 2018 beschlossene Erhöhung der staatlichen Mittel für die Parteienfinanzierung (sog. „absolute Obergrenze“) von 165 Mio. Euro auf 190 Mio. Euro verfassungswidrig ist. Die Anhebung der absoluten Obergrenze aufgrund der zunehmenden Digitalisierung der Kommunikationswege und des verstärkten Einsatzes innerparteilicher Partizipationsinstrumente sei dem Grunde nach verfassungsrechtlich zwar nicht zu beanstanden. Die Festsetzung der absoluten Obergrenze auf 190 Mio. Euro für das Anspruchsjahr 2018 genüge jedoch nicht den verfassungsrechtlichen Begründungsanforderungen. Der Verstoß gegen Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG führt zur Nichtigkeit der angegriffenen Norm, so dass sich die Parteienfinanzierung aktuell noch nach dem gesetzgeberischen Stand von 2011 richtet und lediglich eine Erhöhung der absoluten Obergrenze gemäß dem Preisindex erfolgt.

I. Systematik der Parteienfinanzierung

Seit dem Grundsatzurteil des BVerfG vom 9. April 1992¹ beschränkt sich die staatliche Parteienfinanzierung nicht mehr auf die reine Wahlkampfkostenerstattung, sondern besteht aus einer staatlichen Teilfinanzierung. Das

vom BVerfG aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG abgeleitete **Gebot der Staatsfreiheit** schließt die Möglichkeit einer staatlichen Teilfinanzierung nicht aus. Aufgrund des „Gebots der fortdauernden Verankerung der Parteien in der Gesellschaft und ihrer darauf beruhenden Staatsferne“ dürfe jedoch das Gesamtvolumen staatlicher Zuwendungen die Summe der selbst erwirtschafteten Einnahmen nicht überschreiten (sog. „relative Obergrenze“).² So soll eine überwiegende **Abhängigkeit** der Parteien **von staatlichen Zuwendungen verhindert** und eine ausreichende **Verwurzelung** der jeweiligen Partei in der **Gesellschaft sichergestellt** werden.

Die relative Obergrenze wird durch die sog. „absolute Obergrenze“ ergänzt. Diese beschreibt das jährliche Gesamtvolumen staatlicher Mittel, das allen Parteien höchstens ausbezahlt werden darf. **Überschreitet** die Summe der Finanzierungsansprüche der Parteien die absolute **Obergrenze** werden die **Zuschüsse anteilig gekürzt**. Durch die absolute Obergrenze soll einem nachhaltigen Akzeptanzverlust in der Bevölkerung vorgebeugt werden, indem dem Eindruck entgegengetreten wird, die Parteien „bedienen“ sich aus der Staatskasse. Das BVerfG hat in seiner Entscheidung vom 9. April 1992 klargestellt, dass die abso-

¹ BVerfGE 85, 264.

² Ipsen, ParteienG, PartG vor § 18 Rn. 45, unter Hinweis auf BVerfGE 85, 264, 289 f.

lute Obergrenze nur mit Blick auf **Veränderungen des Geldwertes oder einschneidender Veränderungen der bestehenden Verhältnisse** erhöht werden dürfe.³

Der Gesetzgeber hatte die absolute Obergrenze im Jahr 1994 auf 230 Mio. DM festgesetzt und sich damit seinerzeit die Konkretisierung der absoluten Obergrenze im Urteil des BVerfG vom 9. April 1992 zu Eigen gemacht. In den Folgejahren wurde diese mehrfach erhöht. **Seit dem Jahr 2013** richtete sich die Erhöhung der **absoluten Obergrenze** nach einem **Preisindex**. Für das Jahr 2018 hätte die nach dem Index erhöhte absolute Obergrenze rechnerisch rund 165 Millionen Euro betragen.

II. Wesentlicher Sachverhalt

Am **15. Juni 2018** verabschiedete der Deutsche Bundestag das „Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze“⁴, das am 8. Juni 2018 eingebracht wurde.⁵ Durch **Art. 1 des PartGuaÄndG 2018** wurde die **absolute Obergrenze** der staatlichen Parteienfinanzierung von 165 Millionen Euro (Stand 2018) **auf 190 Millionen Euro** ab dem Jahr 2019 **erhöht**. Hiergegen haben 216 Mitglieder des 19. Deutschen Bundestages einen Normenkontrollantrag vor dem BVerfG angestrengt. Sie waren

der Auffassung, dass die angegriffene Norm gegen den Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien verstoße. Es sei nicht ausreichend dargelegt, dass die Erhöhung der absoluten Obergrenze um 25 Mio. Euro erforderlich sei und der zusätzliche Finanzbedarf der politischen Parteien nicht auch aus eigenen Mitteln aufgebracht werden könnte.

