



JOHANNES GUTENBERG-UNIVERSITÄT MAINZ - 55099 Mainz

Herrn stellvertretenden Vorsitzenden
des Ausschusses für Inneres und Heimat
Prof. Dr. Lars Castellucci
Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Per E-Mail:
innenausschuss@bundestag.de

FACHBEREICH 03
Öffentliches Recht, internationales Recht,
Rechtstheorie

Universitätsprofessor
Dr. Karsten Schneider

Johannes Gutenberg-Universität Mainz
Jakob-Welder-Weg 9
55128 Mainz

Tel. +49 6131 39-29377
Fax +49 6131 39-28172

kschneider@uni-mainz.de

Mainz, 24.11.2023

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 27. November 2023

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Mitglieder des Innenausschusses,

gerne nehme ich zur Vorbereitung der oben genannten öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages wie folgt schriftlich Stellung.

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes
BT-Drucksache 20/9147

I. **Verfassungsrechtliche Anforderungen an eine Anhebung der absoluten Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung**

Mit Urteil vom 24. Januar 2023¹ hat das Bundesverfassungsgericht seine bisherige Rechtsprechung zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Anhebungen der absoluten Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung bestätigt und präzisiert.

¹ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18.

1. Kein Ausschluss staatlicher Teilfinanzierung

Danach ist der Staat nicht daran gehindert, den Parteien Mittel für die Finanzierung der ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeit zu gewähren. Er ist insbesondere nicht auf die Erstattung der im Wahlkampf getätigten Ausgaben beschränkt.²

2. Grundsatz der Staatsfreiheit als verfassungsrechtliche Grenze

Bei der Gewährung finanzieller Mittel ist der Staat nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien gebunden. Dieser untersagt ihm eine Einflussnahme auf die Willensbildung in den Parteien und damit auf den Prozess der politischen Willensbildung insgesamt. In der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes muss sich die politische Willensbildung von den Bürgerinnen und Bürgern zu den Staatsorganen vollziehen und nicht umgekehrt. Dies setzt die Staatsfreiheit der Parteien voraus, welche nicht nur die Gewährleistung der Unabhängigkeit der politischen Parteien vom Staat erfordert, sondern auch, dass diese sich ihren Charakter als frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen bewahren.³

3. Gewährleistung der Staatsfreiheit bei Anhebungen der absoluten Obergrenze

Der Grundsatz der Staatsfreiheit ist nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei jeder Anhebung der absoluten Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung zu beachten.⁴ Danach kommt eine Anhebung nur bei einer einschneidenden Veränderung der für die Wahrnehmung des Verfassungsauftrags der Parteien relevanten Verhältnisse in Betracht (a). Jede Anhebung ist auf das für die Erfüllung dieses Auftrags unerlässliche Maß zu begrenzen (b). Zudem hat der Gesetzgeber in formeller Hinsicht das Vorliegen der Voraussetzungen einer Anhebung der absoluten Obergrenze (c) sowie den daraus resultierenden Finanzbedarf zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Parteiensystems darzulegen (d).

a) Einschneidende Veränderung der für die Wahrnehmung des Verfassungsauftrags der Parteien relevanten Verhältnissen

Eine im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einschneidende Veränderung der Verhältnisse, die eine Anhebung der absoluten Obergrenze zu rechtfertigen vermag, liegt vor, wenn im Vergleich zum maßgeblichen Zeitpunkt der letztmaligen Bestimmung der Höhe der absoluten Obergrenze Umstände eingetreten sind, die die Parteien in ihrer Gesamtheit betreffen, von außen auf die Parteien einwirken sowie den Bedarf an personellen und sachlichen Ressourcen zur Erfüllung der den Parteien durch Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG übertragenen Aufgaben nachhaltig in einem deutlich spürbaren und von den Parteien aus eigener Kraft nicht leistbaren Umfang erhöhen.⁵

² BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 107 unter Verweis auf BVerfGE 85, 264 (285); zuvor noch anders BVerfGE 20, 56 (97 ff.); 41, 399 (414).

³ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 108 unter Verweis auf BVerfGE 85, 264 (287).

⁴ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 119.

