Leitsätze

zum Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023

- 2 BvF 2/18 -

Parteienfinanzierung - Absolute Obergrenze

1. **Die absolute und die relative Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung ergänzen sich wechselseitig. Während die relative Obergrenze auf eine ausreichende Verwurzelung der jeweiligen Partei in der Gesellschaft und die Verhinderung einer überwiegenden Abhängigkeit von staatlichen Zuwendungen gerichtet ist, betrifft die absolute Obergrenze das Parteiensystem in seiner Gesamtheit und soll insbesondere verhindern, dass in der Bevölkerung ein nachhaltiger Akzeptanzverlust für dieses System eintritt.**

2. **Eine einschneidende Veränderung der Verhältnisse, die eine Anhebung der absoluten Obergrenze zu rechtfertigen vermag, liegt nur vor, wenn Umstände eingetreten sind, die das Parteiensystem in seiner Gesamtheit betreffen, von außen auf die Parteien einwirken und den Bedarf an personellen und sachlichen Ressourcen zur Erfüllung der den Parteien durch Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG übertragenen Aufgaben in einem deutlich spürbaren und von den Parteien aus eigener Kraft nicht leistbaren Umfang erhöhen.**

3. **Liegt eine einschneidende Veränderung der Verhältnisse vor, darf eine Anhebung der absoluten Obergrenze nur in dem Maße erfolgen, wie es zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Parteiensystems unerlässlich ist.**

4. **Der Gesetzgeber hat bereits im Gesetzgebungsverfahren eine Anhebung der absoluten Obergrenze zu begründen. Die Ermittlung und Abwägung der berücksichtigten Bestimmungsfaktoren für das Vorliegen einer einschneidenden Veränderung der Verhältnisse und den daraus folgenden Anpassungsbedarf der Höhe nach müssen nachvollziehbar dargelegt werden.**

5. **Die Erweiterung der Kommunikationswege und -möglichkeiten im Zuge der Digitalisierung sowie der verstärkte Einsatz innerparteilicher Partizipationsinstrumente stellen eine einschneidende Veränderung der Verhältnisse für die Wahrnehmung des den Parteien durch Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG zugewiesenen Verfassungsauftrags dar.**

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvF 2/18 -

Verkündet
am 24. Januar 2023
Fischböck
Amtsinspektorin
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren
zur verfassungsrechtlichen Prüfung,

ob Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 10. Juli 2018 (Bundesgesetzblatt Teil I Seite 1116) mit Artikel 21 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig ist

Antragsteller: Mitglieder des 19. Deutschen Bundestages

1. Doris Achelwilm,
2. Grigorios Aggelidis,
3. Gökay Akbulut,
4. Renata Alt,
5. Luise Amtsberg,
6. Kerstin Andreae,
7. Christine Aschenberg-Dugnus,
8. Lisa Badum,
9. Annalena Baerbock,
10. Simone Barrientos,

11. Dr. Dietmar Bartsch,
12. Nicole Bauer,
13. Margarete Bause,
14. Dr. Danyal Bayaz,
15. Canan Bayram,
16. Jens Beeck,
17. Nicola Beer,
18. Lorenz Gösta Beutin,
19. Matthias W. Birkwald,
20. Heidrun Bluhm,
21. Dr. Jens Brandenburg,
22. Mario Brandenburg,
23. Michael Brandt,
24. Dr. Franziska Brantner,
25. Agnieszka Brugger,
26. Christine Buchholz,
27. Birke Bull-Bischoff,
28. Dr. Marco Buschmann,
29. Karlheinz Busen,
30. Jörg Cezanne,
31. Dr. Anna Christmann,
32. Carl-Julius Cronenberg,
33. Sevim Dağdelen,
34. Britta Katharina Dassler,