III. Wesentliche Entscheidungsgründe

Der **2. Senat des BVerfG** stellte fest, dass Art. 1 des PartGuaÄndG 2018 die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die staatliche Parteienfinanzierung verfehlt, damit gegen den **Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien verstößt** und folglich **nichtig ist**.

Im Hinblick auf das **formell** ordnungsgemäße **Zustandekommen** von **Art. 1 PartGuaÄndG 2018** hat das BVerfG ausgeführt, es könne **nicht ohne Weiteres** davon **ausgegangen** werden, dass die **konkrete Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens** den **verfassungsrechtlichen Anforderungen** aus Art. 77 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG **genüge**.

Es hat dargelegt, dass nicht abstrakt bestimmt werden könne, ob die **Dauer einer konkreten**

³ BVerfGE 85, 264, 290.

⁴ Gesetz vom 10. Juli 2018, BT-Drs. 19/2509, im Folgenden: PartGuaÄndG 2018.

⁵ Am 5. Juni 2018 wurde die Einbringung eines Gesetzentwurfs zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze in den Deutschen Bundestag und dessen Aufsetzung auf die Tagesordnung des Plenums am 8. Juni 2018 durch die Parlamentarischen Geschäftsführer der regierungstragenden Fraktionen von angekündigt. Ebenfalls am 5. Juni 2018 teilte die Vorsitzende des Ausschusses für Inneres und Heimat mit, dass die Tagesordnung der Sitzung des Ausschusses am Folgetag um einen noch unbezifferten Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU/CSU und SPD zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze erweitert werde. Am

8. Juni 2018 wurde der Gesetzentwurf nach einer mehrheitlich beschlossenen Änderung der Tagesordnung in erster Lesung im Plenum des Deutschen Bundestages beraten und an den Ausschuss für Inneres und Heimat überwiesen. Der Ausschuss führte am Montag, dem 11. Juni 2018, eine Anhörung von sieben Sachverständigen durch. Am 15. Juni 2018 erfolgten nach einer mehrheitlich gebilligten Änderung der Tagesordnung die zweite und dritte Lesung des Gesetzentwurfs im Deutschen Bundestag, vgl. zur Sachverhaltsdarstellung BVerfG, Pressemitteilung Nr. 10/2023 vom 24. Januar 2023, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/bvg23-010.html> - abgerufen am 25. Januar 2023.

Gesetzesberatung angemessen sei; vielmehr seien die **Umstände** des jeweiligen **Einzelfalls** (Umfang, Komplexität, Dringlichkeit, Entscheidungsreife des konkreten Gesetzentwurfs sowie weitere, die Arbeitsabläufe des Parlaments bestimmende Faktoren) zu berücksichtigen. **Die Parlamentsmehrheit** habe bei der Bestimmung der Verfahrensabläufe im Parlament einen **weiten Gestaltungsspielraum**.

Zu berücksichtigen sei jedoch einerseits das **Recht der gleichberechtigten Teilhabe der Abgeordneten an der parlamentarischen Willensbildung** nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, welches das Recht umfasse, sich über den **Beratungsgegenstand** auf der Grundlage ausreichender Informationen eine **eigene Meinung bilden** und davon ausgehend an der Beratung und Beschlussfassung des Parlaments mitwirken zu können. Andererseits erfordere der Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit nach Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG, dass Entscheidungen von erheblicher Tragweite ein Verfahren vorausgehen müsse, das der Öffentlichkeit Gelegenheit biete, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten, und das die Volksvertretung dazu anhalte, Notwendigkeit und Umfang der zu beschließenden Maßnahmen in öffentlicher Debatte zu klären.

Es spreche einiges dafür, dass die **formelle Verfassungsmäßigkeit** eines beschlossenen Gesetzes dann **tangiert** werde, wenn die **Grundsätze der gleichberechtigten Teilhabe der Abgeordneten an der parlamentarischen Willensbildung und der Parlamentsöffentlichkeit ohne sachlichen Grund** durch die **miss-**

bräuchliche Beschleunigung eines Gesetzgebungsverfahrens gänzlich oder in **substantiellem Umfang missachtet** werden.

