

Bundesverfassungsgericht
Schloßbezirk 3
76131 Karlsruhe

Antrag auf abstrakte Normenkontrolle
nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG

der Abgeordneten des Deutschen Bundestags

Doris Achelwilm, Grigorios Aggelidis, Gökey Akbulut, Renata Alt, Luise Amtsberg, Kerstin Andreae, Christine Aschenberg-Dugnus, Lisa Badum, Annalena Baerbock, Simone Barrientos, Dr. Dietmar Bartsch, Nicole Bauer, Margarete Bause, Dr. Danyal Bayaz, Canan Bayram, Jens Beeck, Nicola Beer, Lorenz Gösta Beutin, Matthias W. Birkwald, Heidrun Bluhm, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Mario Brandenburg, Michel Brandt, Dr. Franziska Brantner, Agnieszka Brugger, Christine Buchholz, Birke Bull-Bischoff, Dr. Marco Buschmann, Karlheinz Busen, Jörg Cezanne, Dr. Anna Christmann, Carl-Julius Cronenberg, Sevim Dagdelen, Britta Katharina Dassler, Dr. Diether Dehm, Ekin Deligöz, Fabio De Masi, Bijan Djir-Sarai, Katja Dörner, Anke Domscheit-Berg, Katharina Dröge, Christian Dürr, Hartmut Ebbing, Harald Ebner, Klaus Ernst, Dr. Marcus Faber, Susanne Ferschl, Daniel Föst, Brigitte Freihold, Otto Fricke, Sylvia Gabelmann, Matthias Gastel, Kai Gehring, Stefan Gelbhaar, Katrin Göring-Eckardt, Nicole Gohlke, Alexander Graf Lambsdorff, Erhard Grundl, Dr. Gregor Gysi, Thomas Hacker, Heike Hänsel, Dr. André Hahn, Anja Hajduk, Britta Haßelmann, Katrin Helling-Plahr, Markus Herbrand, Torsten Herbst, Katja Hessel, Dr. Gero Clemens Hocker, Manuel Höferlin, Matthias Höhn, Dr. Bettina Hoffmann, Dr. Christoph Hoffmann, Dr. Anton Hofrei-

ter, Ottmar von Holtz, Reinhard Houben, Andrej Hunko, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Dieter Janecek, Ulla Jelpke, Gyde Jensen, Dr. Christian Jung, Dr. Kirsten Kappert-Gonther, Kerstin Kassner, Uwe Kekeritz, Thomas L. Kemmerich, Dr. Achim Kessler, Katja Keul, Sven-Christian Kindler, Katja Kipping, Karsten Klein, Maria Klein-Schmeink, Dr. Marcel Klinge, Daniela Kluckert, Pascal Kober, Dr. Lukas Köhler, Carina Konrad, Jan Korte, Sylvia Kotting-Uhl, Jutta Krellmann, Oliver Krischer, Wolfgang Kubicki, Chris Kühn, Stephan Kühn, Renate Künast, Konstantin Kuhle, Alexander Kulitz, Markus Kurth, Alexander Lambsdorff, Caren Lay, Monika Lazar, Ulrich Lechte, Sven Lehmann, Sabine Leidig, Steffi Lemke, Ralph Lenkert, Michael Leutert, Stefan Liebich, Christian Lindner, Dr. Tobias Lindner, Michael Georg Link, Dr. Gesine Löttsch, Oliver Luksic, Thomas Lutze, Till Mansmann, Dr. Jürgen Martens, Pascal Meiser, Christoph Meyer, Irene Mihalic, Cornelia Möhring, Amira Mohamed Ali, Niema Movassat, Alexander Müller, Claudia Müller, Norbert Müller (Potsdam), Roman Müller-Böhm, Beate Müller-Gemmeke, Frank Müller-Rosentritt, Zaklin Nastic, Ingrid Nestle, Dr. Alexander S. Neu, Prof. Dr. Ing. Martin Neumann, Thomas Nord, Dr. Konstantin von Notz, Omid Nouripour, Friedrich Ostendorff, Cem Özdemir, Petra Pau, Lisa Paus, Sören Pellmann, Victor Perli, Tobias Pflüger, Filiz Polat, Hagen Reinhold, Ingrid Remmers, Martina Renner, Bernd Reuther, Bernd Riexinger, Tabea Röbner, Claudia Roth, Dr. Manuela Rottmann, Corinna Rüffer, Dr. Stefan Ruppert, Dr. pol. h.c. Thomas Sattelberger, Manuel Sarrazin, Christian Sauter, Frank Schäffler, Ulle Schauws, Dr. Gerhard Schick, Dr. Wieland Schinnenburg, Dr. Frithjof Schmidt, Stefan Schmidt, Eva-Maria Schreiber, Jimmy Schulz, Kordula Schulz-Asche, Matthias Seestern-Pauly, Frank Sitta, Dr. Petra Sitte, Judith Skudelny, Dr. Hermann Otto Solms, Helin Evrim Sommer, Bettina Stark-Watzinger, Kersten Steinke, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Friedrich Straetmanns, Benjamin Strasser, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Margit Stumpp, Katja Suding, Dr. Kirsten Tackmann, Jessica Tatti, Linda Teuteberg, Michael Theurer, Stephan Thomae, Manfred Todtenhausen, Dr. Florian Toncar, Markus Tressel, Jürgen Trittin, Prof. Dr. Andrew Ullmann, Gerald Ullrich, Alexander Ullrich, Dr. Julia Verlinden, Johannes Vogel (Olpe), Kathrin Vogler, Dr. Sahra Wagenknecht, Andreas Wagner, Daniela Wagner, Beate Walter-Rosenheimer, Sandra Weeser, Harald Weinberg, Katrin Werner, Nicole Westig, Katharina Willkomm, Hubertus Zdebel, Pia Zimmermann, Sabine Zimmermann (Zwickau),

sämtlich: Platz der Republik 1, 11011 Berlin

Prozessbevollmächtigte:

Prof. Dr. Sophie Schönberger,

gegen Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 10.7.2018 (BGBl. I S. 1116)

Namens und in Vollmacht der Antragsteller beantrage ich,

festzustellen, dass Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 10.7.2018 (BGBl. I S. 1116) mit Art. 21 GG unvereinbar und nichtig ist.

Die Vollmachten liegen als *Anlage 1* bei.

Begründung:

A. Sachverhalt

Gegenstand des Antrags ist Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 10.7.2018 (BGBl. I S. 1116, beigelegt als *Anlage 2*). Durch die angegriffene Vorschrift wurde die in § 18 Abs. 2 PartG normierte sogenannte „absolute Obergrenze“ in der staatlichen Teilfinanzierung der politischen Parteien von zuvor 165.363.194 Euro auf 190 Millionen Euro angehoben.

1. Grundlegung der absoluten Obergrenze im Parteienfinanzierungsurteil 1992

Grundlage für die heutige Regelung des Parteienfinanzierungsrechts, das mit dem hier angegriffenen Gesetz abgeändert wurde, ist das Sechste Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28.1.1994 (BGBl. I S. 142). Seine Systematik ist bis heute für das System der staatlichen Teilfinanzie-

rung der politischen Parteien maßgeblich. Dieses Gesetz diene maßgeblich dem Zweck, die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992, 2 BvE 2/89, zur Parteienfinanzierung (BVerfGE 85, 264) im einfachen Recht umzusetzen. In dieser Entscheidung hat der Senat ausgeführt, dass der Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien nach Art. 21 GG eine absolute Obergrenze des Gesamtvolumens staatlicher finanzieller Zuwendungen an die Parteien verlangt:

Aus dem Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien folge

„nicht nur, daß das Gesamtvolumen staatlicher Zuwendungen an die Parteien die Summe ihrer selbsterwirtschafteten Einnahmen nicht übersteigen darf, sondern auch, daß eine Steigerung dieser Einnahmen nicht ohne weiteres dazu führen darf, daß der Umfang der Staatsfinanzierung der Parteien weiter anschwillt. Der Umfang der Staatsfinanzierung muß sich auf das beschränken, was zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien unerlässlich ist und von den Parteien nicht selbst aufgebracht werden kann. Der Finanzbedarf der Parteien zur Erfüllung der ihnen durch Verfassung und Parteiengesetz übertragenen Aufgaben muß sich an dem zur Verfügung stehenden Einnahmerahmen ausrichten. Der Staat darf den Parteien nicht mehr zuwenden, als sie unter Beachtung des Gebots sparsamer Verwendung öffentlicher Mittel, die ja im wesentlichen aus den von den Bürgern erhobenen Abgaben bestehen, zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Gewönne der Bürger den Eindruck, die Parteien „bedienten“ sich aus der Staatskasse, so führte dies notwendig zu einer Verminderung ihres Ansehens und würde letztlich ihre Fähigkeit beeinträchtigen, die ihnen von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen. Gemessen an diesem Maßstab muß der Umfang der den Parteien in den abgelaufenen Jahren aus öffentlichen Kassen zugeflossenen finanziellen Mittel, solange die bestehenden Verhältnisse keine einschneidende Veränderung erfahren, als hinreichend angesehen werden. Es handelt sich um diejenigen Zuwendungen, welche die Parteien einerseits in den Jahren 1989 bis 1992 aus dem Chancenausgleich, andererseits in der Form der Erstattung von Wahlkampfkosten für die Bundestagswahl 1990 - einschließlich des Sockelbetrags gemäß §§ 18 Abs. 6, 39 Abs. 2 PartG, den der Gesetzgeber anstelle einer Anhebung der Wahlkampfkostenpauschale

eingeführt hat - sowie für die jeweils letzten Wahlen zu den Landtagen und für die Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 1989 tatsächlich erhalten haben. Dabei ist die Wahlkampfkostenerstattung diesen Jahren entsprechend der Dauer der jeweiligen Wahlperiode anteilig zuzurechnen. Der sich aus diesen Zuwendungen als Mittelwert für ein Jahr ergebende Betrag bildet das Gesamtvolumen staatlicher Mittel, die - unter der genannten Voraussetzung gleichbleibender Verhältnisse - den Parteien äußerstenfalls von Bund und Ländern insgesamt zugewendet werden dürfen („absolute Obergrenze“). [...] Unbeschadet der Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung der Grundlagen staatlicher Parteienfinanzierung bleibt es dem Gesetzgeber unbenommen, für die mit Rücksicht auf Veränderungen des Geldwerts etwa notwendigen Anpassungen dieser absoluten Obergrenze staatlicher Zuwendungen an die Parteien einen Index festzulegen, der sich auf die Entwicklung der für die Erfüllung der Aufgaben der Parteien relevanten Preise bezieht. Ebenso kann sich der Gesetzgeber für die Beurteilung der Frage, ob sich die Verhältnisse einschneidend geändert haben und im Blick darauf eine Erhöhung des Gesamtvolumens staatlicher Zuwendungen zulässig erscheint, des Rates unabhängiger Sachverständiger bedienen. Denn ähnlich wie bei der Festlegung der Bezüge von Abgeordneten und sonstigen Inhabern politischer Ämter ermangelt das Gesetzgebungsverfahren in diesem Bereich regelmäßig des korrigierenden Elements gegenläufiger politischer Interessen, ein Umstand, dem durch die Einschaltung objektiven Sachverständigen abzuwehren deshalb naheliegt.“

BVerfGE 85, 264 (290 ff.)

In Umsetzung dieser Entscheidung hat der Gesetzgeber im Jahr 1994 ein neues System staatlicher Teilfinanzierung für die politischen Parteien in § 18 PartG eingeführt.

