

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat  
Herrn Stell. Vorsitzenden  
Prof. Dr. Lars Castellucci, MdB

Per E-Mail: [innenausschuss@bundestag.de](mailto:innenausschuss@bundestag.de)

Bremen, den 25. November 2023

**Fachbereich 06**  
Fachbereich Rechtswissenschaft

**Prof. Dr. Pia A. Lange, LL.M. (UCT)**

Professorin für Öffentliches Recht,  
Europarecht, Sozialrecht, Geschlechter- und  
Vielfaltsdimensionen im Recht

**Direktorin des Zentrums für Europäische  
Rechtspolitik**

Universitätsallee, GW1  
28359 Bremen

Tel. 0421 218 -66083

E-Mail [pialange@uni-bremen.de](mailto:pialange@uni-bremen.de)

**Sekretariat: Emmanuelle Goodwin**

Tel: 0421 218 – 66026

Fax: 0421 218 – 9866026

E-Mail: [egoodwin@uni-bremen.de](mailto:egoodwin@uni-bremen.de)

**Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres  
und Heimat des Deutschen Bundestages am 27. November 2023 zu dem Entwurf eines  
Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes  
Bundestagsdrucksache 20/9147**

**I. Vorbemerkung:**

Mit Urteil vom 24. Januar 2023 hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts die durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 10. Juli 2018 (PartGuaÄndG 2018) erfolgte Anhebung der absoluten Obergrenze der unmittelbaren staatlichen Parteienfinanzierung auf 190 Millionen Euro zum Anspruchsjahr 2018 für mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig erklärt.<sup>1</sup> In dem Urteil hat das Gericht zunächst (erneut) hervorgehoben, dass eine Anhebung der absoluten Obergrenze der Parteienfinanzierung über den in § 18 Abs. 2 PartG vorgesehenen Inflationsausgleich hinaus nur bei einer „einschneidenden Veränderung der Verhältnisse“ zulässig ist.<sup>2</sup> Gleichzeitig hat es anerkannt, dass die vom Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren angeführte Erweiterung der Kommunikationswege und -möglichkeiten im Zuge der Digitalisierung sowie der verstärkte Einsatz innerparteilicher Partizipationsinstrumente eine solch einschneidende Veränderung

<sup>1</sup> BVerfG, 2 BvF 2/18.

<sup>2</sup> BVerfG, 2 BvF 2/18, Rn. 121 ff. sowie BVerfGE 85, 265 (291).

der Verhältnisse für die Wahrnehmung des den Parteien durch Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG zugewiesenen Verfassungsauftrags darstellen.<sup>3</sup>

Den damit dem Grunde nach bestehenden Rechtfertigungsgrund für eine Anhebung der absoluten Obergrenze habe der Gesetzgeber in seiner Höhe jedoch nicht hinreichend begründet.<sup>4</sup> Eine Anhebung der absoluten Obergrenze darf nach ihrer vom Bundesverfassungsgericht getroffenen Bestimmung<sup>5</sup> trotz einer eingetretenen einschneidenden Veränderung der Verhältnisse nur in dem Maße erfolgen, wie es zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Parteiensystems unerlässlich ist.<sup>6</sup> Der Gesetzgeber hätte daher im Gesetzgebungsverfahren einerseits begründen müssen, warum die relevanten veränderten einschneidenden Verhältnisse durch die Anhebung der absoluten Obergrenze um rund 15 % angemessen ausgeglichen werden und andererseits, warum damit dennoch die staatliche Parteienfinanzierung auf das zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Parteiensystems unerlässliche Maß beschränkt wird.<sup>7</sup> Insbesondere sei es 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 Partizipationserwartung ergibt.<sup>8</sup> Für die Bestimmung des für die Erhaltung des Parteiensystems unerlässlichen Maßes staatlicher Finanzierung hätte es nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts im Rahmen der Gesetzesbegründung darüber hinaus nicht nur einer Darlegung und Begründung des durch die einschneidende Veränderung der Verhältnisse verursachten zusätzlichen Finanzbedarfs, sondern auch einer Gegenüberstellung mit den durch die Digitalisierung verursachten Einsparpotenzialen einschließlich deren Quantifizierung bedurft.<sup>9</sup> In zeitlicher Hinsicht hätten die Darlegung und Begründung zudem bereits im Gesetzgebungsverfahren selbst erfolgen müssen.<sup>10</sup>

Der nunmehr vorgelegte Gesetzesentwurf enthält drei wesentliche Regelungsinhalte, die Gegenstand der nachfolgenden (verfassungs-)rechtlichen Bewertung sind: Neben der Erweiterung digitaler Partizipationsmöglichkeiten in der Parteiarbeit, sieht das geplante

---

<sup>3</sup> BVerfG, 2 BvF 2/18, Leitsatz 5, Rn. 135 ff.