35. Dr. Diether Dehm,

36. Ekin Deligöz,

37. Fabio De Masi,

38. Bijan Djir-Sarai,

39. Katja Dörner,

40. Anke Domscheit-Berg,

41. Katharina Dröge,

42. Christian Dürr,

43. Hartmut Ebbing,

44. Harald Ebner,

45. Klaus Ernst,

46. Dr. Marcus Faber,

47. Susanne Ferschl,

48. Daniel Föst,

49. Brigitte Freihold,

50. Otto Fricke,

51. Sylvia Gabelmann,

52. Matthias Gastel,

53. Kai Gehring,

54. Stefan Gelbhaar,

55. Katrin Göring-Eckardt,

56. Nicole Gohlke,

57. Alexander Graf Lambsdorff,

58. Erhard Grundl,

59. Dr. Gregor Gysi,

60. Thomas Hacker,

61. Heike Hänsel,

62. Dr. André Hahn,

63. Anja Hajduk,

64. Britta Haßelmann,

65. Katrin Helling-Plahr,

66. Markus Herbrand,

67. Torsten Herbst,

68. Katja Hessel,

69. Dr. Gero Clemens Hocker,

70. Manuel Höferlin,

71. Matthias Höhn,

72. Dr. Bettina Hoffmann,

73. Dr. Christoph Hoffmann,

74. Dr. Anton Hofreiter,

75. Ottmar von Holtz,

76. Reinhard Houben,

77. Andrej Hunko,

78. Ulla Ihnen,

79. Olaf in der Beek,

80. Dieter Janecek,

81. Ulla Jelpke,

82. Gyde Jensen,

83. Dr. Christian Jung,

84. Dr. Kirsten Kappert-Gonther,

85. Kerstin Kassner,

86. Uwe Kekeritz,

87. Thomas L. Kemmerich,

88. Dr. Achim Kessler,

89. Katja Keul,

90. Sven-Christian Kindler,

91. Katja Kipping,

92. Karsten Klein,

93. Maria Klein-Schmeink,

94. Dr. Marcel Klinge,

95. Daniela Kluckert,

96. Pascal Kober,

97. Dr. Lukas Köhler,

98. Carina Konrad,

99. Jan Korte,

100. Sylvia Kotting-Uhl,

101. Jutta Krellmann,

102. Oliver Krischer,

103. Wolfgang Kubicki,

104. Christian Kühn,

105. Stephan Kühn,

106. Renate Künast,

107. Konstantin Kuhle,

108. Alexander Kulitz,

109. Markus Kurth,

110. Caren Lay,

111. Monika Lazar,

112. Ulrich Lechte,

113. Sven Lehmann,

114. Sabine Leidig,

115. Steffi Lemke,

116. Ralph Lenkert,

117. Michael Leutert,

118. Stefan Liebich,

119. Christian Lindner,

120. Dr. Tobias Lindner,

121. Michael Georg Link,

122. Dr. Gesine Lötzsch,

123. Oliver Luksic,

124. Thomas Lutze,

125. Till Mansmann,

126. Dr. Jürgen Martens,

127. Pascal Meiser,

128. Christoph Meyer,

129. Dr. Irene Mihalic,

130. Cornelia Möhring,

131. Amira Mohamed Ali,

132. Niema Movassat,

133. Alexander Müller,

134. Claudia Müller,

135. Norbert Müller,

136. Roman Müller-Böhm,

137. Beate Müller-Gemmeke,

138. Frank Müller-Rosentritt,

139. Zaklin Nastic,

140. Dr. Ingrid Nestle,

141. Dr. Alexander S. Neu,

142. Prof. Dr. Martin Neumann,

143. Thomas Nord,

144. Dr. Konstantin von Notz,

145. Omid Nouripour,

146. Cem Özdemir,

147. Friedrich Ostendorff,

148. Petra Pau,

149. Lisa Paus,

150. Sören Pellmann,

151. Victor Perli,

152. Tobias Pflüger,

153. Filiz Polat,

154. Hagen Reinhold,

155. Ingrid Remmers,

156. Martina Renner,

157. Bernd Reuther,

158. Bernd Riexinger,

159. Tabea Rößner,

160. Claudia Roth,

161. Dr. Manuela Rottmann,

162. Corinna Rüffer,

163. Dr. Stefan Ruppert,

164. Manuel Sarrazin,

165. Dr. h.c. Thomas Sattelberger,

166. Christian Sauter,

167. Frank Schäffler,

168. Ulle Schauws,

169. Dr. Gerhard Schick,

170. Dr. Wieland Schinnenburg,

171. Dr. Frithjof Schmidt,

172. Stefan Schmidt,

173. Eva-Maria Schreiber,

174. Jimmy Schulz,

175. Kordula Schulz-Asche,

176. Matthias Seestern-Pauly,

177. Frank Sitta,

178. Dr. Petra Sitte,

179. Judith Skudelny,

180. Dr. Hermann Otto Solms,

181. Helin Evrim Sommer,

182. Bettina Stark-Watzinger,

183. Kersten Steinke,

184. Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann,

185. Friedrich Straetmanns,

186. Benjamin Strasser,

187. Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn,

188. Margit Stumpp,

189. Katja Suding,

190. Dr. Kirsten Tackmann,

191. Jessica Tatti,

192. Linda Teuteberg,

193. Michael Theurer,

194. Stephan Thomae,

195. Manfred Todtenhausen,

196. Dr. Florian Toncar,

197. Markus Tressel,

198. Jürgen Trittin,

199. Prof. Dr. Andrew Ullmann,

200. Gerald Ullrich,

201. Alexander Ulrich,

202. Dr. Julia Verlinden,

203. Johannes Vogel,

204. Kathrin Vogler,

205. Dr. Sahra Wagenknecht,

206. Andreas Wagner,

207. Daniela Wagner,

208. Beate Walter-Rosenheimer,

209. Sandra Weeser,

210. Harald Weinberg,

211. Katrin Werner,

212. Nicole Westig,

213. Katharina Willkomm,

214. Hubertus Zdebel,

215. Pia Zimmermann,

216. Sabine Zimmermann,

Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

- Bevollmächtigte: (…) -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsidentin König,

Huber,

Hermanns,

Müller,

Kessal-Wulf,

Langenfeld,

Wallrabenstein

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 12. und 13. Oktober 2021 durch

Urteil

für Recht erkannt:

Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 10. Juli 2018 (Bundesgesetzblatt Teil I Seite 1116) ist mit Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig.