Die neugefasste Vorschrift sah nunmehr vor, dass die Verteilung der staatlichen Mittel grundsätzlich nach dem Maßstab des Erfolges, den eine Partei bei den Wählern bei Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen erzielte, sowie nach der Summe ihrer Mitgliedsbeiträge und dem Umfang der von ihr eingeworbenen

Spenden erfolgte. Das jährliche Gesamtvolumen staatlicher Mittel, das allen Parteien höchstens ausgezahlt werden darf (absolute Obergrenze), wurde auf 230 Millionen Deutsche Mark festgesetzt. Anspruchsberechtigte Parteien erhielten nun jährlich im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung eine Deutsche Mark für jede für ihre jeweilige Liste abgegebene gültige Stimme oder eine Deutsche Mark für jede für sie in einem Wahl- oder Stimmkreis abgegebene gültige Stimme, wenn in einem Land eine Liste für diese Partei nicht zugelassen war, und 0,50 Deutsche Mark für jede Deutsche Mark, die sie als Zuwendung (Mitgliedsbeitrag oder rechtmäßig erlangte Spende) erhalten hatte; dabei wurden nur Zuwendungen bis zu 6.000 Deutsche Mark je natürliche Person berücksichtigt. Für die von ihnen jeweils erzielten bis zu 5 Millionen gültigen Stimmen erhielten die Parteien darüber hinaus einen Aufschlag von 0,30 Deutsche Mark. Zum Verfahren einer möglichen Erhöhung der staatlichen Parteienfinanzierung enthielten die Absätze 6 und 7 der Vorschrift folgende Regelungen:

(6) Der Bundespräsident beruft nach Inkrafttreten dieses Gesetzes eine Kommission unabhängiger Sachverständiger. Diese Kommission hat zu Beginn ihrer Tätigkeit einen Warenkorb für diejenigen Güter und Leistungen der für die Parteien typischen Aufgaben festzulegen. Anhand dieses Warenkorbes stellt die Kommission jährlich, erstmalig im Jahr 1995 bezogen auf das Jahr 1991, die Preissteigerung bei den für die Parteien bedeutsamen Ausgaben fest. Das Ergebnis dieser Erhebung legt die Kommission dem Präsidenten des Deutschen Bundestages vor. Die Kommission wird jeweils für die Amtszeit des Bundespräsidenten berufen.

(7) Vor Änderungen in der Struktur und Höhe der staatlichen Finanzierung, die über die Feststellung von Preissteigerungen nach Absatz 6 hinausgehen, legt die in Absatz 6 genannte Kommission dem Deutschen Bundestag Empfehlungen vor. Das gilt insbesondere für die Beurteilung der Frage, ob sich die Verhältnisse einschneidend geändert haben und im Hinblick darauf eine Anpassung des Gesamtvolumens oder eine Veränderung der Struktur der staatlichen Teilfinanzierung angemessen ist.

An der im Jahr 1994 eingeführten Grundsystematik hat der Gesetzgeber ungeachtet mehrfacher späterer Gesetzesänderungen - mit Ausnahme der Regelungen

über das Verfahren bei der Anpassung der Höhe der Parteienfinanzierung - bis heute festgehalten.

2. Entwicklung der absoluten Obergrenze

Aufgrund der Übergangsvorschriften für die Neuregelungen im Sechsten Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Vorschriften griff die in dieser Form neugefasste Form der staatlichen Teilfinanzierung zum ersten Mal vollständig für die Mittel, die für das Kalenderjahr 1995 bereitgestellt wurden,

S. dazu die Erläuterungen in der Gesetzesbegründung, BT-Drs. 12/5774 v. 28.9.1993, S. 17 f.

Mit dem Siebten Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 17.2.1999 (BGBl. I S. 146) wurde die absolute Obergrenze rückwirkend für das Jahr 1998 von 230 Mio. DM auf 245 Mio. DM und damit um 6,5 % erhöht. Hinsichtlich der Höhe der Anhebung berücksichtigte der Gesetzgeber dabei die Empfehlung der „Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung“,

BT-Drs. 13/10159 v. 17.3.1998,

und überschritt die dort errechnete Steigerungsrate von 6,3 % seit Inkrafttreten der neuen Parteienfinanzierungsvorschriften nur leicht.

Mit dem Achten Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28.6.2002 (BGBl. I S. 2268) stellte der Gesetzgeber die in § 18 PartG genannten Geldbeträge auf Euro um und nahm weitere Änderungen vor. Die absolute Obergrenze wurde auf 133 Mio. Euro festgesetzt. Damit wurde die zuvor umgerechnet bei 125.266.540 Euro (245 Mio. DM) liegende absolute Obergrenze um knapp 8 Mio. Euro und damit um 6,17 % erhöht. Die Anpassung blieb damit knapp unter der von der Sachverständigenkommission für den betreffenden Zeitraum errechneten Steigerungsrate von 6,9 %,

BT-Drs. 14/8258 v. 15.2.2002.

Gleichzeitig wurde der nominelle Betrag, der den Parteien pro Wählerstimme zustand, auf 0,70 Euro festgesetzt und damit gegenüber dem vorher umgerechnet 0,51 Euro (1 DM) entsprechenden Betrag um 37 % erhöht. Die degressive Staffelung des Wählerstimmenanteils wurde auf die ersten 4 Millionen Stimmen je Partei reduziert, der entsprechend erhöhte Betrag von rechnerisch 0,66 Euro (1,13 DM) um 29 % auf 0,85 Euro angehoben. Der auf anrechenbare Zuwendungen entfallende Betrag der staatlichen Teilfinanzierung von umgerechnet 0,26 Euro (0,50 DM) pro 0,51 Euro (1 DM) wurde um 32 % auf 0,38 Euro pro 1 Euro gesenkt. Der Betrag, bis zu dem Zuwendungen von natürlichen Personen für die staatliche Teilfinanzierung berücksichtigt werden, wurde von 6.000 DM (umgerechnet 3067,75 Euro) auf 3.300 Euro und damit um 7,5 % angehoben.

Schließlich reformierte das Änderungsgesetz auch die Bestimmungen über die Anpassung der absoluten Obergrenze und die Rolle der Sachverständigenkommission. § 18 Abs. 6 und 7 PartG wurden nun wie folgt gefasst:

(6) Der Bundestag beschließt nach Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages gemäß § 23 Abs. 2 Satz 3 über die Anpassung des Betrages der absoluten Obergrenze (§ 18 Abs. 2). Der Präsident des Statistischen Bundesamtes legt dem Deutschen Bundestag hierzu bis spätestens 30. April eines jeden Jahres einen Bericht über die Entwicklung des Preisindex der für eine Partei typischen Ausgaben bezogen auf das vorangegangene Jahr vor. Grundlage des Berichts ist ein Warenkorb der Güter und Leistungen der für die Parteien typischen Ausgaben gemäß der Empfehlung der Kommission nach Absatz 7.

(7) Der Bundespräsident beruft im ersten Jahr seiner Amtszeit eine Kommission unabhängiger Sachverständiger, die den dem Preisindex der für eine Partei typischen Ausgaben zugrunde liegenden Warenkorb überprüft. Sie legt die Zusammensetzung und die Gewichtung des Warenkorbes sowie das Basisjahr des Preisindex erforderlichenfalls neu fest. Das Ergebnis dieser Erhebung legt sie dem Präsidenten des Deutschen Bundestages vor. Bei Änderungen in der Struktur der staatlichen Finanzierung soll auf Verlangen des Deutschen Bundestages erneut eine Kommission unabhängiger Sachverständiger einberufen werden.

Ziel der Änderung war laut der Gesetzesbegründung, es dem Deutschen Bundestag zu ermöglichen, nach Maßgabe der Empfehlungen der Unabhängigen Kommission und der Berechnungen des Präsidenten des Statistischen Bundesamtes gegebenenfalls auch jährlich die absolute Obergrenze anzupassen. Die Anknüpfung an die Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien sollte dabei keine materielle Regelung zum Inhalt haben, sondern den Gesetzgeber dazu anhalten, seiner Entscheidung die Analyse der vorgelegten Berichte zugrunde zu legen,

BT-Drs. 14/8778 v. 16.4.2002, S. 15.

Mit dem Neunten Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22.12.2004 (BGBl. I S. 3673) wurde die Stellung der Sachverständigenkommission erneut deutlich reduziert. § 18 Abs. 6 und 7 PartG erhielten nun folgende Fassung:

(6) Der Bundestag beschließt nach Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages gemäß § 23 Abs. 2 Satz 3 über die Anpassung des Betrages der absoluten Obergrenze (§ 18 Abs. 2). Der Präsident des Statistischen Bundesamtes legt dem Deutschen Bundestag hierzu bis spätestens 30. April eines jeden Jahres einen Bericht über die Entwicklung des Preisindex der für eine Partei typischen Ausgaben bezogen auf das vorangegangene Jahr vor. Grundlage dieses Preisindexes ist zu einem Wägungsanteil von 70 Prozent der allgemeine Verbraucherpreisindex und von 30 Prozent der Index der tariflichen Monatsgehälter der Angestellten bei Gebietskörperschaften.

(7) Der Bundespräsident kann eine Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung berufen.

Seit dem Jahr 2005 besteht eine solche Kommission nicht mehr.

Mit dem Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und des Abgeordnetengesetzes vom 23.8.2011 (BGBl. I S. 1748, 3141)¹ wurde die absolute Obergrenze für das Jahr 2011 auf 141,9 Mio. Euro und damit um 6,7 % und für das Jahr 2012 auf 150,8 Mio. Euro und damit um weitere 6,3 % erhöht. Grundlage dieser Erhöhung waren die Berechnungen nach dem zuletzt geänderten § 18 Abs. 6 PartG. Darüber hinaus sah die neue Fassung von § 18 PartG vor, dass ab dem Jahr 2013 die entsprechende Anpassung der absoluten Obergrenze nicht mehr durch Gesetz, sondern automatisch erfolgt. Nach diesem bis heute geltenden Mechanismus erhöht sich die absolute Obergrenze ohne weitere gesetzgeberische Entscheidung jährlich um den Prozentsatz, abgerundet auf ein Zehntel Prozent, um den sich der Preisindex der für eine Partei typischen Ausgaben im dem Anspruchsjahr vorangegangenen Jahr erhöht hat. Die Berechnung des Preisindex erfolgt dabei nach den bereits zuvor festgeschriebenen Maßstäben. Der Präsident des Statistischen Bundesamtes legt dem Deutschen Bundestag hierzu bis spätestens 30. April jedes Jahres einen Bericht über die Entwicklung des Preisindex bezogen auf das vorangegangene Jahr vor. Der Bundestagspräsident veröffentlicht bis spätestens 31. Mai jedes Jahres die sich aus der Steigerung ergebende Summe der absoluten Obergrenze, abgerundet auf volle Eurobeträge, als Bundestagsdrucksache.

Mit dem Zehnten Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 30.12.2015 (BGBl. I S. 2563) wurde der Betrag, der pro Wählerstimme an eine anspruchsberechtigte Partei ausgezahlt werden soll, auf 0,83 Euro, für die ersten vier Millionen Stimmen auf 1 Euro erhöht. Der Betrag, der pro berücksichtigungsfähigem Zuwendungseuro an die Parteien ausgezahlt werden soll, wurde auf 0,45 Euro erhöht. Gleichzeitig wurde eine automatische Erhöhung dieser Beträge ab dem Jahr 2017 entsprechend dem für die absolute Obergrenze festgelegten Verfahren beschlossen.

¹ Das Gesetz wurde ursprünglich als „Zehntes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und Achtundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes“ beschlossen und als solches im Bundesgesetzblatt verkündet. Später wurde die Bezeichnung durch Berichtigung im Bundesgesetzblatt auf „Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und des Abgeordnetengesetzes“ geändert, da das „Achtundzwanzigste Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes“ schon zusammen mit dem „Zweiundzwanzigsten Gesetz zur Änderung des Europaabgeordnetengesetzes“ am 28.10.2008 verkündet worden war, BGBl. I S. 2020.