<sup>4</sup> BVerfG, 2 BvF 2/18, Rn. 130 f. sowie 150 ff.

<sup>5</sup> BVerfGE 85, 264 (290).

<sup>6</sup> BVerfGE 85, 264 (290); BVerfG, 2 BvF 2/18, Leitsatz 3, Rn. 113, 150.

<sup>7</sup> BVerfG, 2 BvF 2/18, Rn. 119, 151, zu den Begründungsanforderungen Rn. 129 ff.

<sup>8</sup> BVerfG, 2 BvF 2/18, Rn. 154.

<sup>9</sup> BVerfG, 2 BvF 2/18, Rn. 156.

<sup>10</sup> BVerfG, 2 BvF 2/18, Rn. 128 ff. Kritik daran bei *Volkman*, Ein bisschen kleinlich: Zum jüngsten Urteil des Bundesverfassungsgerichts in Sachen Parteienfinanzierung, *VerfBlog*, 2023/1/27, <https://verfassungsblog.de/ein-bisschen-kleinlich/>, DOI: 10.17176/20230130-202701-0 (letzter Aufruf am 25.11.2023) und *Lenz/Gerhold*, *NvWZ* 2023, 375 (378 f.).

Gesetz vor allem eine Erhöhung der absoluten Obergrenze der Parteienfinanzierung vor. Mit dem Ziel, die Transparenz finanzieller Belange der Parteien zu verbessern, werden darüber hinaus erstmals Regelungen zum Parteiensponsoring und zu den sog. „Parallelaktionen“ getroffen.

## **II. Bewertung der vorgeschlagenen Änderungen des Parteiengesetzes**

### **1. Erhöhung der absoluten Obergrenze der Parteienfinanzierung**

Der Gesetzesentwurf sieht in Art. 1 Nr. 3 eine Anhebung der absoluten Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung (rückwirkend) für die ab dem Jahr 2018 vorzunehmende Festsetzung vor. Im Gesetzesentwurf werden sowohl die einschneidenden Veränderungen der bestehenden Verhältnisse in Gestalt der nach außen gerichteten Kommunikationsformen und die Mittel der Wählerinnen- und Wähleransprache und der Instrumente der innerparteilichen Partizipation der Parteien als auch die aus diesen einschneidenden Veränderungen resultierende konkrete Höhe des Finanzbedarfs der Parteien ausführlich erörtert. Insbesondere wird unter Offenlegung der zum Einsatz gebrachten Methodik eine konkrete Quantifizierung des finanziellen Bedarfs der Parteien im Hinblick auf Digitalisierung, Datenschutz und Datensicherheit sowie Beteiligungs- und Partizipationsprozesse einschließlich anstehender Investitionsnotwendigkeiten vorgenommen und diesen etwaige durch die Digitalisierung verursachte Einsparpotentiale gegenübergestellt, die jedoch – angesichts der geschilderten Notwendigkeit der Aufrechterhaltung digitaler und analoger Doppelstrukturen, den Vorgaben der Wahlgesetze, technischer Ausstattung, qualifizierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Datenschutzerfordernissen – als gering eingeschätzt werden. Auch die Heranziehung der Gesamtkosten für Digitalisierung und Partizipation aus dem Jahr 2021 als veranschlagte Mehrkosten wird im Gesetzesentwurf ebenso nachvollziehbar erläutert (BT-Drs. 20/147, S. 23) wie die Beschränkung der Anhebung auf 45 % dieses Wertes aufgrund der angespannten Haushaltslage, wengleich sich der Zusammenhang zu § 18 Abs. 3 Nummer 3 PartG nicht unmittelbar erschließt. Die letztlich gewählte Summe ist daher ebenfalls als hinreichend substantiiert anzusehen.<sup>11</sup> Damit kommt der Gesetzgeber den eingangs geschilderten verfassungsgerichtlich statuierten Darlegungs- und Begründungsanforderungen vollumfänglich nach.