⁵ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 122.

b) Begrenzung auf „das für die Erfüllung dieses Auftrags unerlässliche Maß“

Im Falle einschneidender Veränderungen der Verhältnisse im Sinne der Rechtsprechung darf eine Anhebung der absoluten Obergrenze nur in dem Maße erfolgen, wie es zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Parteiensystems unerlässlich ist. Jede Anhebung ist auf denjenigen Finanzbedarf zu beschränken, der sich als Folge der Veränderung der Verhältnisse dauerhaft ergibt und von den Parteien nicht selbst aufgebracht werden kann.⁶

c) Darlegung des Vorliegens der Voraussetzungen einschneidender Veränderungen der für die Wahrnehmung des Verfassungsauftrags der Parteien relevanten Verhältnisse

Bei einer hiernach zulässigen Anhebung der absoluten Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zusätzlich prozedurale Sicherungen zu beachten. Diese dienen der Einhegung des Entscheidungsspielraums des Gesetzgebers durch die Verpflichtung des Gesetzgebers, sich der Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG selbst zu vergewissern.⁷

Für das gesetzgeberische Handeln leitet die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Prozeduralisierungsgebot spezifische Begründungspflichten im Gesetzgebungsverfahren ab.⁸ Danach ist der Gesetzgeber gehalten, bereits im Gesetzgebungsverfahren eine Anhebung der absoluten Obergrenze nachvollziehbar zu begründen. Die Ermittlung und Abwägung der berücksichtigten Bestimmungsfaktoren für das Vorliegen einer einschneidenden Veränderung der Verhältnisse müssen nachvollziehbar dargelegt werden.⁹

d) Darlegung des aus diesen Veränderungen resultierenden Finanzbedarfs zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Parteiensystems

Zusätzliche Darlegungen sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erforderlich mit Blick auf das nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben aus den einschneidenden Veränderungen abgeleitete Anpassungsvolumen.¹⁰ Es muss erkennbar sein, welche Faktoren für die Annahme ausschlaggebend sind, dass der festgelegte Betrag für die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der

⁶ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 126 unter Verweis auf BVerfGE 85, 264 (290).

⁷ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 128 unter Verweis auf BVerfGE 155, 1 (47 Rdnr. 96).

⁸ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 129 unter Verweis auf BVerfGE 130, 263 (302); 139, 64 (126 f. Rdnr. 129); 140, 240 (296 Rdnr. 112); 149, 382 (395 Rdnr. 21); 155, 1 (48 Rdnr. 97).

⁹ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 130, 134 unter Verweis auf BVerfGE 155, 1 (48 Rdnr. 97).

¹⁰ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 119, 130.

Parteien unerlässlich ist. Entscheidend ist dabei eine das Parteiensystem als Ganzes in den Blick nehmende Betrachtung.¹¹

4. Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers

Das Bundesverfassungsgericht erkennt ausdrücklich an, dass dem Gesetzgeber bei der Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Vorgaben ein Gestaltungsspielraum zukommt.¹²

a) Bestandsaufnahme über die politische Lebenswirklichkeit, ihre Bewertung und die Entwicklung von Konzepten zur Reaktion hierauf als grundsätzliche Aufgabe der Legislative

Hiernach ist es prinzipiell dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber vorbehalten, darüber zu entscheiden, wie er auf veränderte Anforderungen reagiert.¹³ Das Bundesverfassungsgericht weist namentlich die Aufgaben der Bestandsaufnahme über die politische Lebenswirklichkeit, ihre Bewertung und die Entwicklung von Konzepten zur Reaktion hierauf der Legislative zu.¹⁴

b) Zurückhaltender verfassungsgerichtlicher Kontrollmaßstab der Vertretbarkeit der einfachgesetzlichen Regelungen

Hinsichtlich der einfachgesetzlichen Regelungen beschränkt das Bundesverfassungsgericht seine Prüfungsdichte auf eine zurückhaltende Vertretbarkeitskontrolle und wahrt hierdurch den gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum.¹⁵ Insbesondere erkennt das Gericht an, dass sich für die Höhe der Anpassung kein fester oder exakt bezifferbarer Betrag der Verfassung entnehmen lässt, und überlässt die Berechnung im Einzelnen dem Gesetzgeber.¹⁶

II. Verfassungsrechtliche Einordnung der Darlegungen in der Begründung des Gesetzentwurfs

An diesen Maßstäben sind die Darlegungen in der Begründung des Gesetzentwurfs¹⁷ zu messen.

¹¹ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 130.

¹² BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 105.

¹³ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 134.

¹⁴ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 134 unter Hinweis auf BVerfGE 77, 84 (104); 110, 141 (159); 111, 10 (38 f., 43); 121, 317 (356).