G r ü n d e :

Der Antrag von 216 Mitgliedern des 19. Deutschen Bundestages vom 27. September 2018 auf Durchführung einer abstrakten Normenkontrolle wendet sich gegen Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 10. Juli 2018 (im Folgenden: 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 (erstmals für das Anspruchsjahr 2018) vorzunehmende Festsetzung auf 190 Millionen Euro angehoben wurde. 1

A.

I.

1. a) Mit Urteil vom 9. April 1992 (BVerfGE 85, 264) entschied der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts, dass entgegen seiner bisherigen Rechtsprechung nicht nur die Erstattung von Wahlkampfkosten durch den Staat verfassungsrechtlich erlaubt ist, sondern den politischen Parteien auch Mittel zur Teilfinanzierung der ihnen durch das Grundgesetz übertragenen Aufgaben gewährt werden dürfen. Zur Begründung verwies der Senat darauf, dass die den Parteien in Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG zugewiesene Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes nicht auf die unmittelbare Wahlvorbereitung beschränkt ist (vgl. BVerfGE 85, 264 <283 ff.>). Gleichzeitig zeigte er Grenzen für eine von der Wahlkampfkostenerstattung losgelöste staatliche Parteienfinanzierung auf (BVerfGE 85, 264 <287 ff.>). Diese umfassten auch eine „absolute Obergrenze“ für das Gesamtvolumen staatlicher Mittel, die den Parteien äußerstenfalls von Bund und Ländern insgesamt zugewendet werden dürfen (BVerfGE 85, 264, Leitsatz 2 b). 2

b) Daraufhin wurden in Art. 1 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Januar 1994 (BGBl I S. 142) die Regelungen zur staatlichen Parteienfinanzierung modifiziert. Danach werden den Parteien Mittel als Teilfinanzierung der ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeit zur Verfügung gestellt (§ 18 Abs. 1 Satz 1 PartG in der Fassung vom 28. Januar 1994; im Folgenden: PartG 1994). Maßstäbe für die Verteilung der Mittel bilden der Wahlerfolg sowie die Mitgliedsbeiträge und die eingeworbenen Spenden der jeweiligen Partei (§ 18 Abs. 1 Satz 2 PartG 1994). Die absolute Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung wurde auf 230 Millionen Deutsche Mark festgesetzt (§ 18 Abs. 2 PartG 1994). Zu- 3

gleich wurde geregelt, dass die Parteien pro gültiger Stimme für die ersten 5 Millionen Stimmen 1,30 Deutsche Mark und für alle weiteren Stimmen eine Deutsche Mark pro Stimme erhalten (sogenannter Wählerstimmenanteil). Des Weiteren sah § 18 Abs. 3 PartG 1994 vor, dass den Parteien für jede an Mitgliedsbeiträgen und Spenden erhaltene Deutsche Mark 0,50 Deutsche Mark zugewendet werden (sogenannter Zuwendungsanteil). Durch den Bundespräsidenten sollte eine Sachverständigenkommission berufen werden, die einen Warenkorb für parteitypische Auslagen festlegen, darauf bezogene Preisanstiege erheben und Empfehlungen zu Änderungen in der Struktur und der Höhe der staatlichen Parteienfinanzierung abgeben sollte (§ 18 Abs. 6 und 7 PartG 1994).

§ 18 PartG 1994 hatte folgenden Wortlaut: 4

Grundsätze und Umfang der staatlichen Finanzierung

(1) [1]Der Staat gewährt den Parteien Mittel als Teilfinanzierung der allgemein ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeit. [2]Maßstäbe für die Verteilung der staatlichen Mittel bilden der Erfolg, den eine Partei bei den Wählern bei Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen erzielt, die Summe ihrer Mitgliedsbeiträge sowie der Umfang der von ihr eingeworbenen Spenden.

(2) Das jährliche Gesamtvolumen staatlicher Mittel, das allen Parteien höchstens ausgezahlt werden darf, beträgt im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Regelung 230 Millionen Deutsche Mark (absolute Obergrenze).