3. Überschreiten der absoluten Obergrenze

Seit ihrer Etablierung durch das Sechste Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes wurde die absolute Obergrenze für die staatliche Teilfinanzierung in jedem einzelnen Jahr der Mittelfestsetzung rechnerisch überschritten, so dass die festzusetzenden Mittel auf den jeweils geltenden Betrag der absoluten Obergrenze gekürzt werden mussten.

In den ersten drei Jahren der neu organisierten staatlichen Teilfinanzierung, in denen die absolute Obergrenze bei 230 Mio. DM (umgerechnet: 117,59 Mio. Euro) lag, überstieg der rechnerische Betrag der Parteienfinanzierung die absolute Obergrenze um umgerechnet 50,542 Mio. Euro, 46,387 Mio. Euro bzw. 51,5921 Mio. Euro und damit um Werte zwischen 39 und 44 %. Durch die erste Anhebung der absoluten Obergrenze für die Jahre 1998-2000 auf 244 Mio. DM (umgerechnet 125,26 Mio. Euro) reduzierte sich diese Überschreitung nur geringfügig um Werte zwischen 43 Mio. Euro und 48,627 Mio. Euro und damit auf einen Anteil zwischen 35 und 39 %.

Die später abgeschaffte „Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung“ kritisierte diese deutliche Überschreitung mehrfach als Konstruktionsfehler in der gesetzlichen Regelung und mahnte eine Absenkung des auf jede Wählerstimme und jede berücksichtigungsfähige Zuwendung entfallenden rechnerischen Betrags an, ohne dass der Gesetzgeber dieser Empfehlung je gefolgt wäre,

So die Kritik in BT-Drs. 14/637 v. 17.3.1999, S. 24 f.; BT-Drs. 14/6710, v. 19.7.2001 S. 27 f.; die Kritik wiederholend BT-Drs. 15/3140, v. 11.5.2004, S. 22.

Auch nach der Erhöhung der absoluten Obergrenze auf 133 Mio. Euro im Jahr 2001 hielt diese Entwicklung bis zum Jahr 2010 an. In dieser Zeit wurde die absolute Obergrenze rechnerisch um Beträge zwischen 21,293 Mio. Euro und 33,98 Mio. Euro und damit um Werte zwischen 16 und 26 % überschritten.

Der Grund für den Rückgang der Überschreitung kann dabei maßgeblich in drei Faktoren gesehen werden: zum einen in der Umstrukturierung der Berechnungsfaktoren hin zu einer größeren Bedeutung des Wählerstimmenkontos, zum zweiten und damit zusammenhängend in einer im Schnitt deutlich zurückgehenden

Wahlbeteiligung bei den relevanten Wahlen, die sich in einem in absoluten Zahlen abnehmenden Wählerstimmenkonto niederschlug, sowie drittens in der Tatsache, dass der Betrag, bis zu dem Zuwendungen pro natürlicher Person für die staatliche Teilfinanzierung berücksichtigt werden, nur einmal im Jahr 2002 um 7,5 % angehoben wurde, anders als die absolute Obergrenze oder auch die einzelnen Berechnungssätze aber keiner weiteren Anpassung an Inflationsrate und/oder Kaufkraftausgleich unterzogen wurde. Hinzu kommen deutlichen Schwankungen im Zuwendungskonto, die sich unmittelbar auf die errechnete Gesamtsumme der staatlichen Teilfinanzierung vor Kürzung durch die absolute Obergrenze auswirken. Insofern zeichnet sich deutlich ab, dass sich in den jeweiligen Jahren direkt nach der Bundestagswahl, in denen die Zuwendungen, die im Jahr der Bundestagswahl an die Parteien geflossen sind, berücksichtigt werden, die relevante Summe an Zuwendungen und damit auch der errechnete, auf die absolute Obergrenze zu kürzende Betrag der staatlichen Teilfinanzierung, jeweils signifikant erhöht.

Erst durch die ganz erhebliche Anhebung der absoluten Obergrenze in den Jahren 2011 und 2012 und die anschließende dynamische Anpassung ab 2013 wurde die absolute Obergrenze erstmals für diese drei Jahre rechnerisch nur sehr moderat, nämlich nur um 10,2 Mio. Euro, 4,322 Mio. Euro bzw. 1,5 Mio. Euro und damit um weniger als 7,2 %, 3 % bzw. 1 % überschritten.² Schon im Jahr 2014, in dem die höheren Zuwendungen für das Bundestagswahljahr 2013 Berücksichtigung fanden, vergrößerte sich der Abstand zur absoluten Obergrenze wieder auf rund 8,6 Mio. Euro und damit auf gut 5 %. Gänzlich beseitigt wurde dieser Angleichungseffekt schließlich durch die deutliche Anhebung der Berechnungssätze durch entsprechendes Gesetz im Jahr 2015. Seitdem betrug die Überschreitung zwischen 29 Mio. Euro und knapp 37 Mio. Euro und damit zwischen 18,5 % und 23 %.

² Dabei bleibt hier in der Darstellung die Kürzung im Rahmen der relativen Obergrenze unberücksichtigt. Durch diese Kürzung einzelner Parteien kam es tatsächlich im Jahr 2013 zum ersten und bisher einzigen mal zu keiner Kürzung des Auszahlungsbetrags, weil bereits die Kürzungen durch die relative Obergrenze den rechnerischen Anspruchsbetrag entsprechend reduziert hatten.

4. Erhöhung der absoluten Obergrenze durch das Gesetz vom 10.7.2018

Am 8.5.2018 stellte der Präsident des Deutschen Bundestages die Erhöhung der absoluten Obergrenze für das Jahr 2018 um 2,2 % auf 165.363.194 Euro fest,

BT-Drs. 19/2040 v. 8.5.2018.

Weniger als einem Monat später, am 5.6.2018, brachten die Fraktionen von CDU/CSU und SPD im Deutschen Bundestag einen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze,

BT-Drs. 19/2509 v. 5.6.2018, beigelegt als *Anlage 3*,

in den Bundestag ein. Das Problem, dem der Gesetzentwurf begegnen will, beschreibt der Gesetzentwurf wie folgt:

„Die den Parteien zur Erfüllung ihrer von der Verfassung vorgesehenen Aufgaben bei der politischen Willensbildung nach Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes nach den Grundsätzen des § 18 des Parteiengesetzes zustehenden Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien werden nach § 19 Absatz 5 Satz 2 des Parteiengesetzes für alle anspruchsberechtigten Parteien gekürzt, wenn sie zusammen das jährliche Gesamtvolumen staatlicher Mittel überschreiten, das nach § 18 Absatz 2 des Parteiengesetzes allen Parteien höchstens ausgezahlt werden darf.“

Damit erschöpft sich die Problembeschreibung in einer Wiedergabe des geltenden Rechts, das im Übrigen unmittelbar auf dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1992 beruht. Die Lösung des Gesetzentwurfs ist die weitere Erhöhung der absoluten Obergrenze von gut 165 Mio. Euro auf 190 Mio. Euro, d.h. um etwa 15 %, für das Anspruchsjahr 2018.

Der Gesetzentwurf wurde am 8. Juni 2018, drei Tage nach seiner Veröffentlichung, in erster Lesung im Bundestag beraten und zur Beratung federführend an den Ausschuss für Inneres, Bauen und Heimat überwiesen. Über die kurzfristige zusätzliche Aufnahme dieses neuen Tagesordnungspunkts war zuvor im Ältestenrat keine Einigung erzielt worden. Die Erweiterung der Tagesordnung wurde mit

den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der übrigen Fraktionen beschlossen,

BT-PlenProt. 19/37, S. 3562 (B).

Am 11. Juni 2018 erfolgte im Ausschuss für Inneres, Bauen und Heimat eine Expertenanhörung, zu der ab dem 7. Juni 2018 geladen worden war. Am 15. Juni 2018 beriet der Bundestag in zweiter und dritter Lesung über den Gesetzentwurf. Auch diese Beratungen waren mit den Stimmen der Fraktionen von CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der anderen Fraktionen auf die Tagesordnung gesetzt worden,

BT-PlenProt. 19/40, S. 3916 (B).

Der Gesetzentwurf wurde mit 371 Ja-Stimmen gegen 285 Nein-Stimmen bei 4 Enthaltungen angenommen.

Neben der Problembeschreibung zu Beginn enthält der mit vier Seiten äußerst knappe Begründungsteil des Gesetzentwurfs im Wesentlichen vier kurze Argumentationsstränge, mit denen die Anhebung der absoluten Obergrenze begründet werden soll: gesteigerte Ausgaben für die Parteien durch Digitalisierung, neue innerparteiliche Partizipationsinstrumente, erhöhte Transparenz- und Rechenschaftsanforderungen sowie schließlich die Erhöhung der Berechnungssätze für die staatliche Teilfinanzierung durch den Bundestag selbst im Jahr 2016. Die Ausführungen in der Begründung des Gesetzentwurfs beschränken sich diesbezüglich nach einer Darstellung der geltenden Rechtslage auf den folgenden Text:

„Allerdings vermag der mehrfach angepasste Ausgangsbetrag, der durch die Erhöhung der absoluten Obergrenze nach § 18 Absatz 2 Satz 2 des Parteiengesetzes nur bezüglich der Geldwertentwicklung, nicht wegen des Entstehens neuer Aufgaben oder sonstiger einschneidender Veränderungen der Verhältnisse korrigiert wird, die aktuellen Erfordernisse und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen (sic!) bei der Erfüllung der von der Verfassung in Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 GG den Parteien bei der Wil-

lensbildung des Volkes aufgetragenen Aufgaben nicht mehr gerecht zu werden.

Insbesondere durch die Digitalisierung der Kommunikationswege und Medien hat sich eine Vielzahl neuer politischer Foren entwickelt, auf denen die Parteien entsprechend der von der Verfassung übertragenen Aufgabe der Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes im heutigen Umfeld präsent sein müssen. Gestaltung, ständige Aktualisierung und Moderation interaktiver Internetauftritte sowie Präsenz auf den Social Media-Plattformen erfordern unter den Rahmenbedingungen der Erfüllung der aktuellen Anforderungen an die Datensicherheit der Teilnehmer und die Sicherung eigener Auftritte und Kommunikationsbeiträge vor digitalen Angriffen aus dem Netz und kommunikativen Angriffen durch Desinformation und Fake News im Rahmen hybrider Strategien von außen hohe Einstiegs- und Betriebsinvestitionen.

Hinzu kommen jenseits des Inflationsausgleichs durch Veränderung der politisch-kulturellen und der rechtlichen Rahmenbedingungen bedingte Kosten neuer innerparteilicher Partizipationsinstrumente (Mitgliederstatt Delegiertenparteitage, Mitgliederentscheide) und erhöhter Transparenz- und Rechenschaftsanforderungen, die für alle Parteien erhebliche Kosten neuer Quantität und Qualität verursachen, wenn sie unter einschneidend veränderten Verhältnissen ihren Verfassungsauftrag im Sinne der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in Zukunft effektiv erfüllen wollen.