¹⁵ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 132, 134; vgl. zur Formel der „Nachvollziehbarkeit und Vertretbarkeit der Einschätzungen und Beurteilungen des Gesetzgebers“ auch BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 142, 149, 153 f.

¹⁶ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 134 unter Hinweis auf BVerfGE 125, 175 (225 f.); 132, 134 (165 Rdnr. 77 f.); 137, 34 (74 Rdnr. 80); 155, 1 (15 Rdnr. 26).

¹⁷ BT-Drs. 20/9147.

1. Form der Darlegungen (Nachvollziehbarkeit, Erkennbarkeit, Umfang, Gliederung, Stringenz und Widerspruchsfreiheit)

Die formellen Anforderungen an die Darlegungen des Gesetzgebers „im Gesetzgebungsverfahren“ hat das Bundesverfassungsgericht bislang nicht näher konkretisiert.¹⁸ Die beiden allgemeinen Erfordernisse der „Nachvollziehbarkeit“¹⁹ der Begründung sowie der „Erkennbarkeit“²⁰ ihrer ausschlaggebenden Faktoren legen formelle Anforderungen nahe, denen Umfang, Gliederung, Stringenz und Widerspruchsfreiheit der Begründung genügen müssen.

Grundsätzlich geht das Bundesverfassungsgericht – wohl – davon aus, dass Darlegungen im Sinne der Rechtsprechung auch mündlich, etwa durch Wortbeiträge in Plenardebatten des Deutschen Bundestages ergänzt werden können.²¹ Unter dem Gesichtspunkt der Nachvollziehbarkeit erscheint es jedoch vorzugswürdig, alle erforderlichen Darlegungen möglichst bereits in der Begründung des Gesetzentwurfs zu linearisieren und zu konsolidieren.

Anforderungen an Umfang und Gliederung der Darlegungen hat das Bundesverfassungsgericht ebenfalls bislang nicht näher konkretisiert. Beide Aspekte dürften sich maßgeblich daran zu orientieren haben, dass die Darlegungen dazu dienen, dass sich der Gesetzgeber der Einhaltung sämtlicher verfassungsrechtlicher Vorgaben selbst vergewissern kann.²² Gleiches gilt mit Blick auf die Wahrnehmbarkeit und die Wahrnehmung des Gesetzgebungsverfahrens in der Öffentlichkeit, denn die nachvollziehbare Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben dient insoweit (auch) der Vermeidung des Eindrucks „der Selbstbedienung der Parteien aus öffentlichen Kassen“.²³

Vor diesem Hintergrund erscheint der Umfang der Darlegungen angemessen.²⁴ Die ausführlichen Darlegungen, die ihrerseits zahlreiche Verweisungen insbesondere auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, auf politikwissenschaftliche Monographien, wissenschaftliche Zeitschriftenbeiträge, Fachgutachten und Online-Studien enthalten, würden aus Sicht der interessierten Öffentlichkeit womöglich sogar dann weniger nachvollziehbar werden, wenn Umfang oder wissenschaftliche Vertiefung an dieser Stelle der Begründung noch weiter ausgebaut würden.

Die Struktur der Darlegungen stützt sich auf insgesamt 13 Zwischenüberschriften, die sich über zwei Gliederungsebenen erstrecken, und auf akzentuierende Unterstreichungen. Dies erleichtert den niederschweligen Zugriff auf die Darlegungen und erscheint angemessen. Hilfreich könnten ergänzende tabellarische Übersichten sein, die insbesondere absolute Beträge, damit korrespondierende Prozentangaben und erläuternde Jahresvergleiche noch leichter erschließen.

¹⁸ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 130; vgl. deutlich ausführlicher die Ausführungen zu den Anforderungen BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 149 - 154.

¹⁹ Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Leitsatz 4, Rdnr. 129 f., 134, 136, 143, 146 f., 150 f., 154, 159, 161.

²⁰ Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 130, 159.

²¹ Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 153.

²² Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 128.

²³ Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 117.

²⁴ BT-Drs. 20/9147, S. 13 - 25.