(3) [1]Die Parteien erhalten jährlich im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung

1. eine Deutsche Mark für jede für ihre jeweilige Liste abgegebene gültige Stimme oder

2. 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

3. 0,50 Deutsche Mark für jede Deutsche Mark, die sie als Zuwendung (Mitgliedsbeitrag oder rechtmäßig erlangte Spende) erhalten haben; dabei werden nur Zuwendungen bis zu 6.000 Deutsche Mark je natürliche Person berücksichtigt.

[2]Die Parteien erhalten abweichend von den Nummern 1 und 2 für die von ihnen jeweils erzielten bis zu 5 Millionen gültigen Stimmen 1,30 Deutsche Mark je Stimme.

(4) [1]Anspruch auf staatliche Mittel gemäß Absatz 3 Nr. 1 und 3 haben Parteien, die nach dem endgültigen Wahlergebnis der jeweils letzten Europa- oder Bundestagswahl mindestens 0,5 vom Hundert

oder einer Landtagswahl 1,0 vom Hundert der für Listen abgegebenen gültigen Stimmen erreicht haben; für Zahlungen nach Absatz 3 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2 muß die Partei diese Voraussetzungen bei der jeweiligen Wahl erfüllen. [2]Anspruch auf die staatlichen Mittel gemäß Absatz 3 Nr. 2 haben Parteien, die nach dem endgültigen Wahlergebnis 10 vom Hundert der in einem Wahl- oder Stimmkreis abgegebenen gültigen Stimmen erreicht haben. [3]Die Sätze 1 und 2 gelten nicht für Parteien nationaler Minderheiten.

(5) [1]Die Höhe der staatlichen Teilfinanzierung darf bei einer Partei die Summe ihrer jährlich selbst erwirtschafteten Einnahmen (§ 24 Abs. 2 Nr. 1 bis 5 und 7) nicht überschreiten (relative Obergrenze). [2]Die Summe der Finanzierung aller Parteien darf die absolute Obergrenze nicht überschreiten.

(6) [1]Der Bundespräsident beruft nach Inkrafttreten dieses Gesetzes eine Kommission unabhängiger Sachverständiger. [2]Diese Kommission hat zu Beginn ihrer Tätigkeit einen Warenkorb für diejenigen Güter und Leistungen der für die Parteien typischen Aufgaben festzulegen. [3]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. [4]Das Ergebnis dieser Erhebung legt die Kommission dem Präsidenten des Deutschen Bundestages vor. [5]Die Kommission wird jeweils für die Amtszeit des Bundespräsidenten berufen.

(7) [1]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. [2]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.

[…]

Die daraufhin vom damaligen Bundespräsidenten Roman Herzog eingesetzte Kommission unabhängiger Sachverständiger (sog. Herzog-Kommission) erstattete in den Jahren 1996 bis 1998 Berichte nach § 18 Abs. 6 PartG 1994 (vgl. BTDrucks 13/3574; 13/3862; 13/7517; 13/10159). Sie stellte für den Zeitraum 1994 bis einschließlich 1997 eine Steigerung des Preisindexes um etwa 6,3 % fest. 5

c) Mit dem Siebten Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 17. Februar 1999 (BGBl I S. 146) wurde die in § 18 Abs. 2 PartG 1994 normierte absolute Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung rückwirkend zum Jahr 1998 auf 245 Mil- 6

lionen Deutsche Mark angehoben. In ihrem Bericht vom 17. März 1999 wies die Sachverständigenkommission darauf hin, dass ihres Erachtens entgegen der Begründung des Gesetzentwurfs (vgl. BTDrucks 14/41, S. 3) nur eine Steigerung um 6,3 % und nicht – wie letztlich beschlossen – um 6,5 % zulässig gewesen wäre (vgl. BTDrucks 14/637, S. 36).

d) Mit dem Achten Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002 (BGBl I S. 2268; im Folgenden: PartGÄndG 2002) wurde die absolute Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung auf 133 Millionen Euro erhöht. Darüber hinaus wurde das Verfahren zur Festsetzung der absoluten Obergrenze dahingehend geändert, dass der Deutsche Bundestag über ihre Höhe nach Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte der in ihm vertretenen Parteien beschloss (vgl. § 18 Abs. 6 Satz 1 PartG in der Fassung vom 28. Juni 2002; im Folgenden: PartG 2002). Zur Vorbereitung dieser Entscheidung erstellte der Präsident des Statistischen Bundesamtes bis spätestens zum 30. April eines jeden Jahres einen Bericht über die Entwicklung des Preisindexes der für eine Partei typischen Ausgaben bezogen auf das vorangegangene Jahr (vgl. § 18 Abs. 6 Satz 2 PartG 2002). Daneben betrug gemäß § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 PartG 2002 der Wählerstimmenanteil fortan 0,70 Euro pro erhaltener Wählerstimme statt zuvor eine Deutsche Mark. Auch für die ersten 4 Millionen Stimmen erfolgte eine Anpassung des Betrags von zuvor 1,30 Deutsche Mark auf 0,85 Euro. Mit Blick auf den Zuwendungsanteil wurde der auszuzahlende Betrag von 0,50 Deutsche Mark auf 0,38 Euro erhöht. 7