Die vorgesehene rückwirkende Anhebung der absoluten Obergrenze ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die rechtskräftige Verwerfung der Norm hindert den formellen

---

<sup>11</sup> Siehe BVerfG, 2 BvF 2/18, Rn. 161, wonach auch eine von den durch die einschneidenden Veränderungen der Verhältnisse hervorgerufenen Mehrkosten nach unten abweichende Anhebung der absoluten Obergrenze für den Gesetzgeber begründungspflichtig ist.

Gesetzgeber zunächst nicht daran, das beanstandete Gesetz erneut zu erlassen.<sup>12</sup> Es gilt kein Normwiederholungsverbot, so dass der Gesetzgeber auch eine inhaltsgleiche oder inhaltsähnliche Norm beschließen kann.<sup>13</sup> Insbesondere in Fällen, in denen das Gesetz allein aufgrund einer mangelhaften Begründung für nichtig erklärt wurde, hat der Gesetzgeber ein „Recht auf zweiten Anlauf“.<sup>14</sup> Für die Zulässigkeit und das Inkraftsetzen einer rückwirkenden Regelung spricht sodann, dass die angeführten einschneidenden Veränderungen der bestehenden Verhältnisse auch im Jahr 2018 bereits vorlagen. Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes der Parteien sind demgegenüber aufgrund der sie begünstigenden Anhebung der absoluten Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung von vornherein nicht berührt. Darüber hinaus war nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Januar 2023 mit einem erneuten Regelungsanlauf zu rechnen und der Gesetzgeber beabsichtigt, eine nichtige Norm durch eine verfassungskonforme zu ersetzen.<sup>15</sup>

## **2. Erweiterung der digitalen Partizipationsmöglichkeiten**

Der Entwurf schafft in Art. 1 Nr. 1 die Möglichkeit, Parteitage und Hauptversammlungen in rein digitaler oder hybrider Form durchzuführen. Die Entscheidung über die Form des Parteitags soll hierbei dem Vorstand obliegen, sofern in der Satzung keine anderweitigen Regelungen oder Einschränkungen getroffen werden. Darüber hinaus wird durch Art. 1 Nr. 2 die rein elektronische Stimmabgabe der Mitglieder bei Entscheidungen über innerparteiliche Angelegenheiten erlaubt. Auch hier wird die Entscheidung, ob eine elektronische Stimmabgabe durchgeführt und welches Kommunikationsmittel konkret verwendet werden soll, bei Nichtvorliegen einer entsprechenden Regelung oder Einschränkung in der Satzung der Partei dem Vorstand überantwortet. Die Ausweitung der Möglichkeiten digitaler Partizipation der Mitglieder ist als ein sachgerechtes „in die Zeit stellen“ der Parteiarbeit zu befürworten und aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden. Insbesondere ist die Neuregelung mit dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl, welcher sich aus Art. 38 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG ergibt, nicht verletzt. Die Wahlrechtsgrundsätze aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG finden für Abstimmungen und Wahlen in den Parteien zwar grundsätzlich Anwendung<sup>16</sup>, können aber, soweit es nicht um die Aufstellung von Wahlbewerberinnen und Wahlbewerbern geht<sup>17</sup>, keine uneingeschränkte Anwendbarkeit beanspruchen. Für den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl, der anders als die anderen Wahlrechtsgrundsätze

---

<sup>12</sup> BVerfGE 77, 84 (103 f.); 96, 260 (263); 98, 265 (320 f.); 102, 127 (141 f.); 135, 259 (281); *Bethge*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Werkstand: 62. EL Januar 2022, § 31 Rn. 71.

<sup>13</sup> BVerfGE 98, 265 (321).

<sup>14</sup> *Bethge*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Werkstand: 62. EL Januar 2022, § 31 Rn. 71.

<sup>15</sup> *Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, 101. EL Mai 2023, Rechtsstaat, Art. 20 Rn. 86.

<sup>16</sup> BVerfG, Beschluss vom 1. April 2015, 2 BvR 3058/14, Rn. 25, juris.