Stringenz der Darstellung und formale Widerspruchsfreiheit dürften als Anforderungen aus dem Merkmal der Nachvollziehbarkeit abzuleiten sein. Beidem genügt die Begründung des Gesetzentwurfs sehr weitgehend. Terminologisch nicht ganz einheitlich scheint der Begriff „Datenschutz“²⁵ jeweils in Verbindung mit „Datenschutz/Datensicherheit“²⁶ und „Datensicherheit und Datenschutz“²⁷ verwendet zu werden. Auffällig sind auch Unterschiede zwischen den drei Abschnitten zu „Budgetären Entwicklungen“: Während die beiden Teilabschnitte „Digitalisierung“²⁸ und „Partizipation“²⁹ jeweils Gesamtbeträge ausweisen, verzichtet der Teilabschnitt „Datenschutz/Datensicherheit“³⁰ – „wegen der Sensibilität des Themas“ – auf die Nennung eines Betrages, der sich womöglich dennoch aus der Begründung ergibt, denn der Gesamtbetrag der „Aufwendungen für Digitalisierung, Datenschutz und Partizipation“ wird in dem vorangestellten Überblicksabschnitt genannt, lässt also rechnerische Rückschlüsse zu. Die Unklarheit, ob dies beabsichtigt ist oder nicht, sollte behoben werden, etwa durch die Klarstellung, dass der genannte Gesamtbetrag niedriger ausgewiesen wird als die tatsächlichen Kosten, die er abbildet.

2. Darlegung der Voraussetzungen einschneidender Veränderungen

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 24. Januar 2023 festgestellt, dass der Gesetzgeber bereits nachvollziehbar begründet hat, dass die Erweiterung der Kommunikationswege und -möglichkeiten im Zuge der Digitalisierung sowie der verstärkte Einsatz innerparteilicher Partizipationsinstrumente eine einschneidende Veränderung der Verhältnisse für die Wahrnehmung des den Parteien durch Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG zugewiesenen Verfassungsauftrags darstellen.³¹

Nicht geklärt in der Rechtsprechung ist die damit verbundene Folgefrage, ob Darlegungen dieser Art wiederholt werden müssen, wenn sich – zu einem späteren Zeitpunkt – in einem anderen Gesetzgebungsverfahren Darlegungspflichten des Gesetzgebers zu ähnlichen oder identischen Aspekten ergeben. Nicht völlig eindeutig ist insoweit die Reichweite von § 31 Abs. 1 BVerfGG.³²

Vor dem Hintergrund der oben genannten doppelten Funktion der Darlegungserfordernisse (Selbstvergewisserung des Gesetzgebers und Transparenz für die Öffentlichkeit), dürfte es naheliegen, dass auch die bereits nachvollziehbar begründeten einschneidenden Veränderungen in einem eventuellen späteren Gesetzgebungsverfahren erneut zu begründen sind.

So liegt hier der Fall. Die Begründung des Gesetzentwurfs wiederholt und vertieft die Darlegungen, die das Bundesverfassungsgericht bereits überprüft hat, in sorgfältiger Weise und setzt sich dabei auch nicht in Widerspruch zu vorherigen Darlegungen des Gesetzgebers oder zu Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts (Fragen der Reichweite von § 31 Abs. 1 BVerfGG stellen sich also nicht).³³

²⁵ Vgl. BT-Drs. 20/9147, S. 17.

²⁶ Vgl. BT-Drs. 20/9147, S. 19.

²⁷ Vgl. BT-Drs. 20/9147, S. 21.

²⁸ Vgl. BT-Drs. 20/9147, S. 18.

²⁹ Vgl. BT-Drs. 20/9147, S. 19.

³⁰ Vgl. BT-Drs. 20/9147, S. 19.

³¹ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 136.

³² Zur Relevanz von Änderungen des rechtlichen Umfeldes *Heusch*, in: Burkiczak/Dollinger/Schorckopf (Hrsg.), BVerfGG, 2. Auflage 2022, § 31 Rdnr. 59.

³³ Vgl. BT-Drs. 20/9147, S. 13 - 17.

Nicht klar sind die Darlegungen in der Begründung des Gesetzentwurfs lediglich in den beiden letzten Absätzen des Abschnitts, soweit die – detailreich begründete und gut nachvollziehbare – Einschätzung von *Frank Decker* zu weiteren Entwicklungen paraphrasiert wird, die ihrerseits als einschneidende Veränderungen im Sinne der Rechtsprechung betrachtet werden könnten.³⁴ Verweise des Gesetzgebers auf Einschätzungen Dritter dürften die verfassungsrechtlichen Anforderungen unterschreiten, die „eigene Darlegungen“ im Sinne der Rechtsprechung auszeichnen. Danach weist das Bundesverfassungsgericht die Aufgabe der Bestandsaufnahme über die politische Lebenswirklichkeit und deren Bewertung ausdrücklich der Legislative zu.³⁵ Die Begründung des Gesetzentwurfes sollte an dieser Stelle in noch deutlicherer Form die Einschätzung entweder als eigene Bewertung kennzeichnen oder sichtbar machen, dass im Gesetzgebungsverfahren noch keine Bestandsaufnahme und keine Bewertung dieses Aspekts vorgenommen wird. Verbleibende Mehrdeutigkeiten der Darlegungen an dieser Stelle könnten in zukünftigen Konstellationen das Problem aufwerfen, ob und in welchem Umfang dann bereits die vorliegende Anhebung der absoluten Obergrenze (auch) die paraphrasierten „zusätzlichen einschneidenden Veränderungen“ berücksichtigt und hierdurch als möglichen Rechtfertigungsgrund konsumiert haben wird.