e) Aufgrund des Neunten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2004 (BGBl I S. 3673) wurde insbesondere § 18 Abs. 6 Satz 3 PartG 2002 dahingehend geändert, dass der für die Erhöhung der absoluten Obergrenze maßgebliche Warenkorb durch einen Preisindex aus einem Wägungsanteil von 70 % des allgemeinen Verbraucherpreisindexes und 30 % des Indexes der tariflichen Monatsgehälter der Angestellten bei Gebietskörperschaften ersetzt wurde. 8

f) Mit dem Zehnten Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 23. August 2011 (BGBl I S. 1748) wurde die Regelung zur absoluten Obergrenze erneut geändert. Sie erhielt die heutige Gestalt, nach der – ausgehend von einem Betrag von 150,8 Millionen Euro – die absolute Obergrenze entsprechend der Entwicklung des Preisindexes jährlich angepasst wird. 9

§ 18 Abs. 2 PartG in der Fassung vom 23. August 2011 (im Folgenden: PartG 2011) lautete: 10

> [1]Das jährliche Gesamtvolumen staatlicher Mittel, das allen Parteien höchstens ausgezahlt werden darf, beträgt für das Jahr 2011 141,9 Millionen Euro und für das Jahr 2012 150,8 Millionen Euro (absolute Obergrenze). [2]Die absolute Obergrenze erhöht sich jährlich, jedoch erstmals für das Jahr 2013, um den Prozentsatz, abgerundet auf ein Zehntel Prozent, um den sich der Preisindex der für eine Partei typischen Ausgaben im dem Anspruchsjahr vorangegan-

genen Jahr erhöht hat. [3]Grundlage des Preisindexes ist zu einem Wägungsanteil von 70 Prozent der allgemeine Verbraucherpreisindex und von 30 Prozent der Index der tariflichen Monatsgehälter der Arbeiter und Angestellten bei Gebietskörperschaften. [4]Der Präsident des Statistischen Bundesamtes legt dem Deutschen Bundestag hierzu bis spätestens 30. April jedes Jahres einen Bericht über die Entwicklung des Preisindexes bezogen auf das vorangegangene Jahr vor. [5]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.

g) Mit dem ebenfalls als „Zehntes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes“ bezeichneten Gesetz vom 22. Dezember 2015 (BGBl I S. 2563) wurde insbesondere der Wählerstimmenanteil in § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 PartG von 0,70 Euro pro erhaltener Wählerstimme auf 0,83 Euro angehoben. Für die ersten 4 Millionen Stimmen erfolgte eine Anpassung des Betrags von zuvor 0,85 Euro auf einen Euro. Der Zuwendungsanteil wurde von 0,38 Euro auf 0,45 Euro für jeden als Mitgliedsbeitrag oder Spende erhaltenen Euro erhöht. Zudem wurde in § 18 Abs. 3 PartG ein neuer Satz 3 eingefügt, der eine automatische Erhöhung des Wählerstimmenanteils gleichlaufend mit der Anpassungsregel zur absoluten Obergrenze in § 18 Abs. 2 Satz 2 bis 5 PartG 2011 vorsah. Zur Begründung wurde geltend gemacht, dass die Beträge, die die Parteien im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung pro Wählerstimme und pro privater Zuwendung erhielten, seit dem Jahr 2002 nicht an die Entwicklung der parteienspezifischen Kosten angepasst worden seien (vgl. BTDrucks 18/6879, S. 1, 6, 11, 14). 11

h) Nach den Anpassungsregeln des § 18 Abs. 2 Satz 2 bis 5 PartG 2011 lag die absolute Obergrenze für das Jahr 2017 bei 161.803.517 Euro (vgl. BTDrucks 18/12303) und für das Jahr 2018 bei 165.363.194 Euro (vgl. BTDrucks 19/2040). 12

2. a) Am 5. Juni 2018 kündigten die parlamentarischen Geschäftsführer der Bundestagsfraktionen von CDU/CSU und SPD die Einbringung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze in den Deutschen Bundestag und dessen Aufsetzung auf die Tagesordnung des Plenums von Freitag, dem 8. Juni 2018, an. Der Gesetzentwurf (BTDrucks 19/2509) wurde am Abend desselben Tages an die Mitglieder des Bundestages verteilt. Regelungsgegenstand von Art. 1 des Gesetzentwurfs war die erneute Erhöhung der absoluten Obergrenze. Der Gesetzentwurf hatte insoweit folgenden Wortlaut (BTDrucks 19/2509, S. 3): 13

Artikel 1

Änderung des Parteiengesetzes

§ 18 Absatz 2 des Parteiengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), das zuletzt durch

Artikel 2 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2730) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In Satz 1 werden die Wörter „2011 141,9 Millionen Euro“ durch die Wörter „2019 190 Millionen Euro“ ersetzt und werden die Wörter „und für das Jahr 2012 150,8 Millionen Euro“ gestrichen.

