



Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz, Domerschulstraße 16, 97070 Würzburg

An den stellvertretenden
Vorsitzenden des Ausschusses für Inneres
und Heimat des Deutschen Bundestages
Herrn Professor Dr. Lars Castellucci, MdB

per Mail: innenausschuss@bundestag.de

97070 Würzburg
Domerschulstraße 16
Telefon: (0931) 31-8 82335
E-Mail: Kyrill-alexander.schwarz@uni-wuerzburg.de
Sekretariat: E. Fickenscher

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
20(4)340 B

Würzburg, den ~~22.11.2023~~

Sachverständige Stellungnahme zum

Geszentwurf der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes“ vom 7.11.2023, BT-Drs. 20/9147

Sehr geehrter Herr Castellucci, sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 17.11.2023 bin ich um die Abgabe einer sachverständigen Stellungnahme zu dem o.g. Geszentwurf gebeten worden. Dieser Bitte komme ich mit der nachfolgenden Stellungnahme gerne nach.

I. Vorbemerkung

Die beabsichtigte Änderung des Parteiengesetzes, die zum einen eine Reaktion des demokratisch legitimierten Gesetzgebers auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungswidrigkeit der Höchstgrenze der Parteienfinanzierung

- *BVerfG, NVwZ 2023, 407 ff.* -

darstellt und zum anderen Forderungen nach vermehrter Transparenz im Finanzgebaren und bei der privaten Finanzierung durch eine Spenden gleichwertige Unterstützung politischer Parteien aufgreift, zielt in erster Linie auf die Funktionsfähigkeit des demokratischen Verfassungsstaates ab, der den politischen Parteien – wie dies auch § 1 Abs. 1 Satz 1 PartG zum Ausdruck bringt – eine zentrale Rolle im konstituierten Gemeinwesen zuweist.

- vgl. nur *Heintzen*, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., 2022, Bd. 2, § 32 Rn. 1, 28 „Unentbehrlichkeit politischer Parteien für das Funktio-

nieren einer parlamentarischen Demokratie“; siehe ferner auch: *Klafki*, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl., 2021, Art. 21 Rn. 1; *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 73. Ergl., 2014, Art. 21 Rn. 150 ff.; *Kluth*, in: Epping/Hillgruber, GG, 3. Aufl., 2020, Art. 21 Rn. 187; *Kunig*, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR III, 2005, § 40 Rn. 16 ff.; *Schröder*, in: Merten/Papier, HdbGR V, 2013, § 119 Rn. 9 ff.; *Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 21 Rn. 30, 182; *Volkmann*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, 3. Ergl., 2001, Art. 21 Rn. 12 ff., 17 ff.; grundlegend zur Problematik schon *BVerfGE* 1, 208 (224); zuletzt *BVerfGE* 162, 207 (228) -

Die beabsichtigte Neuregelung dient der Wahrnehmung der den politischen Parteien von Verfassungen wegen obliegenden Aufgaben und greift die grundlegende Kritik der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts einerseits auf, wonach die damalige Begründung des Gesetzes nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügte, bringt aber andererseits auch – in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – zum Ausdruck, dass jedenfalls eine Erhöhung, so sie denn auf hinreichend tragfähige Gründe gestützt wird, keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet.

Die nachfolgende Stellungnahme beschränkt sich auf die folgenden, aus der Sicht des Unterzeichners zentralen Gesichtspunkte: Dies betrifft zum einen die Frage nach einer „Entscheidung in eigener Sache“, zum anderen nach der rückwirkenden Bewilligung einer Erhöhung der absoluten Obergrenze und zuletzt nach dem gebotenen Ausmaß der durch den Gesetzgeber angeführten Begründung für die Erhöhung.

II. Zentrale Fragestellungen des Gesetzentwurfs

1. Die „Entscheidung in eigener Sache“

Die gesetzliche Regelung eines staatlichen „Zuschusses“ an politische Parteien unter Beachtung weiterer, im Gesetz konkretisierter Voraussetzungen, kann man als Beispiel für eine „Entscheidung des Parlaments in eigener Sache“ bezeichnen.

