2 BvF 2/18 - Anhebung der „absoluten Obergrenze“ für die staatliche Parteienfinanzierung ist verfassungswidrig

Parteienfinanzierung – Absolute Obergrenze

Mit verkündetem Urteil hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts entschieden, dass die Erhöhung des jährlichen Gesamtvolumens staatlicher Mittel für die Finanzierung politischer Parteien auf 190 Millionen Euro mit Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG (des Grundgesetzes) unvereinbar und damit nichtig ist.

Mit ihrem Normenkontrollantrag wenden sich 216 Mitglieder des 19. Deutschen Bundestages aus den Fraktionen von FDP, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE gegen Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 10. Juli 2018 (PartGuaÄndG 2018), durch den das jährliche Gesamtvolumen staatlicher Mittel, das allen politischen Parteien im Wege der staatlichen Teilfinanzierung höchstens ausgezahlt werden darf (sogenannte „absolute Obergrenze“), für die im Jahr 2019 vorzunehmende Festsetzung auf 190 Millionen Euro angehoben wurde.

Die angegriffene Norm verfehlt die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die staatliche Parteienfinanzierung. Sie verstößt gegen den Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien, weil der Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren nicht ausreichend dargelegt hat, dass der zusätzliche, aus eigenen Mitteln nicht aufzubringende Finanzbedarf der politischen Parteien eine Anhebung der absoluten Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung um knapp 25 Millionen Euro erfordert.

Die Entscheidung ist mit Blick auf die letztlich offen gelassene Frage, ob die angegriffene Vorschrift formell ordnungsgemäß zustande gekommen ist, mit 6:1 Stimmen und im Übrigen einstimmig ergangen.

Sachverhalt:

Seit dem Jahr 1994 werden politischen Parteien staatliche Mittel als Teilfinanzierung des ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Auftrags, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, zur Verfügung gestellt. Maßstäbe für die Verteilung der Mittel bilden der Wahlerfolg, die Mitgliedsbeiträge und die eingeworbenen Spenden der jeweiligen Partei. Die Höhe der staatlichen Teilfinanzierung darf bei einer Partei deren jährlich selbst erwirtschaftete Einnahmen nicht überschreiten (sogenannte „relative Obergrenze“). Das jährliche Gesamtvolumen staatlicher Mittel, das allen Parteien höchstens ausgezahlt werden darf (sogenannte „absolute Obergrenze“), wurde im Jahr 1994 zunächst auf 230 Millionen Deutsche Mark festgesetzt und in den Folgejahren mehrfach erhöht. Seit dem Jahr 2013 richtete sich die Erhöhung der absoluten Obergrenze nach einem Preisindex. Für das Jahr 2018 hätte die nach dem Index erhöhte absolute Obergrenze rechnerisch rund 165 Millionen Euro betragen. Mit Inkrafttreten des Art. 1 PartGuaÄndG 2018 im Juli 2018 wurde die absolute Obergrenze für die im Jahr 2019 vorzunehmende Festsetzung der an alle Parteien auszuzahlenden staatlichen Mittel für das Jahr 2018 auf 190 Millionen Euro angehoben.

Die Antragstellerinnen und Antragsteller waren zum Zeitpunkt der Einleitung des Verfahrens im September 2018 Mitglieder des 19. Deutschen Bundestages. Sie wenden sich gegen diese Erhöhung der absoluten Obergrenze und rügen eine Verletzung des in Art. 21 Abs. 1 GG verankerten Grundsatzes der Staatsfreiheit der Parteien.

Wesentliche Erwägungen des Senats:

Der zulässige Normenkontrollantrag ist begründet.

I. Der Ablauf der Beratung und Verabschiedung von Art. 1 PartGuaÄndG 2018 wirft Fragen hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit des Zustandekommens des Gesetzes auf. Der Deutsche Bundestag hat den am 5. Juni 2018 verteilten Entwurf bereits am 15. Juni 2018 in dritter Lesung beschlossen. Sachgründe für die besonders beschleunigte Beratung des Entwurfs sind weder vorgetragen noch ersichtlich. Es erscheint nicht von vornherein ausgeschlossen, dass der Ablauf und die Begrenzung dieser Beratung auf einen Zeitraum

von nur zehn Tagen die Verfassungsgebote der gleichberechtigten Teilhabe der Abgeordneten und Fraktionen an der parlamentarischen Willensbildung und der Öffentlichkeit der parlamentarischen Beratung verletzt hat. Die Frage, ob die Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt, kann jedoch letztlich dahinstehen.