2. In Satz 2 werden die Wörter „, jedoch erstmals für das Jahr 2013,“ gestrichen.

b) Zur Begründung von Art. 1 des Gesetzentwurfs wurde ausgeführt: 14

Die den Parteien zur Erfüllung ihrer von der Verfassung vorgesehenen Aufgaben zustehenden Mittel aus der staatlichen Teilfinanzierung würden nach § 19 Abs. 5 Satz 2 PartG für alle anspruchsberechtigten Parteien gekürzt, wenn sie zusammen das jährliche Gesamtvolumen staatlicher Mittel überschritten, das nach § 18 Abs. 2 PartG allen Parteien höchstens ausgezahlt werden dürfe. Bei der Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2017 am 22. Februar 2018 seien danach die für die einzelnen Parteien errechneten Beträge in Höhe von insgesamt 188.706.138,07 Euro proportional zu kürzen gewesen, weil die Gesamtfinanzierungssumme die absolute Obergrenze in Höhe von 161.803.517 Euro nicht habe überschreiten dürfen. Daher seien Ansprüche in Höhe eines Betrags von rund 27 Millionen Euro, die sich nach der Zahl der in den letzten Bundestags-, Europa- und Landtagswahlen von den Parteien erzielten Wählerstimmen und aufgrund der durch Mitgliedsbeiträge und Spenden erwirtschafteten Eigenfinanzierung der Parteien nach § 18 Abs. 3 PartG ergäben, nicht entstanden. 15

Durch den Entwurf werde die absolute Obergrenze auf 190 Millionen Euro angehoben. Die neue Obergrenze gelte erstmals bei der Festsetzung zum 15. Februar 2019 für das Anspruchsjahr 2018 und erhöhe sich danach jährlich nach den Regeln des § 18 Abs. 2 Satz 2 bis 5 PartG. 16

Das Bundesverfassungsgericht habe im Parteienfinanzierungsurteil vom 9. April 1992 (BVerfGE 85, 264 <291>) den Umfang der den Parteien in den abgelaufenen Jahren aus öffentlichen Kassen zugeflossenen Mittel als hinreichend angesehen und den sich aus diesen Zuwendungen als Mittelwert für ein Jahr ergebenden Betrag als absolute Obergrenze der staatlichen Mittel definiert, die den Parteien äußerstenfalls zugewendet werden dürften. Diese aus dem Grundsatz der Staatsfreiheit aus Art. 21 Abs. 1 GG abgeleitete Obergrenze habe nach dem Urteil unter der Voraussetzung gleichbleibender Verhältnisse gestanden („solange die bestehenden Verhältnisse keine einschneidende Veränderung erfahren“). Zudem sei es dem Gesetzgeber unbenommen geblieben, für die mit Rücksicht auf Veränderungen des Geldwerts notwendigen Anpassungen der absoluten Obergrenze einen Index festzulegen, der sich auf die Entwicklung der für die Erfüllung der Aufgaben der Parteien relevanten Preise beziehe. Das Parteiengesetz begrenze dementsprechend seit 1994 das jährliche Gesamtvolumen der höchstens an die Parteien auszuzahlenden Mittel. Von der Mög- 17

lichkeit einer betragsmäßigen Anpassung wegen einschneidender Veränderung der Verhältnisse habe der Gesetzgeber in den Jahren 1999, 2002 und 2011 und von der Möglichkeit der Indexierung der absoluten Obergrenze seit dem Jahr 2012 Gebrauch gemacht.

An der im Jahr 2011 geschaffenen Koppelung der absoluten Obergrenze an den jährlich festgestellten Preisindex, der für eine Partei typische Ausgaben enthalte, halte der Entwurf fest. Allerdings werde der mehrfach angepasste Ausgangsbetrag, der durch § 18 Abs. 2 Satz 2 PartG nur bezüglich der Geldwertentwicklung und nicht wegen des Entstehens neuer Aufgaben oder sonstiger einschneidender Veränderungen der Verhältnisse korrigiert werde, den aktuellen Erfordernissen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen bei der Erfüllung der von der Verfassung in Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG den Parteien bei der Willensbildung des Volkes aufgetragenen Aufgaben nicht mehr gerecht. Insbesondere durch die Digitalisierung der Kommunikationswege und Medien habe 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 müssten. Gestaltung, ständige Aktualisierung und Moderation interaktiver Internetauftritte sowie Präsenz auf den Social-Media-Plattformen erforderten unter den Rahmenbedingungen der Erfüllung der aktuellen Anforderungen an die Datensicherheit der Teilnehmer und an 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. 18