3. Darlegung des zusätzlichen, aus eigenen Mitteln nicht aufzubringenden Finanzbedarfs der politischen Parteien

In seinem Urteil vom 24. Januar 2023 hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass der Gesetzgeber im damaligen Gesetzgebungsverfahren nicht ausreichend dargelegt hatte, dass der zusätzliche, aus eigenen Mitteln nicht aufzubringende Finanzbedarf der politischen Parteien eine Anhebung der absoluten Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung auf 190 Millionen Euro erforderte.³⁶

Das Gericht hat nicht festgestellt, dass ein Finanzbedarf in diesem Umfang nicht besteht. Und das Gericht hat auch nicht festgestellt, dass ein Finanzbedarf in diesem Umfang nicht in einer den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügenden Weise darlegbar ist. Die (wiederholenden und vertiefenden) Darlegungen im vorliegenden Gesetzgebungsverfahren setzen sich also nicht in Widerspruch zum genannten Urteil (vgl. § 31 Abs. 1 BVerfGG).

a) Vorhandene Darlegungen

Die vorliegende Begründung legt den zusätzlichen, aus eigenen Mitteln nicht aufzubringenden Finanzbedarf detailreich und widerspruchsfrei dar.³⁷

Die Darlegungen sind nachvollziehbar, insbesondere lassen sie den methodischen Ansatz erkennen, der den zusätzlichen Finanzbedarf aus Sicht des Gesetzgebers substantiieren soll.³⁸ Der klar benannte Umstand, dass die gewählte Datengrundlage nicht ganz vollständig auf Zahlen gestützt werden kann, die von sämtlichen der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien zur Verfügung gestellt wurden,

³⁴ BT-Drs. 20/9147, S. 17.

³⁵ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 134 unter Hinweis auf BVerfGE 77, 84 (104); 110, 141 (159); 111, 10 (38 f., 43); 121, 317 (356).

³⁶ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 136.

³⁷ BT-Drs. 20/9147, S. 17 - 25.

³⁸ BT-Drs. 20/9147, S. 17.

steht der Nachvollziehbarkeit der Ausführungen nicht entgegen.³⁹ Das methodische Vorgehen der „Projizierung“, also der Übertragung auf das Parteiensystem im Übrigen,⁴⁰ ist ausdrücklich benannt und plausibel. Dass die Darlegungen der Begründung an dieser Stelle keine (noch) genaueren Ausführungen zur Wahl und methodischen Abstützung der konkreten Umrechnungsschritte enthalten, ist unschädlich. Denn das Bundesverfassungsgericht weist die Aufgabe der Bestandsaufnahme über die politische Lebenswirklichkeit der Legislative zu.⁴¹ Als Instrument der Selbstvergewisserung des Gesetzgebers und zur Herstellung der Transparenz für die Öffentlichkeit liegt der Vorzug des hier gewählten methodischen Ansatzes darin, dass die Größenordnung des Finanzbedarfs gerade dadurch nachvollziehbar ist, weil auf überspezifische Details der Methodik nicht näher eingegangen wird.