II. Denn jedenfalls verfehlt Art. 1 PartGuaÄndG 2018 die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die staatliche Parteienfinanzierung und verstößt insoweit gegen Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG.

1. a) Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihnen kommt in der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes eine Vermittlerrolle zwischen Staat und Gesellschaft zu. Art. 21 GG verleiht dem dadurch Ausdruck, dass Parteien als notwendige Einrichtungen für die politische Willensbildung des Volkes anerkannt und in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben werden.

b) Der Staat ist nicht gehindert, den Parteien Mittel für die Finanzierung des ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Auftrags zu gewähren. Er ist dabei auch nicht auf die Erstattung der im Wahlkampf getätigten Ausgaben beschränkt.

c) Bei der Gewährung finanzieller Mittel ist der Staat an den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien gebunden. Dieser untersagt ihm die Einflussnahme auf die Willensbildung in den Parteien und damit auf den Prozess der politischen Willensbildung insgesamt. Denn in der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes muss sich die politische Willensbildung von den Bürgerinnen und Bürgern zu den Staatsorganen vollziehen und nicht umgekehrt. Die Parteien müssen nicht nur politisch, sondern auch wirtschaftlich und organisatorisch auf die Zustimmung und Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger angewiesen bleiben. Der Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien wird durch die Gewährung finanzieller Zuwendungen dann verletzt, wenn die Parteien dadurch der Notwendigkeit enthoben werden, sich um die finanzielle Unterstützung ihrer Aktivitäten durch ihre Mitglieder sowie ihnen nahestehende Bürgerinnen und Bürger zu bemühen, und sie damit Gefahr laufen, ihre gesellschaftliche Verwurzelung zu verlieren.

aa) Der Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien gestattet die Zuführung staatlicher Mittel nur bis zur Höhe einer relativen Obergrenze. Danach darf das Gesamtvolumen staatlicher Zuwendungen an eine Partei die Summe ihrer selbst erwirtschafteten Einnahmen nicht überschreiten.

bb) Aus dem Grundsatz der Staatsfreiheit der politischen Parteien folgt auch, dass eine Steigerung dieser Einnahmen nicht ohne Weiteres dazu führen darf, dass der Umfang der Staatsfinanzierung der Parteien weiter anschwillt. Der Staat darf den Parteien nicht mehr zuwenden, als sie unter Beachtung des Gebots sparsamer Verwendung öffentlicher Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Neben die relative Obergrenze tritt daher von Verfassungs wegen eine absolute Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung. Diese bestimmt sich danach, was zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit sowie zur Erfüllung des Verfassungsauftrags der Parteien unerlässlich ist und von ihnen nicht selbst aufgebracht werden kann.

cc) Der Senat hält an seiner Rechtsprechung zu Inhalt und Höhe der absoluten Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung (vgl. BVerfGE 85, 264 <290 f.>) fest. Die an dieser Rechtsprechung geübte Kritik vermag nicht zu überzeugen.

(1) Soweit geltend gemacht wird, bereits die Behauptung der Existenz einer absoluten Obergrenze stelle eine Überschreitung des Rahmens zulässiger Verfassungsinterpretation dar, weil die erforderliche normative Grundlage im Verfassungstext fehle, wird verkannt, dass der Auftrag der Parteien zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes in Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG eine verfassungsunmittelbare Vorgabe enthält, mit der ein hinreichendes Maß an Unabhängigkeit der politischen Parteien von staatlicher Alimentation zwingend verbunden ist. Die Wahrnehmung der ihnen zugewiesenen Mittlerposition zwischen Staat und Gesellschaft setzt voraus, dass im Volk ein ausreichendes Vertrauen in ihre Unabhängigkeit von staatlicher Einflussnahme besteht. Dieses Vertrauen wäre beeinträchtigt, wenn die Parteien zur Deckung ihres Finanzbedarfs uneingeschränkt auf staatliche Mittel zurückgreifen könnten.