Das BVerfG hat es letztlich dahinstehen lassen, ob das Gesetzgebungsverfahren unter diesen Gesichtspunkten formell verfassungswidrig zustande gekommen ist, da **Art. 1 des Part-GuaÄndG 2018** jedenfalls **materiell verfassungswidrig** ist.

Ausgangspunkt der materiell-rechtlichen Prüfung ist **Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG**. Danach wirken die **Parteien** bei der **politischen Willensbildung des Volkes** mit. Zur Erfüllung der verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben und der herausgehobenen Bedeutung für die parlamentarische Demokratie ist der Staat nach der Rechtsprechung des BVerfG nicht gehindert, den Parteien Mittel für die Finanzierung der ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeit zu gewähren. Er ist auch nicht auf die Erstattung der im Wahlkampf getätigten Ausgaben beschränkt.⁶ Die Gewährung finanzieller Mittel ist dabei jedoch nicht uneingeschränkt möglich, sondern wird nach der Rechtsprechung des BVerfG durch den **verfassungsrechtlichen Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien** begrenzt. Dieser Grundsatz untersagt dem Staat eine Einflussnahme auf die Willensbildung in den Parteien und damit auf den Prozess der politischen Willensbildung insgesamt.⁷ Die **staatliche (Teil-)Finanzierung** darf jedoch im Ergebnis **nicht** zu einer **Abhängigkeit der Parteien** von den staatlichen Leistungen führen. Vielmehr müssen die Parteien nicht nur **politisch**, sondern auch **wirtschaftlich und organisatorisch** auf die **Zustimmung**

⁶ BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023, 2 BvF 2/18, Rn. 107 (mit Verweis auf BVerfGE 85, 264, 285 und die zuvor noch andere Rechtsprechung in BVerfGE 20, 56, 97 ff.; 41, 399, 414.)

⁷ BVerfG, aaO (Fn. 6), Rn. 108 unter Hinweis auf BVerfGE 85, 264, 287.

und Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger angewiesen bleiben.⁸

Eine **Verletzung des Grundsatzes der Staatsfreiheit der Parteien** liegt nach Auffassung des BVerfG dann vor, wenn die Parteien aufgrund der **Gewährung finanzieller Zuwendungen** der **Notwendigkeit enthoben** werden, sich um die **finanzielle Unterstützung** ihrer Aktivitäten durch ihre **Mitglieder** sowie ihnen **nahestehende Bürgerinnen und Bürger** zu bemühen, und sie damit Gefahr laufen, ihre **gesellschaftliche Verwurzelung** zu verlieren.⁹

Zunächst gestatte der Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien die Zuführung staatlicher Mittel nur bis zur Höhe einer **relativen Obergrenze**, die für jede Partei nach dem Verhältnis der von ihr selbst erwirtschafteten (beispielsweise durch Mitgliedsbeiträgen und Spenden) zu den ihr unmittelbar aus staatlichen Quellen zufließenden Einnahmen zu bestimmen ist. Das Gesamtvolumen staatlicher Zuwendungen an eine Partei darf die Summe ihrer selbst erwirtschafteten Einnahmen nicht überschreiten. § 18 Abs. 5 PartG setzt diesen Grundsatz einfach-gesetzlich um.

Aus dem Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien folge auch, dass eine Steigerung der Parteieinnahmen nicht zu einer unbeschränkten Zunahme der staatlichen Zuschüsse führen dürfe. Vielmehr ergebe sich aus dem Gebot der sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel, dass sich die staatlichen Zuschüsse auf den Bedarf zur Erfüllung der wesentlichen Aufgaben beschränke. Gewönne der Bürger den Eindruck, die Parteien „bedienten“ sich aus

der Staatskasse, so führe dies zu einer Verminderung ihres Ansehens und würde letztlich ihre Fähigkeit beeinträchtigen, die ihnen von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen. Die in Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG angelegte Vermittlerrolle der Parteien zwischen dem Volk und den Staatsorganen, deren Wahrnehmung die Gewährung der staatlichen Parteienfinanzierung dient, könnte in diesem Fall nicht mehr in einem den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechenden Umfang ausgeübt werden.