Gleichzeitig führt der methodische Ansatz der Abstützung auf Zahlen zu den tatsächlich nachweisbaren budgetären Entwicklungen (Digitalisierung, Datenschutz, Partizipation)⁴² dazu, dass die dergestalt ermittelten Zahlen unter dem tatsächlichen Finanzbedarf liegen, also niedriger ausfallen und geringer erscheinen müssen als der in Wahrheit bestehende Bedarf anzeigen würde. Denn unter Bedingungen fehlender Finanzmittel konnten die budgetären Entwicklungen nur teilweise – und nur durch Kürzungen an anderer Stelle – an die einschneidenden Veränderungen angepasst werden. Die Begründung führt diesen Aspekt an („Dementsprechend standen notwendige Ausgaben immer unter Vorbehalt, obwohl sie als unerlässlich erachtet wurden.“⁴³), verwendet das darin liegende Argument aber nicht als einen selbstständigen, den Finanzbedarf erhöhenden Faktor, obwohl sich diese Konsequenz aufdrängt.⁴⁴ Die Kalkulation der Begründung kürzt sogar den – sich an sich bereits zu niedrig ergebenden – Betrag ausdrücklich noch stärker („aufgrund der angespannten Haushaltslage“⁴⁵).

Der darin liegende – bemerkenswerte – Umstand, dass der Gesetzgeber den an sich bestehenden verfassungsrechtlichen Spielraum bewusst nicht ausschöpfen möchte, könnte noch deutlicher markiert werden, was die Transparenz des Vorgangs in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit noch weiter verbessern würde. Gleichzeitig liegt es nahe, eine Wechselbeziehung zwischen dem Grad der Ausschöpfung des verfassungsrechtlichen Spielraums einerseits und den Anforderungen an die Begründungstiefe der Darlegungen andererseits anzunehmen.⁴⁶ Danach wären die Darlegungen der vorliegenden Begründung insofern noch nachvollziehbarer, als der sich ergebende verfassungsrechtliche Spielraum einer Anhebung nicht ausgeschöpft wird.

b) Drei Klarstellungsmöglichkeiten

Drei Klarstellungen bieten sich für die Darlegungen in ihrer derzeitigen Form an, um eventuell diskutierbare Mehrdeutigkeiten noch weiter zu verringern.

³⁹ BT-Drs. 20/9147, S. 17.

⁴⁰ Vgl. BT-Drs. 20/9147, S. 23.

⁴¹ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 134 unter Hinweis auf BVerfGE 77, 84 (104); 110, 141 (159); 111, 10 (38 f., 43); 121, 317 (356).

⁴² Vgl. BT-Drs. 20/9147, S. 18 f.

⁴³ Vgl. BT-Drs. 20/9147, S. 20.

⁴⁴ Vgl. BT-Drs. 20/9147, S. 23.

⁴⁵ BT-Drs. 20/9147, S. 23.

⁴⁶ Vgl. in diesem Sinne nunmehr BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22, Rdnr. 151.

Gut nachvollziehbar – und nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch zwingend erforderlich⁴⁷ – sind die Darlegungen hinsichtlich etwaiger Einsparungspotentiale.⁴⁸ Das Bundesverfassungsgericht hat zwar in seinem Urteil vom 24. Januar 2023 an mehreren Stellen lediglich auf die „durch den Prozess der Digitalisierung eröffnete Einsparpotentiale“ abgestellt,⁴⁹ nach Sinn und Zweck der Saldierung von Einsparpotentialen kommt es aus Sicht des Gerichts jedoch auf die Einsparpotentiale insgesamt an. Die Begründung des Gesetzentwurfs geht in spezifischer Weise auf die „durch den Prozess der Digitalisierung eröffneten Einsparpotentiale“ ein. Ausdrückliche Hinweise darauf, dass im Übrigen – also jenseits der Digitalisierungsaspekte – auch keine sonstigen Einsparpotentiale entstanden sind, fehlen bislang, auch wenn es naheliegt, das Schweigen der Darlegungen in diesem Sinne zu deuten. Wenn diese Interpretation der Darlegungen zu den Einsparpotentialen zutreffend sein sollte (was durch die allgemein gehaltene Überschrift plausibel ist),⁵⁰ wäre es unter Klarstellungsgesichtspunkten zu empfehlen, einen salvatorischen Satz zu „fehlendem Einsparpotential im Übrigen“, etwa am Ende des Abschnitts,⁵¹ noch zu ergänzen.