Damit die durch das 10. Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22.12.2016 (BGBl. I S. 2563) vorgenommene Anpassung der Beträge im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien nach § 18 Absatz 3 des Parteiengesetzes nicht dadurch konterkariert wird, dass ein sich nach den angehobenen Beträgen rechnerisch ergebender Anspruch der Parteien wegen der proportionalen Kürzung der Beträge nach § 19a Absatz 5 Satz 2 des Parteiengesetzes wegen Überschreitung der unter den Verhältnissen des Jahres 1992 festgelegten und seitdem nur fortgeschriebenen absoluten Obergrenze tatsächlich den Parteien nicht ausgezahlt werden kann, ist eine einmalige Anhebung der absoluten Obergrenze des § 18 Absatz 2 Satz 1 des Parteiengesetzes nötig, damit die den

Parteien pro Wähler zustehenden Beträge bei steigender Wahlbeteiligung (2009: 70,8 %; 2013: 71,5 %; 2017: 76,2 %) nicht nur im Gesetz ausgelobt werden, sondern den Parteien auch tatsächlich zufließen können. “

Zum konkreten Betrag der Erhöhung führt die Begründung des Gesetzentwurfs aus:

„Die Höhe der neuen absoluten Obergrenze ist so gewählt, dass die sich nach den geltenden Beträgen des § 18 Absatz 3 des Parteiengesetzes bei der Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2017 am 22. Februar 2018 ergebenden Ansprüche der Parteien unter den heutigen Verhältnissen zusammen unterhalb der angepassten absoluten Obergrenze gelegen hätten und nicht nach § 19a Absatz 5 Satz 2 des Parteiengesetzes proportional gekürzt, sondern den Parteien ausgezahlt worden wären.“

Gegen Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze, mit dem die beschriebene Anhebung der absoluten Obergrenze erfolgt, richtet sich der vorliegende Antrag.

B. Zulässigkeit

Der Antrag ist nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, §§ 13 Nr. 6, 76 Abs. 1 Nr. 1 BVerfGG zulässig. Die 216 Antragsteller sind Mitglieder des Bundestages. Zusammen stellen sie mehr als ein Viertel der 709 Mitglieder des Bundestags. Sie halten den antragsgegenständlichen Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 10.7.2018 (BGBl. I S. 1116) aus den nachfolgend näher bezeichneten Gründen für mit Art. 21 Abs. 1 GG unvereinbar und nichtig.

C. Begründetheit

Der Antrag ist begründet. Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 10.7.2018 ist mit Art. 21 Abs. 1 GG unvereinbar und nichtig, weil die Vorschrift den in Art. 21 Abs. 1 GG verankerten Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien verletzt. Der Grundsatz der Staatsfreiheit folgt unmittelbar aus Art. 21 GG (I.). Ihm lässt sich das verfassungsrechtliche Gebot entnehmen, dass die Höhe der staatlichen Teilfinanzierung für die politischen

Parteien auf das beschränkt bleiben muss, was zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien unerlässlich ist und von den Parteien nicht selbst aufgebracht werden kann (II.). Dabei dient diese verfassungsunmittelbare absolute Obergrenze zugleich der Verwirklichung des aus Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip resultierenden verfassungsrechtlichen Gebots, die funktionalen Defizite bei der Gemeinwohlfindung im Rahmen von Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache zu korrigieren (III.). Dieser verfassungsrechtlichen Verankerung der absoluten Obergrenze lassen sich sowohl materielle (IV.) als auch prozedurale (V.) Anforderungen an eine gesetzliche Erhöhung der absoluten Obergrenze entnehmen. Das hier angegriffene Gesetz genügt diesen Anforderungen nicht (VI.).

I. Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Staatsfreiheit der politischen Parteien

Art. 21 Abs. 1 GG bestimmt, dass die Parteien bei der Willensbildung des Volkes mitwirken. Aus dieser Aufgabe der Mitwirkung an der demokratischen Willensbildung folgt nach der Grundkonzeption des Grundgesetzes, dass die Parteien nicht in den Bereich der organisierten Staatlichkeit eingefügt werden dürfen,

BVerfGE 107, 339 (361); 121, 30 (54); *Hesse*, VVDStRL 17 (1959), 11 (28),

sondern es sich bei ihnen vielmehr um frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Raum wurzelnde Gruppen handeln muss,

BVerfGE 20, 56 (100 f.); 85, 264 (287); 91, 262 (268); 91, 276 (285 f.); 104, 14 (19); *Klein*, in: Maunz/Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, Art. 21 Rn. 151.

Den Parteien obliegt es, politische Ziele zu formulieren und diese den Bürgern zu vermitteln sowie daran mitzuwirken, dass die Gesellschaft wie auch den einzelnen Bürger betreffende Probleme erkannt, benannt und angemessenen Lösungen zugeführt werden. Die für den Prozess der politischen Willensbildung im demokratischen Staat entscheidende Rückkoppelung zwischen Staatsorganen und Volk ist auch Sache der Parteien,

BVerfGE 85, 264 (284).

Das Gebot der Staatsfreiheit der Parteien ist damit im Ergebnis Teil des unmittelbar aus Art. 20 II GG folgenden demokratischen Grundsatzes der Willensbildung von unten nach oben. Willensbildung des Volkes und staatliche Willensbildung sind zwar auf vielfältige Weise miteinander verschränkt. In einer Demokratie muss sich diese Willensbildung aber vom Volk zu den Staatsorganen, nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk hin, vollziehen. Die Staatsorgane werden durch den Prozess der politischen Willensbildung des Volkes, der in die Wahlen einmündet, erst hervorgebracht. Das bedeutet, dass es den Staatsorganen grundsätzlich verwehrt ist, sich in Bezug auf den Prozess der Meinungs- und Willensbildung des Volkes zu betätigen, dass dieser Prozess also grundsätzlich staatsfrei bleiben muss,

BVerfGE 20, 56 (99); ähnlich BVerfGE 44, 125 (140); BVerfGE 138, 102 (109).

Wenn aber die demokratische Willensbildung notwendig auf Parteien angewiesen ist, um den Wählern einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen,

BVerfGE 11, 266 (273); 69, 92 (110); 73, 40 (85); 107, 339 (358 f.); 121, 30 (53 f.),

dann kann dieser Prozess nur dann nach demokratischen Grundsätzen der Willensbildung von oben nach unten erfolgen, wenn die Parteien nicht in die staatliche Sphäre eingliedert, sondern in diesem Sinne „staatsfrei“ sind.

Dieses verfassungsrechtliche Gebot der Staatsfreiheit hat in der binären Codierung eines Staat-Gesellschaft-Schemas eine Kehrseite, die die Verankerung der Parteien in der Gesellschaft betrifft. Denn die vom Grundgesetz vorausgesetzte Staatsfreiheit der Parteien erfordert nicht nur die Gewährleistung ihrer Unabhängigkeit vom Staat, sondern auch, dass die Parteien sich ihren Charakter als

frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen bewahren,

BVerfGE 85, 264 (287); 20, 56 (101).

In diesem Sinne enthält der verfassungsrechtliche Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien zum einen ein klassisches Freiheitsrecht der Parteien auf Freiheit vor staatlicher Einflussnahme und Eingliederung in den staatlichen Bereich. Gleichzeitig ist ihm aber auch ein objektiv-rechtliches Gebot zu entnehmen, das als Garantie der gesellschaftlichen Verankerung der Parteien wirkt. Der Staat hat nicht nur die Freiheit der Parteien gegenüber staatlicher Einmischung zu gewährleisten, sondern muss auch in einem umfassenden Sinne bei der rechtlichen Ordnung des politischen Systems dafür Sorge tragen, dass die Parteien als freie gesellschaftliche Zusammenschlüsse in der Gesellschaft verankert bleiben. Nur so können die Parteien ihre Funktion, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, auch tatsächlich erfüllen.

II. Die absolute Obergrenze als Teil der Staatsfreiheit der Parteien

Die verfassungsrechtlich gebotene Staatsfreiheit der Parteien stellt konkrete Anforderungen an die Ausgestaltung der staatlichen Teilfinanzierung der politischen Parteien. Teil der Staatsfreiheit ist insofern auch eine besondere Form von wirtschaftlicher Unabhängigkeit vom Staat und als Kehrseite eine notwendige wirtschaftliche Verankerung in der Gesellschaft. Einerseits muss daher ausgeschlossen werden, dass der Staat durch finanzielle Leistungen mittelbaren Einfluss auf die Arbeit der Parteien nimmt. Andererseits muss sichergestellt werden, dass die Parteien nicht wirtschaftlich vom Staat völlig abhängig werden und sich so aus ihrer gesellschaftlichen Verankerung lösen. Daraus folgt, dass die Parteien nicht nur politisch sondern auch wirtschaftlich auf die Zustimmung und Unterstützung der Bürger angewiesen bleiben müssen. Durch öffentliche Mittel darf den einzelnen Parteien daher das Risiko des Fehlschlagens ihrer Bemühungen um eine hinreichende Unterstützung in der Wählerschaft auch in wirtschaftlicher Hinsicht nicht abgenommen werden. Der Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien wird durch die Gewährung finanzieller Zuwendungen mithin dann verletzt, wenn durch sie die Parteien der Notwendigkeit enthoben werden, sich um die finanzi-

elle Unterstützung ihrer Aktivitäten durch ihre Mitglieder und ihnen nahestehende Bürger zu bemühen. Wird dies außer Acht gelassen, laufen die Parteien Gefahr, sich aus ihrer gesellschaftlichen Verwurzelung zu lösen,

BVerfGE 85, 264 (287).

Aus diesen Grundsätzen ist nicht nur die verfassungsrechtliche Notwendigkeit abzuleiten, dass das Gesamtvolumen staatlicher Zuwendungen an die Parteien die Summe ihrer selbsterwirtschafteten Einnahmen nicht übersteigt (sog. relative Obergrenze). Vielmehr folgt aus ihnen auch, dass eine Steigerung dieser Einnahmen nicht ohne weiteres dazu führen darf, dass der Umfang der Staatsfinanzierung der Parteien weiter anschwillt. Der Umfang der Staatsfinanzierung muss sich vielmehr auf das beschränken, was zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien unerlässlich ist und von den Parteien nicht selbst aufgebracht werden kann. Der Staat darf den Parteien nicht mehr zuwenden, als sie unter Beachtung des Gebots sparsamer Verwendung öffentlicher Mittel, die ja im Wesentlichen aus den von den Bürgern erhobenen Abgaben bestehen, zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen,

BVerfGE 85, 264 (290).

Aus diesem Grund hat das Bundesverfassungsgericht den Betrag, der den Parteien in den Jahren 1989 bis 1992 durchschnittlich aus öffentlichen Kassen zugeflossen ist, als absolute Obergrenze der Parteienfinanzierung insofern festgelegt, als es festgestellt hat, dass dieser Betrag für die staatliche Teilfinanzierung der politischen Parteien als hinreichend angesehen werden muss, solange die bestehenden Verhältnisse keine einschneidende Veränderung erfahren,

BVerfGE 85, 264 (291).

Nur wenn auf diese Weise sichergestellt ist, dass die Höhe der staatlichen Teilfinanzierung nicht nur anteilig auf die Höhe der selbst erwirtschafteten Einnahmen begrenzt ist, sondern auch der absoluten Höhe nach lediglich einen solchen Betrag gewähren kann, der für die Erfüllung ihrer verfassungsrechtlichen Aufga-

be zwingend erforderlich ist, ist das Gebot der Staatsfreiheit der Parteien auch in finanzieller Hinsicht erfüllt. Wollen Parteien daher Mittel in einer Höhe aufwenden, die über das verfassungsrechtlich zwingend notwendige Maß hinausgehen, so können sie dies allein dadurch erreichen, dass sie ihre wirtschaftlichen Einkünfte, die aus der Sphäre der Gesellschaft stammen, erhöhen. Andernfalls wäre ihre wirtschaftliche Verankerung in der Gesellschaft bedroht.