Neben die relative Obergrenze trete daher von Verfassungs wegen **eine absolute Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung**. Diese bestimmt sich danach, was zur **Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit** sowie zur **Erfüllung des Verfassungsauftrags der Parteien unerlässlich** ist und von **ihnen nicht selbst aufgebracht** werden kann.¹⁰

Die **Anpassung der absoluten Obergrenze** anhand der **Preisentwicklung** – wie bisher – sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.¹¹ Darüber hinaus komme eine Anhebung allerdings nur bei einer **einschneidenden Veränderung** der für die Wahrnehmung des Verfassungsauftrags der Parteien relevanten Verhältnisse in Betracht.¹² Sie sei auf das für die Erfüllung dieses Auftrags **unerlässliche Maß zu begrenzen**.¹³ Das Vorliegen ihrer Voraussetzungen und den daraus resultierenden Finanzbedarf zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Parteiensystems habe der **Gesetzgeber darzulegen**.¹⁴

⁸ BVerfG, aaO (Fn. 6), Rn. 108.

⁹ BVerfG, aaO (Fn. 6), Rn. 108 m.w.N.

¹⁰ Vgl. hierzu BVerfG, aaO (Fn. 6), Rn. 110 ff. m.w.N.

¹¹ Vgl. im Einzelnen: BVerfG, aaO (Fn. 6), Rn. 120.

¹² Vgl. im Einzelnen: BVerfG, aaO (Fn. 6), Rn. 121 ff.

¹³ Vgl. im Einzelnen: BVerfG, aaO (Fn. 6), Rn. 126.

¹⁴ Vgl. im Einzelnen: BVerfG, aaO (Fn. 6), Rn. 127 ff.

Nach Auffassung des BVerfG hat der Gesetzgeber im vorliegenden Fall nachvollziehbar begründet, dass die Erweiterung der Kommunikationswege und -möglichkeiten im Zuge der Digitalisierung sowie der verstärkte Einsatz innerparteilicher Partizipationsinstrumente dem Grunde nach geeignet sind, eine Anhebung der absoluten Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung zu rechtfertigen.

Allerdings habe der Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren nicht ausreichend dargelegt und begründet, dass der zusätzliche, aus eigenen Mitteln nicht aufzubringende Finanzbedarf der politischen Parteien eine Anhebung der absoluten Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung um 25 Mio. Euro auf 190 Millionen Euro erfordere.

Da quantifizierbare Vorgaben für die Anhebung der absoluten Obergrenze fehlten, bedürfe es **prozeduraler Sicherungen**. Aus dem **Prozeduralisierungsgebot** folgten in erster Linie Begründungspflichten. Dadurch soll der **Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers eingehegt** werden, indem er sich die Einhaltung des Gebots der Staatsfreiheit der Parteien bewusst mache. Die Prozeduralisierungsziele auf die **Herstellung von Entscheidungen** und **nicht auf ihre Darstellung**, d.h. ihre nachträgliche Begründung.¹⁵

Es sei, so das BVerfG, Sache des Gesetzgebers gewesen, zumindest die **Größenordnung des zusätzlichen Finanzbedarfs darzulegen**, der sich bei der Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes aufgrund der Digitalisierung und der innerparteilichen Partizipationserwartungen ergibt. Nur

so könne nachvollzogen werden, ob der Gesetzgeber bei der Erhöhung der absoluten Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung die verfassungsrechtlich gebotene Staatsfreiheit beachtet habe.¹⁶

Bei der Ermittlung der Größenordnung des zusätzlichen Finanzbedarfs müssten auch **Einsparpotenziale berücksichtigt** werden, die sich beispielsweise gerade aus der Digitalisierung ergeben.¹⁷ Die Berücksichtigung von Einsparpotentialen sei nicht vorgenommen worden.

Die **umfängliche Begründungspflicht** des Gesetzgebers besteht bereits **im Gesetzgebungsverfahren**. Erst – wie vorliegend – **während des Normenkontrollverfahrens vorgebrachte** umfängliche Darlegungen zu digitalisierungs- und partizipationsbedingten Mehrkosten der politischen Parteien können diesen Mangel nicht heilen; sie stellen vielmehr nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG ein **unzulässiges Nachschieben von Gründen** dar.¹⁸

Aufgrund der mangelhaften Begründung hat das BVerfG die **Nichtigkeit von Art. 1 PartGuaÄndG 2018** festgestellt, so dass die **vorherige Fassung des § 18 Abs. 2 Satz 1 und 2 PartG**, zuletzt geändert durch das Zehnte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 23. August 2011, Anwendung findet.

¹⁵ BVerfG, aaO (Fn. 6), Rn. 131 m.w.N.

¹⁶ BVerfG, aaO (Fn. 6), Rn. 154.

¹⁷ BVerfG, aaO (Fn. 6), Rn. 156.

¹⁸ BVerfG, aaO (Fn. 6), Rn. 130 f., 160.