Eine weitere Klarstellung bietet sich hinsichtlich der Formulierung an, die Erhöhung der absoluten Obergrenze weise „einen prognostischen Faktor“⁵² auf. Das Bundesverfassungsgericht stellt zwar in seinem Urteil vom 24. Januar 2023 – vergleichend – auf seine Rechtsprechung zu gesetzgeberischen Prognoseentscheidungen ab.⁵³ Es bestehen aber keine Anhaltspunkte dafür, dass das Gericht nicht lediglich den Ist-Zustand als maßgeblich erachten würde, sondern auch Prognosen zukünftiger Finanzbedarfe zulassen könnte. Denn für die regelmäßigen Anpassungen an zukünftige Finanzbedarfe ist die Säule der allgemeinen Preisentwicklung vorgesehen.⁵⁴ Die verfassungsrechtliche Maßgeblichkeit des Ist-Zustands lässt sich den Formulierungen entnehmen, wonach es um die „Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit“ des Parteiensystems geht.⁵⁵ Dies lässt keine vorbeugende Bildung vorsorglicher Finanzpuffer zu. Eine Gesamtwürdigung der Darlegungen in der Begründung legt ohnehin nahe, dass der hier gewählte Betrag niedriger ausgefallen ist als derjenige Ist-Bedarf, der verfassungsrechtlich hätte ausgeschöpft werden können. Als Formulierungsänderung bietet sich an dieser Stelle an, den Begriff des „prognostischen Faktors“ zu ersetzen durch einen „Faktor der demokratisch verantwortlichen Einschätzung“. Diese Formulierung trifft den Kern der bereits in der Sache ausgeführten Darlegungen und kann die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers organisch aufnehmen.⁵⁶

⁴⁷ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 126.

⁴⁸ BT-Drs. 20/9147, S. 22 f.

⁴⁹ Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 150, 156.

⁵⁰ In diesem Sinne können detaillierte Begründungsanforderungen umgekehrt auch entfallen, wenn die geltend gemachten Veränderungen im Wesentlichen allgemeinkundig sind, dazu BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 130.

⁵¹ BT-Drs. 20/9147, S. 22.

⁵² BT-Drs. 20/9147, S. 24.

⁵³ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 133 unter Hinweis auf BVerfGE 50, 290 (332 f.); 83, 130 (140 f.); 88, 203 (262 f.); 106, 1 (16 f.); 106, 62 (150 ff.).

⁵⁴ Dazu BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 119 f.

⁵⁵ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 113 unter Hinweis auf BVerfGE 85, 264 (290).

⁵⁶ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 134 unter Hinweis auf BVerfGE 77, 84 (104); 110, 141 (159); 111, 10 (38 f., 43); 121, 317 (356).

Eine letzte Klarstellung bietet sich schließlich dahingehend an, das „Parteiensystem in seiner Gesamtheit“ als maßgeblichen Bezugspunkt auszuweisen.⁵⁷ Die Darlegungen der Begründung des Gesetzentwurfs nennen im Einzelnen nahezu ausschließlich „die Parteien“. Aus dem Kontext ist zwar zu erschließen, dass das „Parteiensystem in seiner Gesamtheit“ gemeint ist. Eine kurze Klarstellung dahingehend, dass der Begriff „Parteien“ im vorliegenden Zusammenhang das „Parteiensystem in seiner Gesamtheit“ adressiert, würde hier möglicherweise konstruierbare Mehrdeutigkeiten vermeiden.

III. Belastbarkeit der Darlegungen für den Zeitraum der Jahre 2018 bis 2023

Die Darlegungen für den Zeitraum der Jahre 2018 bis 2023 sind ebenfalls nachvollziehbar und belastbar.⁵⁸ Zur Vermeidung möglicher Missverständnisse erscheint es jedoch angezeigt, hinsichtlich der Größenordnung des Finanzbedarfs im Jahr 2018 nicht überspezifisch auf „die Ist-Zahlen [...] aus dem Jahr 2021“ abzustellen.⁵⁹ Weniger missverständlich wäre etwa die Formulierung „Größenordnung der Ist-Zahlen aus dem Jahr 2021“. Hierdurch würde im Vorfeld möglichen Einwänden begegnet, wonach die wahren Ist-Zahlen des Jahres 2018 durch die Neuregelung überschritten sein könnten. Die Übertragung der Größenordnung der Ist-Zahlen des Jahres 2021 ist ihrerseits tragfähig vor dem Hintergrund der oben genannten – deutlichen – Unterschreitung der wahren Ist-Zahlen in Verbindung mit dem Aspekt der demokratisch verantwortlichen Einschätzung des Gesetzgebers.⁶⁰

IV. Tragfähigkeit des Arguments der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Parteiensystems auch „in der Vergangenheit“

Eine bislang verfassungsrechtlich nicht geklärte Frage der Anhebung der absoluten Obergrenze „zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Parteiensystems“⁶¹ betrifft Anhebungen, die Zeiträume in der Vergangenheit adressieren.