III. Gesetzliche Regelung der Parteienfinanzierung als „Entscheidung in eigener Sache“

Diese Begrenzung der absoluten Höhe der staatlichen Teilfinanzierung der politischen Parteien hat ihre Wurzeln allerdings nicht allein und ausschließlich im verfassungsrechtlichen Gebot der Staatsfreiheit der Parteien. Vielmehr ist die durch das Bundesverfassungsgericht gesetzte absolute Obergrenze auch eine verfassungsrechtlich notwendige Konsequenz aus der strukturellen Gefährdung der Gemeinwohlfindung bei parlamentarischen Prozessen, die zu „Entscheidungen in eigener Sache“ führen. Sie folgt damit auch aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 2 und 3 GG.

Das strukturelle Problem, dass Entscheidungen staatlicher Hoheitsträger dann nicht zwingend am Gemeinwohl ausgerichtet werden, wenn die jeweiligen Entscheidungsträger ein eigenes persönliches Interesse am Ausgang der Entscheidung haben, wird im positiven Recht sowohl für den Bereich der Exekutive wie denjenigen der Judikative bearbeitet. Insbesondere die Vorschriften über die persönliche Befangenheit stellen insofern sicher, dass Amtsträger ihre Entscheidungen allein an Gemeinwohlbelangen und nicht an persönlichen Interessen ausrichten.

Im Bereich der Legislative stellen sich diese Zusammenhänge demgegenüber deutlich anders dar. Denn hier werden keine Einzelfallentscheidungen getroffen, über die das Gemeinwohl verwirklicht werden soll. Vielmehr geht es im Rahmen der Gesetzgebung gerade darum, über den parlamentarischen Prozess überhaupt erst Maßstäbe für das Gemeinwohl zu entwickeln. Aus diesem Grund wird hier die Gemeinwohlverwirklichung auch nicht, wie bei der Verwaltung und der Rechtsprechung, durch eine Entpolitisierung, sondern im Gegenteil durch eine Politisierung des Prozesses zu erreichen versucht. Das Gemeinwohl wird dabei gerade durch den deliberativen politischen Prozess gefunden, wobei sich die ge-

genläufigen politischen Interessen ausgleichen und zu einem gemeinwohlförderlichen Ergebnis führen sollen,

vgl. etwa nur *Schürmann*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, § 20 Rn. 10; *Krüper*, ebenda., § 39 Rn. 20; *Schulze-Fielitz*, NVwZ 1983, 709 (711).

Aufgrund dieses Ideals des deliberativen Prozesses sowie des strukturellen Fehlens von individuellen Eigeninteressen beim Treffen der abstrakt-generellen gesetzgeberischen Entscheidungen existieren für den Bereich der Gesetzgebung auch keine zu den Regeln in Exekutive und Judikative vergleichbaren Befangenheitsvorschriften.

Dieses Modell der Gemeinwohlfindung im politischen Prozess bei der Herstellung abstrakt-genereller Regelungen kommt jedoch an seine strukturellen Grenzen, wenn nicht über allgemeine gesellschaftliche Fragen, sondern spezifisch über die Bedingungen des politischen Systems selbst verhandelt wird. Denn der Einfluss von Partikularinteressen, der im Bereich der Einzelfallentscheidungen die Gemeinwohlfindung stören kann und deshalb mit den Vorschriften über die Befangenheit neutralisiert werden soll, verschiebt sich hier von der individuellen auf die kollektive Ebene und wird deshalb auch im Bereich abstrakt-genereller Normsetzung von Relevanz. Bei Entscheidungen, die das politische System selbst betreffen, haben nämlich alle beteiligten Entscheidungsträger oft unabhängig von einer individuellen persönlichen Betroffenheit ein strukturell gleichlaufendes Interesse, zugunsten bestimmter Eigeninteressen als politische Akteure und gegen das Gemeinwohl zu entscheiden. Die Idee der Gemeinwohlfindung durch die Artikulation und den Ausgleich widerstreitender politischer Interessen muss in solchen Fällen versagen,

vgl. dazu auch *Streit*, Entscheidung in eigener Sache, 2006, S. 20 ff.; *Lang*, Gesetzgebung in eigener Sache, 2007, S. 2 ff.

Die Regelungen über die staatliche Teilfinanzierung der politischen Parteien stellen einen klassischen Fall solcher Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache dar. Zwar betreffen Regelungen über die Parteienfinanzierung nicht das Par-

lament selbst etwa in Bezug auf seine Zusammensetzung, Arbeitsweise oder Finanzierung. Da die über die Parteienfinanzierung entscheidenden Abgeordneten aber heute ihre Mandate ausnahmslos über Wahlvorschläge der Parteien erhalten und damit im Hinblick auf die Fortführung ihres Mandats in der nächsten Wahlperiode sowohl von einer entsprechenden Kandidatenaufstellung durch die Partei als auch vom Wahlerfolg der Partei abhängig sind, sind hier die Interessen der Abgeordneten und der Parteien in einem solchen Ausmaß verkoppelt, dass auch hier im funktionalen Sinne eine Entscheidung in eigener Sache vorliegt. In der parlamentarischen Auseinandersetzung über die Parteienfinanzierung stehen daher meist keine unterschiedlichen Gemeinwohlkonzepte im Vordergrund, sondern gleichlaufende wirtschaftliche Interessen der die Abgeordneten tragenden Parteien.

Durch den strukturellen Gleichlauf der politischen Interessen aller entscheidenden Akteure in diesen Angelegenheiten muss das Modell einer Gemeinwohlfindung aus dem Widerstreit gegenläufiger politischer Positionen heraus hier deshalb weitestgehend versagen. Die Politisierung, die in anderen Zusammenhängen gerade als Garant der gemeinwohlorientierten Sachentscheidung des demokratischen Gesetzgebers wirkt, wird hier also in gewissem Umfang zu deren Gegenspieler. Die Realisierung demokratischer Gemeinwohlfindung durch das Parlament stößt bei derartigen Entscheidungen also an ihre strukturellen Grenzen, ohne dass das Grundgesetz für diese Fälle explizite institutionelle Lösungen zur Umgehung des Dilemmas bereithielte. Damit ist aber nicht nur das System der demokratischen Gemeinwohlfindung punktuell gefährdet. Auch das Vertrauen in die handelnden Akteure als zentrale Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Verfassungssystems droht auf diese Weise zu erodieren. Das gilt insbesondere für den Bereich der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien: Gewinne der Bürger durch entsprechende parlamentarische Entscheidungen über die staatliche Teilfinanzierung der Parteien den Eindruck, die Parteien „bedienten“ sich aus der Staatskasse, so führte dies notwendig zu einer Verminderung ihres Ansehens und würde letztlich ihre Fähigkeit beeinträchtigen, die ihnen von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen,

BVerfGE 85, 264 (290).

Um diesem strukturellen Dilemma in der demokratischen Entscheidungsfindung zu entgehen, hat das Bundesverfassungsgericht im Wesentlichen drei verschiedene Arten von Mechanismen entwickelt, die ein Gegengewicht zu den strukturell gleichlaufenden Interessen im Parlament bilden können: Transparenzpflichten im Gesetzgebungsverfahren, die Einbindung externen Sachverständigen sowie eine erhöhte Kontrollichte der Verfassungsgerichte.

Eine Pflicht zur besonderen Transparenz des Entscheidungsverfahrens wurde dabei bisher vor allem für den Bereich der Festlegung der Abgeordnetendiäten explizit hergeleitet. Als zentrale Voraussetzung für Kontrolle durch die Öffentlichkeit folgt diese Pflicht zu erhöhter Transparenz unmittelbar aus dem Demokratie- und dem Rechtsstaatsprinzip:

In einer parlamentarischen Demokratie lässt es sich nicht vermeiden, dass das Parlament in eigener Sache entscheidet, wenn es um die Festsetzung der Höhe und um die nähere Ausgestaltung der mit dem Abgeordnetenstatus verbundenen finanziellen Regelungen geht. Gerade in einem solchen Fall verlangt aber das demokratische und rechtsstaatliche Prinzip (Art. 20 GG), dass der gesamte Willensbildungsprozess für den Bürger durchschaubar ist und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen wird. Denn dies ist die einzige wirksame Kontrolle. Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich,

BVerfGE 40, 296 (327).

Als zweiten Kontrollstrang, den das Gericht allerdings weniger als verfassungsrechtlich zwingend geboten denn als verfassungspolitisch dringend angezeigt rekonstruiert, hat es die Einbindung von Sachverständigen, insbesondere in Fragen der Parteienfinanzierung, herausgearbeitet. Insofern hat es schon in seiner Entscheidung zur Parteienfinanzierung aus dem Jahr 1992 festgehalten, dass sich der Gesetzgeber für die Beurteilung der Frage, ob sich die Verhältnisse einschneidend geändert haben und im Blick darauf eine Erhöhung des Gesamtvolumens staatlicher Zuwendungen zulässig erscheint, des Rates unabhängiger Sachverständiger bedienen kann. Denn ähnlich wie bei der Festlegung der Bezüge von Abgeordneten und sonstigen Inhabern politischer Ämter ermangelt das Gesetz-

gebungsverfahren in diesem Bereich regelmäßig des korrigierenden Elements gegenläufiger politischer Interessen, ein Umstand, dem durch die Einschaltung objektiven Sachverständigen abzuwehren deshalb nahe liegt,

BVerfGE 85, 264 (291 f.).

Schließlich ist das Bundesverfassungsgericht dem strukturellen Gemeinwohlfindungsdefizit bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache dadurch begegnet, dass es seine eigene Rolle bei der Kontrolle parlamentarischer Entscheidungen am Maßstab der Verfassung ausgebaut und die politische Entscheidungsprärogative des Gesetzgebers gegenüber der verfassungsgerichtlichen Kontrolle insoweit reduziert hat. Insbesondere die konkrete Festlegung einer zahlenmäßigen Obergrenze für die Parteienfinanzierung in der Entscheidung aus dem Jahr 1992 zeigt insofern an, dass das strukturelle Defizit in der entsprechenden parlamentarischen Entscheidungsfindung nur durch eine engmaschige verfassungsgerichtliche Kontrolle ausgeglichen werden kann.

IV. Materielle Anforderungen an eine Erhöhung der absoluten Obergrenze

Vor diesem Hintergrund bestehen zunächst materielle Anforderungen an eine Erhöhung der durch das Bundesverfassungsgericht festgestellten absoluten Obergrenze der staatlichen Teilfinanzierung.

Eine Erhöhung, die über eine Anpassung an die für die Parteien relevanten Preissteigerungen hinausgeht, erfordert zum einen, dass sich die für die Parteienfinanzierung maßgeblichen Verhältnisse „einschneidend geändert“ haben,

BVerfGE 85, 264 (291).

Zum anderen darf der Umfang der Erhöhung nur so weit reichen, dass sich der Umfang der staatlichen Teilfinanzierung weiterhin auf das beschränkt, was zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien unerlässlich ist und von den Parteien nicht selbst aufgebracht werden kann,

BVerfGE 85, 264 (290).

Es handelt sich daher um überaus hohe materielle Hürden. Bei der Veränderung der für die Arbeit der Parteien relevanten Umstände muss es sich um objektive Veränderungen handeln, die nicht auf eigenen Entscheidungen der Parteien beruhen, sondern von außen an sie herangetragen werden. Darüber hinaus kann nicht jede Veränderung der Umstände eine Erhöhung der absoluten Obergrenze rechtfertigen. Es muss sich vielmehr um eine „einschneidende“ Veränderung handeln, d.h. um eine Veränderung, die die für die Parteienfinanzierung maßgeblichen Umstände nachhaltig und in großem Umfang verändert. Auch wenn eine solche erhebliche Veränderung der Umstände eingetreten ist, kann sie doch gleichzeitig nicht jede Erhöhung der absoluten Obergrenze rechtfertigen. Vielmehr muss auch nach einer Erhöhung der absoluten Obergrenze aufgrund veränderter Verhältnisse die staatliche Teilfinanzierung auf das unerlässliche Maß beschränkt bleiben. Das bedeutet, dass eine Erhöhung auf einen solchen Betrag beschränkt bleiben muss, der angesichts der veränderten Umstände für die finanzielle Funktionsfähigkeit der Parteien zwingend erforderlich ist. Erhöhungen der absoluten Obergrenze, die über einen reinen Kaufkraftausgleich hinausgehen, sind nur dann mit dem Grundgesetz vereinbar, wenn sie diesen inhaltlichen Maßstäben entsprechen.