Hinzu kämen 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 verursachten, wenn sie unter einschneidend veränderten Verhältnissen ihren Verfassungsauftrag im Sinne der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in Zukunft effektiv erfüllen wollten. 19

Damit die durch das Zehnte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015 vorgenommene Anpassung der Beträge im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung nach § 18 Abs. 3 PartG nicht dadurch konterkariert werde, dass ein sich nach den angehobenen Beträgen rechnerisch ergebender Anspruch der Parteien wegen der proportionalen Kürzung der Beträge nach § 19a Abs. 5 Satz 2 des Parteiengesetzes aufgrund der Überschreitung der unter den Verhältnissen des Jahres 1992 festgelegten und seitdem nur fortgeschriebenen absoluten Obergrenze tatsächlich nicht ausgezahlt werden könne, sei eine einmalige Anhebung der absoluten Obergrenze nötig. Angestrebt werde, dass die den Parteien pro Wähler zustehenden Beträge bei steigender Wahlbeteiligung (2009: 70,8 %; 2013: 71,5 %; 2017: 76,2 %) nicht nur im Gesetz ausgelobt würden, sondern den Parteien auch tatsächlich zufließen könnten. 20

Die Höhe der neuen absoluten Obergrenze sei so bemessen, dass die sich nach den geltenden Beträgen des § 18 Abs. 3 PartG für das Jahr 2017 ergebenden Ansprüche der Parteien zusammen unterhalb der angepassten absoluten Obergrenze gelegen hätten und nicht nach § 19a Abs. 5 Satz 2 PartG proportional gekürzt, sondern den Parteien ausgezahlt worden wären. 21

c) Bereits am Tag der Ankündigung des Gesetzentwurfs, dem 5. Juni 2018, teilte die Vorsitzende des Ausschusses für Inneres und Heimat eine Erweiterung der Tagesordnung der Ausschusssitzung am Folgetag im Hinblick auf den zum damaligen Zeitpunkt noch unbezifferten Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU/CSU und SPD mit. Am 6. Juni 2018 fasste der Ausschuss für Inneres und Heimat – gegen die Stimmen der Fraktionen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, DIE LINKE und AfD – mehrheitlich den Beschluss, am 11. Juni 2018 von 10:00 Uhr bis 12:00 Uhr eine öffentliche Anhörung mit Sachverständigen über das Gesetz durchzuführen. 22

d) Die erste Lesung des Gesetzentwurfs fand im Deutschen Bundestag am 8. Juni 2018 nach einer mit den Stimmen der Fraktionen von CDU/CSU und SPD beschlossenen Änderung der Tagesordnung statt (vgl. BT-Plenarprotokoll 19/37, S. 3562 ff.). Die Abgeordneten der den Gesetzentwurf einbringenden Fraktionen verwiesen hierbei auf die erhöhten finanziellen Anforderungen durch die Digitalisierung (vgl. BT-Plenarprotokoll 19/37, S. 3563 <C>, 3565 <D>, 3570 <A>), neue Formen der innerparteilichen Kommunikation (vgl. BT-Plenarprotokoll 19/37, S. 3563 <C, D>, 3570 <A, B>), veränderte Rahmenbedingungen der Öffentlichkeitsarbeit (vgl. BT-Plenarprotokoll 19/37, S. 3565 <C>) und die Einhaltung datenschutzrechtlicher Vorgaben (vgl. BT-Plenarprotokoll 19/37, S. 3565 <D>). Abschließend wurde der Gesetzentwurf federführend an den Ausschuss für Inneres und Heimat sowie den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz und den Haushaltsausschuss überwiesen. 23

e) Am 11. Juni 2018 fand die Sachverständigenanhörung im Ausschuss für Inneres und Heimat in der Zeit von 10:05 Uhr bis 12:10 Uhr statt. Dabei legten drei der sieben anwesenden Sachverständigen schriftliche Stellungnahmen vor. Zwei Sachverständige argumentierten, dass für die politischen Parteien eine Vielzahl neuer finanzintensiver Aufgaben – insbesondere die Cyberabwehr und damit einhergehende Investitionen (Errichtung von Büros zur Bekämpfung von Ausspähaktionen, Anschaffung des Equipments), die Reaktion auf Fake News vor allem in Wahlkampfzeiten und die Digitalisierung der Kommunikationswege (Präsenz in sozialen Medien) – entstanden seien und vor diesem Hintergrund eine Erhöhung der absoluten Obergrenze notwendig sei. Ferner verwiesen sie auf neue Partizipationsinstrumente ebenso wie auf die gestiegene Wahlbeteiligung (vgl. Ausschussprotokoll 19/16, S. 14, 22; Brenner, Ausschussdrucksache 19(4)64 B, S. 7 f.; Grzeszick, Ausschussdrucksache 19(4)64 C, S. 7 f.). Dem widersprachen andere Sachverständige, die insbesondere den erhöhten Finanzbedarf aus Gründen der Digitalisierung unter Verweis darauf bezweifelten, dass Kampagnen in den sozialen Medien günstig seien und die Digitalisierung erhebliche Einsparpotentiale berge (vgl. Ausschussprotokoll 19/16, S. 15 f., 20, 28; Koß, Ausschussdrucksache 19(4)64 A, S. 2 f.). Hinsichtlich der neuen Partizipationsmög- 24