- *BVerfGE* 40, 296 (327) – die Entscheidung bezieht sich indes ausdrücklich auf die Abgeordneten; siehe ferner auch v. *Arnim*, NVwZ 2011, 3013 (3015) -

Das ist aber schon deshalb problematisch, weil der Vorwurf nahezu willkürlich verwendet werden kann und keiner Limitierung unterliegt; auch ist seine Instrumentalisierung als Kampfbegriff – oder moderner formuliert: als Mittel der politischen Skandalisierung – offensichtlich. Indes greift dieser Einwand zu kurz: Politische Parteien leisten eine wichtige Arbeit bei der politischen Willensbildung und erfüllen damit einen Verfassungsauftrag;

- so ausdrücklich *BVerfG*, NVwZ 2023, 407 (409 f.); im Schrifttum wird auch zu Recht von Parteien als Trägern demokratischer Verantwortung gesprochen, vgl. nur *Kunig*, in: Isensee/Kirchhof, HdbStR III, 2005, § 40 Rn. 16 ff.; *Volkmann*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, 3. Ergl., 2001, Art. 21 Rn. 22 -

sie bieten damit auch Bürgern die Möglichkeit, im politischen Prozess mitwirken zu können und sich mit gesellschaftlich relevanten Themen zu beschäftigen. Ihre Arbeit kommt der demokratischen Gesellschaft in ihrer Gesamtheit durch die Bündelung und Artikulation unterschiedlicher politischer Strömungen zu Gute.

Aber auch in Sache greift der Hinweis auf „Entscheidungen in eigener Sache“ nicht durch. Das Grundgesetz kennt aus guten Gründen keine Befangenheitsregelungen für die Legislative, setzt vielmehr auf eine gemeinwohlorientierte Sachentscheidung im Wege des transparenten Diskurses. Aber selbst wenn in einzelnen, besonders missbrauchsanfälligen Bereichen ein strukturelles Kontrolldefizit bestehen sollte, schließt dies die Entscheidungsfindung nicht etwa aus, sondern erhöht nur die Begründungs- und Transparenzanforderungen, um eine nachvollziehbare Kontrolle durch die Öffentlichkeit zu ermöglichen.

- so auch schon *BVerfGE* 40, 296 (327) -

Auch wenn zunächst eine Beschränkung der staatlichen Zuwendungen auf das zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien Unerlässliche geboten ist,

- dazu *BVerfGE* 85, 264 (290), zuletzt *BVerfG*, NVwZ 2023, 407 (412) -

so besteht gleichwohl ein gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum bei der Ermittlung des entsprechenden Finanzbedarfs, der allerdings durch Begründungspflichten begrenzt ist, die ihrerseits ihren Inhalt aus der Bestimmung des Art. 21 GG gewinnen.

- vgl. nur *BVerfG*, NVwZ 2023, 407 (413) -

Dabei erkennt das Bundesverfassungsgericht durchaus an, dass sowohl die Auswirkungen der Digitalisierung als auch der verstärkte Einsatz innerparteilicher Partizipationsinstrumente zu einem erhöhten Finanzbedarf im Sinne einer einschneidenden Veränderung der Verhältnisse führen können,

- *BVerfG*, NVwZ 2023, 407 (414 f.) -

der dann auch im Rahmen der staatlichen Finanzierung zu berücksichtigen ist, wobei der Staat den Parteien wiederum nicht mehr zuwenden darf, als sie unter Beachtung des Gebots sparsamer Verwendung öffentlicher Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen.