V. Prozedurale Anforderungen an eine Erhöhung der absoluten Obergrenze

Im Rahmen der verfassungsgerichtlichen Überprüfung folgen aus diesen Grundsätzen jedoch nicht nur materielle, sondern auch prozedurale Anforderungen an die entsprechende Gesetzgebung. Solche besonderen Anforderungen greifen stets dann ein, wenn aus dem Grundgesetz konkrete, zahlenmäßig zu beziffernde Festlegungen über auszahlende Geldbeträge abgeleitet werden müssen. In diesem Sinne treffen den Gesetzgeber bei der Erhöhung der absoluten Obergrenze ganz besondere Darlegungs- und Begründungspflichten, um die zu beschließende Erhöhung rechtfertigen zu können.

In Hinblick auf das Erfordernis, die Entscheidungen über die Parteienfinanzierung als Entscheidung in eigener Sache der öffentlichen Kontrolle in besonderer Weise zugänglich zu machen, folgt eine besondere Darlegungs- und Begründungspflicht bereits aus dem Erfordernis, das Ansehen der Parteien in der Bevölkerung und damit auch ihre Fähigkeit zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung zu sichern. Gewönne der Bürger den Eindruck, die Parteien „bedienten“ sich aus

der Staatskasse, so führte dies notwendig zu einer Verminderung ihres Ansehens und würde letztlich ihre Fähigkeit beeinträchtigen, die ihnen von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen,

BVerfGE 85, 264 (290).

Die Gefahr, dass ein solcher Eindruck entsteht, kann jedoch nur mithilfe prozeduraler Mittel eingedämmt werden. Nur dann, wenn der Gesetzgeber für den Bürger nachvollziehbar darlegt, warum eine Erhöhung der absoluten Obergrenze sachlich gerechtfertigt und für die Funktionsfähigkeit der Parteien erforderlich ist, warum es sich also gerade nicht um eine „Selbstbedienung“ der Parteien handelt, kann Vertrauen des Bürgers in die Sachrichtigkeit und Gemeinwohlorientierung der derart getroffene Entscheidung entstehen. Fehlt es an einer solchen nachvollziehbaren Begründung, wird hingegen der Eindruck, es handele sich hier allein um eine Erhöhung zur Befriedigung finanzieller Interessen der Parteien, unmittelbar verstärkt.

Zum anderen erfordert auch die besondere Struktur der notwendigen verfassungsgerichtlichen Kontrolle eine besondere Begründung und Darlegung der zugrundeliegenden Motive, so dass den Gesetzgeber insoweit eine gewisse Obliegenheit trifft. Entsprechende Obliegenheiten hat das Bundesverfassungsgericht in jüngerer Zeit vor allen Dingen in solchen Bereichen entwickelt, in denen staatliche Leistungen ihrer Höhe nach durch die Verfassung determiniert werden, etwa für die Höhe der Leistungen zur finanziellen Sicherung des Existenzminimums oder für die Höhe der Professoren- und Richterbesoldung. Gegenüber der Gesetzgebung zur Parteienfinanzierung sind in diesen Bereichen allerdings die Vorzeichen der Kontrolle umgekehrt: Während es hier darum geht, aus der Verfassung eine bestimmte Mindesthöhe der staatlichen Ausgaben herzuleiten, die mit dem Interesse des Gesetzgebers an sparsamer Verwendung von Haushaltsmitteln kollidiert, hat der Gesetzgeber im Fall der Parteienfinanzierung gerade ein Interesse daran, möglichst hohe Mittel auszuschütten, während die Verfassung diese Ausgaben der Höhe nach begrenzt. Trotz dieser inversen verfassungsrechtlichen Regelungsziele lassen sich doch parallele Strukturen erkennen, die insbesondere eine Übertragung der für diesen Bereich entwickelten Erwägungen zu Darlegungs- und Begründungspflichten notwendig erscheinen lassen.

Diese Parallelen bestehen zum einen darin, dass bei der Festsetzung der Parteienfinanzierung genau wie bei der Festsetzung der Regelsätze für die Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums eine verfassungsrechtliche Ergebniskontrolle nicht möglich ist, so dass besonders hohe Anforderungen an die Kontrollierbarkeit des Verfahrens zu stellen sind. Für die Bemessung der grundrechtlich fundierten Hilfen zur Sicherung des Existenzminimums hat das Bundesverfassungsgericht insofern festgestellt, dass sich der verfassungsrechtliche Schutz des Einzelnen aus der Menschenwürde nicht nur auf das Ergebnis der Sicherung des Existenzminimums, sondern auch auf das Verfahren zu dessen Ermittlung erstreckt, weil eine Ergebniskontrolle am Maßstab dieses Grundrechts nur begrenzt möglich ist. Um eine der Bedeutung des Grundrechts angemessene Nachvollziehbarkeit des Umfangs der gesetzlichen Hilfeleistungen sowie deren gerichtliche Kontrolle zu gewährleisten, müssen die Festsetzungen der Leistungen daher auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren tragfähig zu rechtfertigen sein,

BVerfGE 125, 175 (226).

Dieselben Erwägungen müssen auch für die Festsetzung der absoluten Obergrenze für die Parteienfinanzierung gelten - und zwar sowohl im Hinblick auf eine Begrenzung nach oben als auch eine solche nach unten. Würde die absolute Obergrenze - was nach der Interessenlage der handelnden Akteure überaus unwahrscheinlich ist - zu niedrig angesetzt, drohte eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Parteien, weil ihnen keine ausreichenden finanziellen Mittel mehr zu Verfügung stünden. Wird die absolute Obergrenze hingegen zu hoch angesetzt, drohen eine wirtschaftliche Abhängigkeit der Parteien vom Staat sowie ein Verlust der Funktionsfähigkeit der Parteien durch einen Verlust des Vertrauens der Bürger. Ein solches Ergebnis ließe sich aber zum einen mit den Erkenntnismitteln des Verfassungsprozesses schwer exakt nachweisen und könnte zum anderen auch zum Zeitpunkt des Eintritts der Veränderung kaum noch tatsächlich korrigiert werden.

Darüber hinaus folgt die besondere Darlegungs- und Begründungslast aber auch aus dem Umstand, dass die Verfassung hier zwar eine zahlenmäßige Begrenzung verlangt, sich ein konkreter Betrag aber mit den Mitteln der Verfassungsausle-

gung nicht aus dem Grundgesetz ableiten lässt. Aus diesem Grund hat auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil aus dem Jahr 1992, in dem es die absolute Obergrenze als zahlenmäßige Grenze aus der Verfassung abgeleitet hat, keine eigene Zahl festgelegt, sondern vielmehr an die gesetzgeberische Entscheidung über die Gewährung von staatlichen Leistungen in den Jahren 1989-1992 angeknüpft und festgehalten, dass jedenfalls die Höhe dieser Zahlungen als verfassungsrechtlich ausreichend betrachtet werden muss. Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers wurde damit so weit wie möglich respektiert. Gerade aufgrund dieser fehlenden Möglichkeit, eine konkrete Bezifferung aus der Verfassung selbst abzuleiten, verlangt das Grundgesetz vom Gesetzgeber eine besondere Darlegung der Gründe und Berechnungsgrundlagen, auf der die konkrete parlamentarische Entscheidung über die Höhe der Leistung beruht. Für die Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums hat das Bundesverfassungsgericht insofern ausgeführt, dass der Leistungsanspruch aus Art. 1 Abs. 1 GG zwar dem Grunde nach von der Verfassung vorgegeben ist. Der Umfang dieses Anspruchs kann im Hinblick auf die Arten des Bedarfs und die dafür erforderlichen Mittel jedoch nicht unmittelbar aus der Verfassung abgeleitet werden. Er hängt von den gesellschaftlichen Anschauungen über das für ein menschenwürdiges Dasein Erforderliche, der konkreten Lebenssituation des Hilfebedürftigen sowie den jeweiligen wirtschaftlichen und technischen Gegebenheiten ab und ist danach vom Gesetzgeber konkret zu bestimmen. Zur Konkretisierung des Anspruchs hat der Gesetzgeber alle existenznotwendigen Aufwendungen folgerichtig in einem transparenten und sachgerechten Verfahren nach dem tatsächlichen Bedarf, also realitätsgerecht, zu bemessen,

BVerfGE 125, 175 (224 f.) unter Verweis auf BVerfGE 66, 214 (223); 68, 143 (153); 82, 60 (88); 99, 246 (260); 112, 268 (280); 120, 125 (155).

Diesen Gedanken hat das Bundesverfassungsgericht auch für die Festlegung der Höhe der Beamtenbesoldung fortgeschrieben, die ebenfalls durch Art. 33 Abs. 5 GG verfassungsrechtlich determiniert ist, ohne dass dem Grundgesetz unmittelbar ein konkret zu beziffernder Besoldungsbetrag entnommen werden könnte. Insofern hat das Gericht ausgeführt, dass der Gesetzgeber von Verfassungs wegen zwar grundsätzlich nur ein wirksames Gesetz schulde. Da aber das grund-

rechtsgleiche Recht auf Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation keine quantifizierbaren Vorgaben im Sinne einer exakten Besoldungshöhe liefert, bedarf es prozeduraler Sicherungen, damit die verfassungsrechtliche Gestaltungsdi- rektive des Art. 33 Abs. 5 GG auch tatsächlich eingehalten wird. Die prozedura- len Anforderungen an den Gesetzgeber kompensieren die Schwierigkeit, das ver- fassungsrechtlich gebotene Besoldungsniveau anhand materieller Kriterien zu bestimmen,

BVerfGE 130, 263 (301 f.).

Deshalb ist der Gesetzgeber gehalten, bereits im Gesetzgebungsverfahren die Fortschreibung der Besoldungshöhe zu begründen. Die Ermittlung und Abwägung der berücksichtigten und berücksichtigungsfähigen Bestimmungsfaktoren für den verfassungsrechtlich gebotenen Umfang der Anpassung der Besoldung müssen sich in einer entsprechenden Darlegung und Begründung des Gesetzgebers im Gesetzgebungsverfahren niederschlagen. Eine bloße Begründbarkeit genügt nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Prozeduralisierung. Der mit der Ausgleichsfunktion der Prozeduralisierung angestrebte Rationalisierungsgewinn kann – auch mit Blick auf die Ermöglichung von Rechtsschutz – effektiv nur er- reicht werden, wenn die erforderlichen Sachverhaltsermittlungen vorab erfolgen und dann in der Gesetzesbegründung dokumentiert werden. Die Prozeduralisie- rung zielt auf die Herstellung von Entscheidungen und nicht auf ihre Darstellung, d.h. nicht auf ihre nachträgliche Begründung,

BVerfGE 139, 64 (127)

Auch diese Argumentation muss in gleicher Weise für die gesetzliche Festsetzung der absoluten Obergrenze gelten. Die Verfassung enthält keine exakt quanti- fizierbaren Vorgaben für die absolute Höhe der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien, sondern setzt nur abstrakt die Grenze dort, wo eine finanzielle Abhän- gigkeit der Parteien vom Staat und eine Beschädigung des Ansehens der Parteien in der Bevölkerung drohen. Ein empirisch exakt nachprüfbarer Betrag lässt sich daraus mit den Mitteln der Verfassungsinterpretation nicht ableiten. Gerade deshalb muss hier die Entscheidung in eigener Sache in besonderer Weise durch

spezifische Anforderungen an die Ermittlung und Darlegung der Entscheidungsgrundlage objektiviert und rationalisiert werden. Noch in viel stärkerem Maße als bei den Entscheidungen zur Höhe des Existenzminimums oder der Beamtensoldung gilt dies hier nicht zuletzt auch deshalb, weil nur auf diese Weise der fehlende Widerstreit der Argumente über die Findung des Gemeinwohls im parlamentarischen Verfahren aufgrund der Entscheidung in eigener Sache zumindest im Ansatz kompensiert werden kann.