Eine rein gefahrenabwehrrechtliche Deutung dieser Schlüssel-Formel des Bundesverfassungsgerichts könnte nahelegen, einen Anwendungsbereich des Konzepts der „Aufrechterhaltung“ lediglich *pro futuro* anzunehmen, ihn also zukünftigen Zeiträumen vorzubehalten, in denen durch staatliche Leistungen (noch) etwas gesichert werden kann. „Sicherung“ und „Aufrechterhaltung“ von Leistungsmerkmalen des Parteiensystems in der Vergangenheit wären in diesem Sinne ausgeschlossen.

Dies erscheint aber nicht überzeugend. Die Formel des Bundesverfassungsgerichts hat neben ihrer zukunftsgerichteten, „gefahrenabwehrrechtlichen“ Dimension auch die Aufgabe einer Einhegung und Plausibilisierung der Größenordnung staatlicher Parteienfinanzierung. In diesem Sinne geht es um

⁵⁷ Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 117, 119, 123, 126, 143, 145 f., 150, 155 f., 159 sowie Leitsätze 1 bis 3.

⁵⁸ BT-Drs. 20/9147, S. 24.

⁵⁹ So aber BT-Drs. 20/9147, S. 24.

⁶⁰ Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 134 unter Hinweis auf BVerfGE 77, 84 (104); 110, 141 (159); 111, 10 (38 f., 43); 121, 317 (356).

⁶¹ Vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 126 unter Verweis auf BVerfGE 85, 264 (290).

die Vermeidung des Eindrucks einer Selbstbedienung der Parteien, letztlich also um einen bereicherungsrechtlichen Gedanken, der die Angemessenheit der Finanzierung absichert und dabei seinerseits nicht spezifisch zukunftsgerichtet ist. Eine weitere Überlegung stützt dieses Argument: Denn eine (grundsätzlich mögliche) Korrektur der staatlichen Leistungen für die Vergangenheit wäre zu berücksichtigen bei der Bemessung zukünftiger Finanzbedarfe, müsste also dadurch ausgeglichen werden, dass die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Parteiensystems in Zukunft teurer würde. Vor diesem Hintergrund wären rechnerisch beide Regelungsvarianten gleichwertig. In der vorliegenden Konstellation dürfte sich die rückwirkende Reparatur der Rechtslage nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Januar 2023 aber als die verfassungsrechtlich vorzugswürdige Variante darstellen: Der Gesetzgeber erweist hiermit zunächst der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts höchsten Respekt, indem die mit dem Urteil der Verfassungswidrigkeit bemakelte Begründung seines damaligen Gesetzes korrigiert und ersetzt wird. Vor allem aber für die Wahrnehmung des Gesamtvorgangs in den Augen der Öffentlichkeit und damit für die gesellschaftliche Verwurzelung der Parteien insgesamt – einem Schutzgut von Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG – macht es einen relevanten Unterschied aus, dass der Gesetzgeber seine zunächst unzureichenden Darlegungen ergänzen und ausbauen kann. In der Gesamtschau kann damit die demokratische Verantwortung für einen schon im ersten Zugriff vertretbar bemessenen Finanzbedarf übernommen werden, der zunächst nicht hinreichend begründet, wohl aber begründbar war. Die rückwirkende Änderung der Rechtslage ist vor dem Hintergrund von Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG zwar wahrscheinlich nicht zwingend geboten, aber ganz sicher zu begrüßen.

V. Kein Nachschieben von Gründen

Die rückwirkende Gesetzgebung verstößt auch nicht gegen das Verbot des Nachschiebens von Gründen. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar betont, dass eine bloße Begründbarkeit der gesetzgeberischen Entscheidung zur Anhebung der absoluten Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung nicht genügt.⁶² Insbesondere reichen Darlegungen nicht aus, die erst in einem späteren Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht vorgetragen werden. Davon nicht erfasst sind aber solche Darlegungen, die – wie im vorliegenden Zusammenhang – in einem späteren Gesetzgebungsverfahren demokratisch verantwortet werden. Der mit der Ausgleichsfunktion der Prozeduralisierung angestrebte Rationalisierungsgewinn kann hierdurch nämlich effektiv erreicht werden, weil alle erforderlichen Sachverhaltsermittlungen und Abwägungen im Gesetzgebungsverfahren erfolgen und dementsprechend dokumentiert werden.

gez. Prof. Dr. Karsten Schneider

⁶² BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rdnr. 131.