<sup>17</sup> Vgl. *Morlok*, in: Dreier, GG-Kommentar, 3. Aufl. (2015), Art. 38 Rn. 64.

seine verfassungsrechtliche Grundlage nicht allein in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG findet, und in Bezug auf die Wahl der Volksvertretung als grundlegendem Legitimationsakt der repräsentativen Demokratie die Ordnungsgemäßheit und Nachvollziehbarkeit der Wahlvorgänge sichert und damit wesentliche Voraussetzung für ein begründetes Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den korrekten Ablauf der staatlichen Wahl bietet,<sup>18</sup> gilt dies in besonderem Maße. An innerparteiliche Entscheidungen und Wahlen sind von vornherein nicht die gleichen Legitimationsanforderungen zu stellen wie an Entscheidungen, die das Wahlverfahren betreffen. Darüber hinaus gilt es zu beachten, dass der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl eine digitale Stimmabgabe nicht per se verbietet, sondern lediglich bestimmte Anforderungen an deren Ausgestaltung stellt<sup>19</sup> und der Gesetzesentwurf das konkret zu verwendende Kommunikationsmittel insoweit ausdrücklich dem Vorstand der Parteien überlässt. Letztlich ist in die verfassungsrechtliche Wertung auch miteinzustellen, dass eine Einschränkung der Wahlrechtsgrundsätze durch andere Rechtsgüter von Verfassungsrang möglich ist. Die Ausweitung digitaler Teilhabemöglichkeiten dient dazu, den Verfassungsauftrag der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG zu erfüllen und könnte zudem zu einer höheren Beteiligung von Personen führen, denen die Möglichkeit der Mitwirkung in Präsenz aufgrund der Wahrnehmung von Pflege- oder Betreuungsarbeit ansonsten nicht möglich ist. Dies sind zu einer überwiegenden Anteil Frauen, so dass die vorgenommene Regelung damit auch der Umsetzung des Staatszielbestimmung des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG dient.

### **3. Verbesserte Transparenz der Parteienfinanzierung**

Abschließend enthält der Gesetzesentwurf eine Vielzahl neuer Vorschriften, die auf eine verbesserte Transparenz der Parteienfinanzierung abzielen. Neben kleineren Veränderungen etwa in Bezug auf die Absenkung der Grenze für ad hoc Meldungen von Großspenden, betreffen die Regelungen vor allem das Parteiensponsoring und die sog. „Parallelveranstaltungen“. Hervorzuheben ist insbesondere die Verpflichtung der Parteien, Einnahmen aus Sponsoring künftig in einem gesonderten Sponsoring-Bericht im Rechenschaftsbericht aufzuführen. Schließlich versucht der Entwurf mit der Einführung einer Anzeigepflicht bei „Parallelaktionen“, eine Umgehung der Spendenregelungen des Parteiengesetzes zu verhindern. Die vorgesehenen Änderungen sind ausnahmslos zu begrüßen, da sie teilweise vorhandene Regelungslücken schließen und die Finanzquellen der politischen Parteien in größerem Umfang als bisher für die Öffentlichkeit offenlegen. Die in § 27 Abs. 1a Satz 4 und 5 PartG n.F. getroffene Unterscheidung zwischen Werbemaßnahmen anderer, die einer Partei zuzurechnen sind und solchen, die als allgemeine

---

<sup>18</sup> BVerfGE 121, 266 (291).

<sup>19</sup> BVerfGE 123, 39 (72 ff.).

Meinungsäußerungen und Bekundungen zu einer Partei nicht als Werbemaßnahmen gelten, könnte allerdings in ihrer praktischen Anwendung Abgrenzungsprobleme aufwerfen. Die in § 27 Abs. 1a Satz 6 PartG n.F. vorgesehene Geringfügigkeits-Wertgrenze erscheint vor diesem Hintergrund in jedem Fall als sinnvoll. Die in § 27a PartG n.F. verwendeten Rechtsbegriffe erscheinen demgegenüber in der Rechtsanwendung überwiegend handhabbar, sollten indes um eine Rechtswegzuweisung für den in § 27a Abs. 2 PartG n.F. als etwaige Rechtsfolge enthaltenen Unterlassungsanspruch sowie einen gesetzlichen Auskunftsanspruch gegenüber dem Werbenden ergänzt werden, damit die Parteien den vorgesehenen Anzeige- und Rechenschaftspflichten auch nachkommen können. Da § 27a Abs. 2 Satz 1 PartG n.F. für das Unterlassungsbegehren keine bestimmte Form vorschreibt, reicht für das Auslösen der Rechtsfolgen zunächst jedwede Geltendmachung der Unterlassung, was auch sachgerecht erscheint. Auf eine gerichtliche Durchsetzung ihres Unterlassungsanspruchs muss die Partei nur in den Fällen des § 27a Abs. 2 Satz 2 PartG n.F. zwingend zurückgreifen.

Lange