- vgl. insoweit auch aus der Rechtsprechung *BVerfG*, NVwZ 2023, 407 (410); früher schon *BVerfGE* 85, 264 (290) -

Dabei ist allerdings auch zu berücksichtigen, dass gerade hier sich die Gefahren einer Fixierung des Bundesverfassungsgerichts auf eine absolute Obergrenze zeigen:

- hierzu und zum Folgenden die Kritik bei *Lenz/Gerhold*, NVwZ 2023, 375 (378 f.) -

Wenn nämlich die Parteien ihr Angebot ausweiten wollen, um damit ihrer Stellung in der Gesellschaft auch unter veränderten Rahmenbedingungen gerecht werden zu können, dann bedürfen sie zu diesem Zweck erheblicher Investitionsmittel; gleichzeitig sollen diese Mittel aber nur bis zu einer Höhe gewährt werden können, die bei einer sparsamen Verwendung zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Parteiensystems notwendig sind. Das führt im

Ergebnis zu einer Versteinering des politischen Systems, weil ein berechtigter Zusatzbedarf an der Hürde der absoluten Obergrenze scheitert.

2. Die Zulässigkeit einer rückwirkenden Erhöhung der absoluten Obergrenze

Ausweislich der beabsichtigten Neuregelung in § 18 Abs. 2 PartG soll die absolute Obergrenze rückwirkend erhöht werden. Dies begegnet – wie auch die Entwurfsbegründung zutreffend erkennt –

- BT-Drs. 20/9147, S. 24 -

keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Gerade in Ansehung der Tatsache, dass das Bundesverfassungsgericht die Nichtigkeit des Gesetzes an der fehlenden bzw. unzureichenden Begründung, nicht aber an der fehlenden Begründbarkeit festgemacht hat, ist der Gesetzgeber aber in den Fällen, in denen er eine nichtige Regelung durch eine verfassungskonforme Regelung ersetzt, nicht gehindert, dies auch mit Wirkung für die Vergangenheit anzuordnen.

- vgl. insoweit nur *BVerfGE* 7, 89 (94); 13, 261 (282); 50, 177 (193 f.); 72, 200 (260) – std.

Rspr. -

Insoweit kann der Gesetzgeber nunmehr auch für in der Vergangenheit liegende rechts- oder bestandskräftige Entscheidungen eine andere Regelung vorsehen.

- so auch *BVerfGE* 94, 241 (266 f.); 111, 115 (146); 132, 72 (99) -

3. Das gebotene und ausreichende Maß an Begründung durch den Gesetzgeber

Wenn damit aber das rückwirkende Gesetz den formellen und materiellen Anforderungen des Verfassungsrechts genügen muss, dann muss der Gesetzgeber vor allem eine einschneidende Veränderung der Verhältnisse nachweisen und im Gesetzgebungsverfahren darlegen.

- *BVerfG*, NVwZ 2023, 407 (413 f.) -

Der Gesetzentwurf greift zunächst ausführlich den Transformationsprozess politischer Parteien auf und rekurriert hier vor allem auf den Strukturwandel der Öffentlichkeit.

- BT-Drs. 20/9147, S. 14 ff. -

In der Folge legt der Gesetzentwurf umfassend – bei Offenlegung der gewählten Methodik – dar, wie sich die Ausgaben in den Einzelbereichen Digitalisierung, Datenschutz und Datensicherheit und Partizipation entwickelt haben;

- BT-Drs. 20/9147, S. 18 ff. -

Anschließend legt der Gesetzentwurf für die einzelnen vorgenannten Bereiche die einzelnen Investitionsnotwendigkeiten näher dar.

- BT-Drs. 20/9147, S. 20 ff. -

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufgreifend setzt sich der Gesetzentwurf aber neben der Einnahmeseite und den vorhandenen Kosten auch mit möglichen Einsparpotentialen politischer Parteien auseinander und macht hier deutlich, dass die behaupteten Einsparpotentiale in der Praxis weitaus geringer sind als dies behauptet wird.

- BT-Drs. 20/9147, S. 22 f. -

Insgesamt hat der Gesetzgeber damit eine den Anforderungen der Rechtsprechung genügende Plausibilisierung des Finanzbedarfs vorgelegt und damit den Begründungsanforderungen auch hinreichend Rechnung getragen.

III. Abschließende Bemerkungen

Der Gesetzentwurf begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken; das Gesetzgebungsverfahren sollte daher fortgesetzt werden.

gez. Prof. Dr. *Kyrill-A. Schwarz*