(2) Vor diesem Hintergrund gehen die im vorliegenden Verfahren von Bundesregierung und Deutschem Bundestag vorgetragenen Überlegungen zur Nachrangigkeit der absoluten gegenüber der relativen Obergrenze fehl. Die relative und absolute Obergrenze verfolgen unterschiedliche Zielrichtungen. Während die relative Obergrenze auf eine ausreichende Verwurzelung der jeweiligen Partei in der Gesellschaft und auf die Verhinderung einer überwiegenden oder ausschließlichen Abhängigkeit von staatlichen Zuwendungen gerichtet ist, betrifft die absolute Obergrenze das Parteiensystem in seiner Gesamtheit und soll verhindern, dass in der Bevölkerung aufgrund des Eindrucks unangemessener Selbstbedienung aus öffentlichen Kassen ein nachhaltiger Akzeptanzverlust für dieses System eintritt. Absolute und relative Obergrenze ergänzen sich damit wechselseitig mit dem Ziel, die Wahrnehmung des Auftrags der Parteien zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes sicherzustellen.

d) Der Grundsatz der Staatsfreiheit ist auch bei einer Anhebung der absoluten Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung zu beachten.

aa) Bei der Bestimmung der Höhe der absoluten Obergrenze ist die Geldwertentwicklung zu berücksichtigen. Der Gesetzgeber darf für die angesichts der Veränderungen des Geldwerts notwendigen Anpassungen der absoluten Obergrenze einen Index festlegen, der sich auf die Entwicklung der für die Erfüllung des Verfassungsauftrags der Parteien relevanten Preise bezieht.

bb) Ändern sich die äußeren Rahmenbedingungen für die Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes in einschneidender Weise und wird dadurch ein nachhaltiger finanzieller Mehrbedarf begründet, der von den Parteien aus eigenen Mitteln nicht leistbar ist, kann der Gesetzgeber dem durch die Anhebung des Gesamtvolumens staatlicher Parteienfinanzierung Rechnung tragen. Denn eine Erhöhung der absoluten Obergrenze um den Betrag, der aufgrund der Veränderung der Verhältnisse für die Erfüllung des Verfassungsauftrags der Parteien unverzichtbar ist, lässt für die Annahme unangemessener Selbstbedienung der Parteien aus öffentlichen Kassen keinen Raum.

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

cc) Liegt eine solche einschneidende Veränderung der Verhältnisse vor, darf eine Anhebung der absoluten Obergrenze indes nur in dem Maße erfolgen, wie es zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Parteiensystems unerlässlich ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die bisherige absolute Obergrenze unverändert auskömmlich sein kann, weil mit den einschneidend veränderten Verhältnissen auch Einsparpotentiale verbunden sind. Deshalb sind bei der Feststellung der absoluten Obergrenze der erhöhte Finanzbedarf und Einsparpotentiale einander gegenüberzustellen und zu saldieren.

dd) Sind die Voraussetzungen für eine Erhöhung der absoluten Obergrenze erfüllt, ist es Sache des Gesetzgebers, den zusätzlichen Finanzbedarf der politischen Parteien festzustellen und das Gesamtvolumen staatlicher Parteienfinanzierung entsprechend anzupassen. Dabei verfügt er über einen erheblichen Gestaltungsspielraum, da sich aus dem Gebot der Staatsfreiheit quantifizierbare Vorgaben im Sinne einer exakten, ziffernmäßigen Bestimmbarkeit der absoluten Obergrenze nicht ableiten lassen. Angesichts dessen bedarf es bei einer Anhebung der absoluten Obergrenze prozeduraler Sicherungen, um der verfassungsrechtlichen Gestaltungsdirektive des Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG Rechnung zu tragen. Für das gesetzgeberische Handeln folgen daraus in erster Linie Begründungspflichten, damit nachvollzogen werden kann, ob der Gesetzgeber bei der Wahrnehmung seines Gestaltungsspielraums die verfassungsrechtlichen Vorgaben beachtet hat. Danach müssen die Ermittlung und Abwägung der berücksichtigten Bestimmungsfaktoren für das Vorliegen einer einschneidenden Veränderung der Verhältnisse nachvollziehbar dargelegt werden. Der mit der Ausgleichsfunktion der Prozeduralisierung angestrebte Rationalisierungsgewinn kann effektiv nur erreicht werden, wenn die erforderlichen Sachverhaltsermittlungen

und Abwägungen im Gesetzgebungsverfahren erfolgen und dokumentiert werden.

ee) Die gesetzliche Festsetzung und Anpassung der absoluten Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung unterliegt verfassungsgerichtlicher Überprüfung, die auf eine Kontrolle der Vertretbarkeit der einfachgesetzlichen Regelungen beschränkt ist.