VI. Missachtung dieser Maßstäbe durch das antragsgegenständliche Gesetz

Diesen verfassungsrechtlichen Maßstäben genügt das antragsgegenständliche Gesetz nicht. Es erfüllt weder die prozeduralen Anforderungen an die Darlegung und Begründung der Leistungserhöhung im Gesetzgebungsverfahren (1.) noch lässt sich die Erhöhung der absoluten Obergrenze materiell rechtfertigen (2.).

1. Keine hinreichende Begründung und Darlegung

Die Missachtung der prozeduralen Anforderungen an eine gesetzliche Erhöhung der absoluten Obergrenze durch das antragsgegenständliche Gesetz wird schon an der Problembeschreibung der Gesetzesbegründung deutlich. Als zu lösendes Problem wird dort nämlich keineswegs eine Gefahr für die finanzielle Funktionsfähigkeit der Parteien aufgrund einer Änderung der tatsächlichen Verhältnisse genannt. Vielmehr erschöpft sich die Problembeschreibung in einer Darstellung der einfachen Rechtslage, die ihrerseits unmittelbar auf Vorgaben der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beruht. Die Gesetzesbegründung kann den Anforderungen an die Begründung und Darlegung der Erhöhung daher schon deshalb nicht gerecht werden, weil es den Gesetzesinitianten in der Sache offensichtlich nicht um eine Anpassung an geänderte Umstände, sondern um eine Umgehung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung geht.

Jenseits dieser klaren Intention des Gesetzgebers genügt das Gesetz den formalen Anforderungen an eine Erhöhung der absoluten Obergrenze schon deshalb nicht, weil der Gesetzentwurf keinerlei Angaben zur Berechnungsgrundlage, auf der die Erhöhung beruht, enthält (a). Die kurze Erwähnung der Erhöhung der Wahlbeteiligung, die sich in gewissem Umfang zahlenmäßig darlegen lässt und die auch zur Rechtfertigung herangezogen wird, korrigiert diesen Mangel nicht, da diese keinen für die Bemessung der absoluten Obergrenze relevanten Belang

darstellt (b). Schließlich werden die angesprochen sonstigen Veränderungen der tatsächlichen Umstände, auf der die Erhöhung beruhen soll, in keiner Weise auch nur im Ansatz argumentativ dargelegt (c). Diese Defizite werden auch nicht durch die Einbindung externen Sachverständs kompensiert (d). Sie lassen sich schließlich auch nicht durch etwaigen späteren Vortrag im Verfassungsprozess korrigieren (e).

a) Keine Berechnungsgrundlage

Trotz der verfassungsrechtlichen Darlegungspflichten enthält der Gesetzentwurf keinerlei Angaben zur Berechnung der Höhe der neu gezogenen absoluten Obergrenze. Es werden keinerlei Zahlen oder Daten genannt, die zu der beschlossenen Erhöhung in irgendeinem Zusammenhang stehen würden. In welchem Verhältnis die genannten Gründe für die Erhöhung, d.h. die angeführten Veränderungen der tatsächlichen Verhältnisse, zu der konkreten Erhöhung des Geldbetrags stehen, wird nicht mit einem Wort erläutert. Vielmehr wird die konkrete Erhöhung der absoluten Obergrenze allein mit dem Betrag begründet, um den die staatliche Parteienfinanzierung bei der letzten Festsetzung der staatlichen Mittel aufgrund der absoluten Obergrenze gekürzt wurde. Die Gesetzesbegründung führt dementsprechend aus:

„Damit die durch das 10. Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22.12.2016 (BGBl. I S. 2563) vorgenommene Anpassung der Beträge im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien nach § 18 Absatz 3 des Parteiengesetzes nicht dadurch konterkariert wird, dass ein sich nach den angehobenen Beträgen rechnerisch ergebender Anspruch der Parteien wegen der proportionalen Kürzung der Beträge nach § 19a Absatz 5 Satz 2 des Parteiengesetzes wegen Überschreitung der unter den Verhältnissen des Jahres 1992 festgelegten und seitdem nur fortgeschriebenen absoluten Obergrenze tatsächlich den Parteien nicht ausgezahlt werden kann, ist eine einmalige Anhebung der absoluten Obergrenze des § 18 Absatz 2 Satz 1 des Parteiengesetzes nötig, damit die den Parteien pro Wähler zustehenden Beträge bei steigender Wahlbeteiligung (2009: 70,8 %; 2013: 71,5 %; 2017: 76,2 %) nicht nur im Gesetz ausgelobt werden, sondern den Parteien auch tatsächlich zufließen können.“

BT-Drs. 19/2509 v. 5.6.2018, S. 7, beigelegt als *Anlage 3*.

Die hier angeführte und nun nach Ansicht des Gesetzgebers zu korrigierende Überschreitung der absoluten Obergrenze durch den rechnerischen Betrag der Parteienfinanzierung beruht aber in keiner Weise auf irgendwelchen Veränderungen der tatsächlichen Verhältnissen, sondern allein auf entsprechenden Strukturentscheidungen des Gesetzgebers. Seit ihrer Einführung wurde die absolute Obergrenze systematisch und in aller Regel sehr deutlich überschritten, da die pro Wählerstimme bzw. pro Zuwendungsbetrag ausgelobten Berechnungssätze in keinem angemessenen proportionalen Verhältnis zur absoluten Obergrenze standen. Dieser Zustand wurde vom Gesetzgeber trotz entsprechender Empfehlungen der später zuerst in ihrer Kompetenz beschnittenen und dann faktisch abgeschafften „Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung“,

s.o. S. 11,

nie geändert. Wie sich der als *Anlage 4* beigelegten Übersicht entnehmen lässt, wurde die absolute Obergrenze in den Jahren 1995-2000 trotz zwischenzeitlicher Erhöhung stets um Werte zwischen 35 % und 44 % überschritten. Durch die Umstrukturierung der Berechnungsstruktur ab dem Jahr 2001 reduzierte sich diese Überschreitung bis zum Jahr 2010 leicht und erreichte in diesem Zeitraum Werte zwischen 16 % und 26 %. Erst durch die deutliche Anhebung der absoluten Obergrenze in den Jahren 2011 und 2012 verringerte sich die rechnerische Überschreitung der absoluten Obergrenze (ohne Berücksichtigung der relativen Obergrenze) deutlich auf Werte zwischen 1 % und 7 %. Durch die sehr deutliche Anhebung der rechnerischen Beträge pro Wählerstimme und pro Zuwendungseuro ab dem Jahr 2015 wurde dieser Effekt wieder umgekehrt, so dass die absolute Obergrenze seitdem um Werte zwischen 18,5 % und 23 % überschritten wurde. Diese Überschreitung beruht aber allein auf einer Anhebung der entsprechenden Berechnungssätze durch den Gesetzgeber ab dem Jahr 2015 und hat mit einer Veränderung der tatsächlichen Umstände nichts zu tun.

b) Erhöhung der Wahlbeteiligung kein relevanter Belang

Wenn in der Gesetzesbegründung darüber hinaus auch darauf abgestellt wird, dass durch die Kappung der absoluten Obergrenze den Parteien eine Erhöhung der Wahlbeteiligung finanziell nicht zugutekommt, so ist auch hier zunächst darauf zu verweisen, dass ein solcher Effekt allein deshalb nicht eintreten kann, weil die absolute Obergrenze aufgrund der Strukturentscheidungen des Gesetzgebers systematisch überschritten wird, da die einzelnen Berechnungssätze entsprechend hoch angesetzt sind. Darüber hinaus sei darauf verwiesen, dass die dargestellte Erhöhung der Wahlbeteiligung ab dem Jahr 2009 nur eine leichte Anhebung nach einem historischen Tiefstand nachzeichnet, die Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl im Jahr 2017 aber trotz der relativen Steigerung noch nicht einmal das Niveau der Wahl von 2005 erreicht hat.

c) Keine hinreichende Darlegung veränderter äußerer Umstände

Schließlich sind auch jenseits der Benennung konkreter Berechnungsgrundlagen die im Gesetzentwurf angeführten Gründe für die Erhöhung der absoluten Obergrenze in keiner Weise geeignet, eine relevante Veränderung der tatsächlichen Umstände darzulegen. Die Darlegungen beschränken sich insofern auf folgenden Text:

„Insbesondere durch die Digitalisierung der Kommunikationswege und Medien hat sich eine Vielzahl neuer politischer Foren entwickelt, auf denen die Parteien entsprechend der von der Verfassung übertragenen Aufgabe der Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes im heutigen Umfeld präsent sein müssen. Gestaltung, ständige Aktualisierung und Moderation interaktiver Internetauftritte sowie Präsenz auf den Social Media-Plattformen erfordern unter den Rahmenbedingungen der Erfüllung der aktuellen Anforderungen an die Datensicherheit der Teilnehmer und die Sicherung eigener Auftritte und Kommunikationsbeiträge vor digitalen Angriffen aus dem Netz und kommunikativen Angriffen durch Desinformation und Fake News im Rahmen hybrider Strategien von außen hohe Einstiegs- und Betriebsinvestitionen.

Hinzu kommen jenseits des Inflationsausgleichs durch Veränderung der politisch-kulturellen und der rechtlichen Rahmenbedingungen bedingte

Kosten neuer innerparteilicher Partizipationsinstrumente (Mitglieder- statt Delegiertenparteitage, Mitgliederentscheide) und erhöhter Transparenz- und Rechenschaftsanforderungen, die für alle Parteien erhebliche Kosten neuer Quantität und Qualität verursachen, wenn sie unter einschneidend veränderten Verhältnissen ihren Verfassungsauftrag im Sinne der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in Zukunft effektiv erfüllen wollen.“

BT-Drs. 19/2509 v. 5.6.2018, S. 6, beigelegt als *Anlage 3*.

Hinsichtlich der Ausführungen zur Digitalisierung der Kommunikationswege und Medien bleiben die Ausführungen floskelhaft und unpräzise. In keiner Weise wird spezifiziert, um welche Form von „Einstiegs- und Betriebsinvestitionen“ es sich handeln soll. Insoweit aus der Darstellung der Aufgabe Rückschlüsse darauf nahe liegen, dass für die genannte intensivierete Kommunikationsarbeit höhere Personalaufwendungen der Parteien nötig sein könnten, fehlt jeglicher Hinweis darauf. Schließlich werden mit keinem Wort die Einsparpotentiale erwähnt, die durch die Digitalisierung der Kommunikationsmedien für die Parteien bestehen. Sofern die Gesetzesbegründung darüber hinaus äußerst knapp „Veränderung der politisch-kulturellen und der rechtlichen Rahmenbedingungen bedingte Kosten neuer innerparteilicher Partizipationsinstrumente (Mitglieder- statt Delegierten- parteitage, Mitgliederentscheide)“ nennt, ist schon nicht erkennbar, auf welchen geänderten Rahmenbedingungen diese Annahme beruhen soll, da nach dem geltenden Parteiengesetz weder Mitgliederparteitage noch Mitgliederentscheide für die Parteien verpflichtend sind. Sofern apodiktisch auf eine Veränderung der politisch-kulturellen Rahmenbedingungen verwiesen wird, fehlt jegliche Erläuterung hierzu.