2. Nach diesen Maßstäben verstößt Art. 1 PartGuaÄndG 2018 gegen Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG.

a) Zwar ist ausgehend von den Darlegungen des Gesetzgebers im Gesetzgebungsverfahren anzunehmen, dass eine einschneidende Änderung der Verhältnisse eingetreten ist, die dem Grunde nach eine Anhebung der absoluten Obergrenze zu rechtfertigen vermag.

aa) Die im Gesetzgebungsverfahren als Grund für die Anhebung der absoluten Obergrenze angeführte Digitalisierung der Kommunikationswege stellt einen Umstand dar, der die Rahmenbedingungen für die Mitwirkung der Parteien am Prozess der politischen Willensbildung seit Anfang der 1990er Jahre einschneidend verändert hat. Auch ist davon auszugehen, dass damit ein nachhaltiger, mit den bisherigen Mitteln nicht leistbarer finanzieller Mehrbedarf der Parteien einhergeht, der grundsätzlich eine Anhebung der absoluten Obergrenze zu rechtfertigen geeignet ist. Die Begründung im Gesetzgebungsverfahren ist insoweit dem Grunde nach ausreichend.

bb) Soweit im Gesetzentwurf außerdem der verstärkte Einsatz innerparteilicher Partizipationsinstrumente als weitere einschneidende Veränderung der Verhältnisse angesehen wird, die eine Anhebung der absoluten Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung erfordere, ist dies verfassungsrechtlich ebenfalls nicht zu beanstanden. Der Gesetzgeber hat nachvollziehbar ausgeführt, dass sich im maßgeblichen Zeitraum eine von außen kommende, das Parteiensystem als Ganzes betreffende und einen erheblichen finanziellen Mehrbedarf begründende Entwicklung hin zur vermehrten Verwendung innerparteilicher Beteiligungsmöglichkeiten (Mitglieder- statt Delegiertenparteitage, Mitgliederbefragungen und -entscheide) gezeigt habe und insoweit eine Veränderung der politisch-kulturellen Rahmenbedingungen der Parteiarbeit eingetreten ist.

cc) Soweit der Gesetzgeber ferner erhöhte Transparenz- und Rechenschaftspflichten und die mit der Gesetzesänderung im Jahr 2015 einhergehende Anhebung der relativen Obergrenze als Gründe für die Anhebung der absoluten Obergrenze anführt, ist dies hingegen nicht nachvollziehbar.

dd) Die im Zuge des vorliegenden Normenkontrollverfahrens ergänzend benannten Gründe für eine einschneidende Veränderung der Verhältnisse (insbesondere gesteigerte Plakatkosten, der Rückgang ehrenamtlichen Engagements und Erschwernisse bei der Koalitionsbildung) müssen ebenfalls außer Betracht bleiben. Insoweit handelt es sich um ein unzulässiges Nachschieben von Gründen.

b) Die Festlegung der absoluten Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung der Höhe nach auf einen Betrag von 190 Millionen Euro für das Anspruchsjahr 2018 genügt den verfassungsrechtlichen Begründungsanforderungen jedoch nicht. Denn der Gesetzgeber hat nicht dargelegt, dass mit dieser Anhebung der absoluten Obergrenze gerade der durch die geänderten Verhältnisse verursachte finanzielle Mehrbedarf angemessen ausgeglichen und zugleich die staatliche Parteienfinanzierung auf das zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Parteiensystems unerlässliche Maß beschränkt wird.

aa) Weder dem Gesetzentwurf noch den nachfolgenden Gesetzesberatungen sind nachvollziehbare Anhaltspunkte für die Bestimmung der Höhe des durch die einschneidende Veränderung der Verhältnisse verursachten zusätzlichen Finanzbedarfs der politischen Parteien zu entnehmen.

Mit Blick auf die finanziellen Auswirkungen der Digitalisierung verweist die Begründung des Gesetzentwurfs lediglich auf die Notwendigkeit „hoher Einstiegs- und Betriebsinvestitionen“. In welcher Größenordnung derartige Investitionen und laufende Kosten anfallen oder zu erwarten sind, bleibt offen. Nichts Anderes gilt für die Ausführungen im Gesetzentwurf zu den innerparteilichen Partizipationsinstrumenten. Der Gesetzgeber nimmt in der Begründung nur auf „durch Veränderungen der politisch-kulturellen und der rechtlichen Rahmenbedingungen bedingte Kosten“ Bezug. Es fehlt aber an jeglicher Darlegung, welcher

Finanzbedarf aus den genannten Herausforderungen resultiert und in welchem Umfang demgemäß eine Erhöhung der absoluten Obergrenze geboten erscheint. Auch im weiteren Gesetzgebungsverfahren wurde der durch die veränderten Verhältnisse hervorgerufene Finanzbedarf nicht konkretisiert.

Es wäre Sache des Gesetzgebers gewesen, zumindest die Größenordnung des zusätzlichen Finanzbedarfs darzulegen, der sich bei der Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes aufgrund der Digitalisierung und der innerparteilichen Partizipationserwartungen ergibt. Nur auf dieser Grundlage kann nachvollzogen werden, ob der Gesetzgeber bei der Erhöhung der absoluten Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung die verfassungsrechtlich gebotene Staatsfreiheit beachtet hat.

bb) Neben der unzureichenden Darlegung des zusätzlichen Finanzbedarfs der politischen Parteien fehlt es auch an einer Auseinandersetzung mit den durch die Digitalisierung eröffneten Einsparpotentialen. Diese sind bei der Bestimmung des für die Erhaltung des Parteiensystems unerlässlichen Maßes staatlicher Finanzierung zu berücksichtigen. Dass mit der Digitalisierung auch Einsparpotentiale sowohl hinsichtlich der innerparteilichen Kommunikation als auch der Verbreitung der Positionen der politischen Parteien in der Öffentlichkeit verbunden sind, liegt auf der Hand. Bei der Festsetzung der absoluten Obergrenze hätte es im Rahmen der Begründung auch einer Darstellung der mit den durch die Digitalisierung verursachten Einsparpotentiale einschließlich deren Quantifizierung bedurft.

cc) Stattdessen spricht die Begründung des Gesetzentwurfs dafür, dass der Gesetzgeber bei der Erhöhung der absoluten Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung nicht den durch die Digitalisierung und den verstärkten Einsatz innerparteilicher Partizipationselemente verursachten Finanzbedarf zugrunde gelegt, sondern sich an der relativen Obergrenze orientiert hat. So wird im Rahmen der Darstellung des wesentlichen Inhalts des Gesetzentwurfs ausgeführt, dass eine Anhebung der absoluten Obergrenze nötig sei, um zu verhindern, dass die im Jahr 2015 vorgenommene Erhöhung der relativen Obergrenze „konterkariert“ werde.

Erkennbar ist dadurch allein die Absicht, die Erhöhung der relativen Obergrenze aus dem Jahr 2015 auf die absolute Obergrenze zu übertragen. Dies genügt den verfassungsrechtlichen Begründungsanforderungen nicht.

dd) Die danach bestehenden Begründungsmängel können durch die umfänglichen Darlegungen zu digitalisierungs- und partizipationsbedingten Mehrkosten der politischen Parteien, die der Deutsche Bundestag während des vorliegenden Normenkontrollverfahrens vorgetragen hat, nicht geheilt werden, da es sich insofern um ein unzulässiges Nachschieben von Gründen handelt.

III. Der Verstoß von Art. 1 PartGuaÄndG 2018 gegen Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG führt zur Nichtigkeit der angegriffenen Norm mit der Folge, dass die vorherige Fassung des § 18 Abs. 2 S. 1 und 2 PartG Anwendung findet.

BVerfG-Urteil vom 24. Januar 2023 - 2 BvF 2/18 - BVerfG PM 09/2023