Wenn die Gesetzesbegründung schließlich zusätzlich auf „erhöhte Transparenz- und Rechenschaftsanforderungen, die für alle Parteien erhebliche Kosten neuer Quantität und Qualität verursachen“ abstellt, so ist dieser Hinweis schlicht nicht nachvollziehbar, da sich die gesetzlichen Transparenz- und Rechenschaftsanforderungen für die Parteien in den letzten Jahren nicht wesentlich geändert haben.

d) Keine Kompensation durch Einschaltung externen Sachverständs

Dieses völlige Fehlen nachvollziehbarer Gründe für die Erhöhung der absoluten Obergrenze wird im Übrigen hier auch nicht durch die Einbindung externen Sachverständs kompensiert. Ganz im Gegenteil: Die ursprünglich geschaffenen Regelungen über die obligatorische Einbindung der entsprechenden Sachverständigenkommission bei Anhebung der absoluten Obergrenze wegen veränderter Verhältnisse wurden im Jahr 2002 ersatzlos gestrichen. Die Kommission existiert seit mehr als zehn Jahren nicht mehr. Der Gesetzgeber hat damit die Einbindung externen Sachverständs bewusst auslaufen lassen.

e) Keine Nachholung im Verfassungsprozess möglich

Schon aus diesem Grund stellt sich das antragsgegenständliche Gesetz als verfassungswidrig und nichtig dar. Da es sich bei den verletzten Darlegungs- und Begründungslasten um prozedurale Anforderungen handelt, die den Gesetzgebungsprozess selbst betreffen, kann eine entsprechende Darlegung und Begründung auch nicht im Verfassungsprozess nachgeholt werden. Denn durch einen Vortrag im Verfassungsprozess könnte eine entsprechend informierte Entscheidung des Gesetzgebers nicht nachgeholt werden. Vielmehr würde die politische Beurteilung der nachzutragenden Tatsachen und Berechnungen in die Hände des Bundesverfassungsgerichts gelegt, das für diese Art von Entscheidung jedoch nicht verfassungsrechtlich berufen ist. Zum anderen könnte ein nachträgliches Anführen von Gründen im Verfassungsprozess auch nicht die besondere Öffentlichkeits- und Transparenzfunktion der Erörterung im parlamentarischen Prozess ersetzen, da die Öffentlichkeit hier nicht in gleicher Weise die Entscheidungsfindung in öffentlicher Debatte nachvollziehen kann wie im parlamentarischen Prozess.

2. Keine ersichtliche materielle Rechtfertigung

Schließlich deuten auch die bisher vorliegenden Untersuchungen und Indizien nicht darauf hin, dass sich die Anhebung der absoluten Obergrenze auch jenseits der fehlenden Darlegung und Begründung materiell rechtfertigen ließe. Dies gilt sowohl für die angeführten Folgen der Digitalisierung (a.) als auch für die behauptete notwendige Veränderung der innerparteilichen Partizipationsinstru-

mente (b.) als auch für die behaupteten erhöhten Transparenz- und Rechenschaftspflichten (c.).

a) Kosten der Digitalisierung

Hinsichtlich der angeführten Veränderungen der Verhältnisse durch die technische Entwicklung der Digitalisierung der Kommunikation ist nach dem bisher vorliegenden Material nicht erkennbar, wieso diese Entwicklung zu einschneidenden negativen Veränderungen hinsichtlich der Ausgabenstruktur der Parteien geführt haben soll. Empirische Studien liegen dazu, soweit ersichtlich, bisher nicht vor. Für andere, den Parteien verwandte Bereiche existieren jedoch Studien, die als Folge der Digitalisierung sogar eine deutliche Kostenersparnis feststellen. So hat etwa das Fraunhofer-Institut für offene Kommunikationssysteme in einem Gutachten für den Nationalen Normenkontrollrat für den Bereich des e-Government ein durchschnittliches Einsparpotential bei der Verwaltung von 32,7 % aufgrund der Möglichkeiten der Digitalisierung ermittelt,

Fraunhofer-Institut für offene Kommunikationssysteme, Bürokratieabbau durch Digitalisierung: Kosten und Nutzen von e-Government für Bürger und Verwaltung, Gutachten für den Nationalen Normenkontrollrat, Dokumentation vom 16.11.2015, S. 87.

Auch für den Bereich ehrenamtlich arbeitender Vereine legt eine Studie der Universität Freiburg i. Br. jedenfalls für die Mitgliederregistrierung und ähnliche Prozesse eine Kostenersparnis von 40 % gegenüber dem Zustand vor der Digitalisierung nahe,

Neumann/Liebmann/Thelen, Digitalisierung des Ehrenamts. Wege aus dem Innovationsdilemma, S. 6, abrufbar unter <https://www.is.uni-freiburg.de/aktuelles/data/konzeptpapier_digitalisierung-des-ehrenamts.pdf>.

Vor diesem Hintergrund ist in keiner Weise nachvollziehbar, dass die technische Entwicklung eine Anhebung der Parteienfinanzierung „unerlässlich“ machen sollte, wenn sie in anderen Bereichen gerade zur Reduzierung von Kosten führt.

b) Veränderung der innerparteilichen Partizipation

Hinsichtlich der angeführten Veränderung der Instrumente innerparteilicher Partizipation ist zunächst zu betonen, dass eine solche etwaige Veränderung jedenfalls nicht auf zwingenden gesetzlichen Vorgaben beruht. Das Parteiengesetz kennt bisher weder eine Pflicht zur Durchführung flächendeckender Mitgliederparteitage noch eine solche zur Durchführung von Mitgliederentscheiden. Einzige Ausnahme bildet die gem. § 6 Abs. 2 Nr. 11 PartG obligatorische Urabstimmung für den Fall, dass ein Parteitag die Auflösung der Partei oder eines Gebietsverbandes oder die Verschmelzung mit einer anderen Partei beschlossen hat. Diese Regelung ist im Parteiengesetz jedoch seit dessen Erlass unverändert enthalten. Jenseits dessen erwähnt das Parteiengesetz Mitgliederentscheide oder Urabstimmungen mit keinem Wort. Damit liegt es allein in der Entscheidungsbefugnis der Parteien selbst, ob sie sich entsprechender Instrumente zur Organisation der innerparteilichen Willensbildung bedienen oder nicht. Solche autonomen Entscheidungen der Parteien stellen aber gerade keine (objektive) Veränderung der Verhältnisse dar, die zu einer Anhebung der absoluten Obergrenze führen darf. Darüber hinaus ist aber auch die Analyse nicht zutreffend, dass es in den vergangenen Jahren objektiv zu einer solchen Zunahme entsprechender innerparteilicher Instrumente in allen Parteien gekommen wäre. So sehen etwa die Satzungen der CDU und der CSU bis heute die Abhaltung von Mitgliederentscheiden nicht vor, sondern ermöglichen nach § 6a der CDU-Bundessatzung bzw. § 7 der CSU-Satzung allein rein konsultative Mitgliederbefragungen. Umgekehrt haben Bündnis 90/Die Grünen seit ihrer Gründung entsprechende Partizipationsformen in ihrer Satzung vorgesehen. Darüber hinaus wird die entsprechende Debatte über solche Instrumente spätestens seit den 1990er Jahren intensiv geführt, stellt also keineswegs eine aktuelle Entwicklung dar, die die bestehenden Verhältnisse einschneidend ändern würde,

vgl. nur Florack/Grunden/Korte, in: Schmid/Zolleis (Hrsg.): Zwischen Anarchie und Strategie. Der Erfolg von Parteiorganisationen, 2005, S. 96 (103 ff.).

Hinsichtlich der angeführten Mitgliederparteitage war es in den letzten Jahren vor allen Dingen die AfD, die auf Bundesebene in sehr großem und ressourcenzehrendem Maße mit Mitgliederparteitagen gearbeitet hat. Sie ist in jüngerer Zeit allerdings wieder dazu übergegangen, ihre Parteitage auf Bundesebene als Delegiertenparteitage abzuhalten, so dass sich hier kein allgemeiner Trend ablesen lässt. Die anderen im Bundestag vertretenen Parteien sehen in ihren Satzungen ausnahmslos vor, dass ihre Bundesparteitage als Delegiertenparteitage abzuhalten sind. Die CSU sieht in ihrer Satzung darüber hinaus Mitgliederversammlungen allein für Ortsverbände sowie für Kreisverbände und Gemeinde- und Stadtversammlungen mit weniger als 600 Mitgliedern vor. Allein die Piratenpartei hat insofern in den letzten Jahren sehr konsequent die Möglichkeiten der unmittelbaren Beteiligung von Mitgliedern in den innerparteilichen Entscheidungsprozess durch partizipatorische Elemente vorangetrieben. Angesichts der deutlich zurückgehenden Zustimmung für diese Partei in der Wahlbevölkerung kann daraus jedoch kein allgemeiner Trend für die gesamtgesellschaftliche Entwicklung abgeleitet werden.

c) Veränderung von Transparenz- und Rechenschaftspflichten

Soweit schließlich eine Erhöhung der Transparenz- und Rechenschaftspflichten der Parteien angeführt wird, hat es eine solche Erhöhung in den letzten Jahren nicht gegeben. Das siebte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes ließ die Vorschriften über die Rechenschaftslegung unberührt. Zwar hat das achte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes im Jahr 2002 die Rechenschaftspflichten der Parteien ausgeweitet. Das neunte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes hat im Jahr 2004 diese neuen Vorschriften präzisiert und ergänzt. Seitdem hat sich der Aufwand in der Rechenschaftslegung für Parteien jedoch nicht in relevantem Maß geändert. Mit dem Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und des Abgeordnetengesetzes vom 23.8.2011 wurde hinsichtlich der Vorschriften über die Rechenschaftslegung lediglich ein Redaktionsvorsehen korrigiert,

BT-Drs. 17/6291 v. 28.6.2011, S. 7.

Das zehnte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes im Jahr 2015 nahm lediglich geringfügige Änderungen hinsichtlich der Rechenschaftspflicht vor, die bei

den Parteien zwar einen geringfügig höheren Erfüllungsaufwand bezüglich der eingeführten Änderungen, allerdings auch den Wegfall des Aufwands in anderen Bereichen zur Folge hatte,

BT-Drs. 18/6879 v. 1.12.2015, S. 2.

Damit hat sich erhöhter Aufwand der Parteien durch eine gesetzliche Änderung der Rechenschaftspflicht allein im Jahr 2002 und in deutlich geringerem Umfang durch die Anpassungen im Jahr 2004 ergeben. Wie hieraus eine gegenwärtige einschneidende Veränderung der Verhältnisse folgen können soll, ist nicht im Geringsten erkennbar.

D. Ergebnis

Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 10.7.2018 (BGBl. I S. 1116) verstößt daher gegen Art. 21 GG und ist nichtig.

A handwritten signature in blue ink that reads "Sophie Schönberger". The signature is written in a cursive, flowing style.

Prof. Dr. Sophie Schönberger

Übersicht der Anlagen:

Anlage 1: Prozessvollmachten

Anlage 2: Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 10.7.2018, BGBl. I S. 1116

Anlage 3: Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze, BT-Drs. 19/2509

Anlage 4: Übersicht über die Entwicklung der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien für die Jahre 1995-2018