lichkeiten verwiesen einzelne Sachverständige darauf, dass diese im Parteiengesetz nicht verankert seien und nur aufgrund einer eigenen Entscheidung der jeweiligen Partei genutzt würden (vgl. Ausschussprotokoll 19/16, S. 20, 27, 36 f.; hiergegen vgl. Ausschussprotokoll 19/16, S. 31). Bei der im Gesetzentwurf angesprochenen Erhöhung der Transparenz- und Rechenschaftspflichten sei nicht klar, was damit gemeint sei (vgl. Ausschussprotokoll 19/16, S. 20). Im Zuge der Ausschussberatung kritisierte der Abgeordnete Seitz, dass der Zeitablauf es unmöglich gemacht habe, sich seriös auf die Anhörung vorzubereiten (vgl. Ausschussprotokoll 19/16, S. 24).

f) Am 13. Juni 2018 empfahl der Ausschuss für Inneres und Heimat die Annahme von Art. 1 des Gesetzentwurfs in folgender, nur sprachlich leicht veränderter Form (BTDrucks 19/2734, S. 3): 25

> Artikel 1
>
> Änderung des Parteiengesetzes
>
> § 18 Absatz 2 des Parteiengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2730) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:
>
> 1. In Satz 1 werden die Wörter „für das Jahr 2011 141,9 Millionen Euro“ durch die Wörter „für die im Jahr 2019 vorzunehmende Festsetzung 190 Millionen Euro“ ersetzt und werden die Wörter „und für das Jahr 2012 150,8 Millionen Euro“ gestrichen.
>
> 2. In Satz 2 werden die Wörter „, jedoch erstmals für das Jahr 2013,“ gestrichen.

Durch die Änderung werde im Lichte der Anhörung entsprechend der Begründung zu Art. 1 des Entwurfs klargestellt, dass die absolute Obergrenze in § 18 Abs. 2 Satz 1 PartG für die im Jahr 2019 vorzunehmende Festsetzung angehoben werde (vgl. BTDrucks 19/2734, S. 4). 26

g) Auch in der zweiten Lesung des Gesetzentwurfs im Plenum des Deutschen Bundestages am 15. Juni 2018, die nach einer erneut mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen von CDU/CSU und SPD beschlossenen Änderung der Tagesordnung stattfand, wiesen Abgeordnete dieser Fraktionen insbesondere auf die Veränderung der politischen Kommunikation infolge der Digitalisierung und die damit einhergehende Erwartung hin, auf allen Kanälen (E-Mail, Facebook, Twitter, Instagram, YouTube sowie die klassischen Kanäle) innerhalb kürzester Zeit zu reagieren (vgl. BT-Plenarprotokoll 19/40, S. 3916 <D>, 3917 <A>, 3919 <D>, 3920 <C>, 3925 <C, D>). Die Abgeordneten der damaligen Oppositionsfraktionen monierten namentlich, dass die Kosten der Digitalisierung nicht näher konkretisiert worden seien (vgl. BT-Plenarprotokoll 19/40, S. 3917 <C>, 3921 <A>, 3924 <B>). Mit der Erhöhung der Zuschläge auf Beiträge, Spenden und Wählerstimmen im Dezember 2015 sei absichtlich eine 27

nur scheinbar objektive Begründung für die Anhebung der absoluten Obergrenze geschaffen worden (vgl. BT-Plenarprotokoll 19/40, S. 3921 <B, C>). Darüber hinaus wurde darauf verwiesen, dass nur drei schriftliche Ausarbeitungen der Sachverständigen vorlägen und das Protokoll der Anhörung im Ausschuss fehle, so dass eine sofortige Entscheidung über den Gesetzentwurf die Rechte der Abgeordneten verletze (vgl. BT-Plenarprotokoll 19/40, S. 3918 <B>).

h) Im Rahmen der dritten Lesung im Deutschen Bundestag am selben Tag wurde Art. 1 des Gesetzentwurfs in der Fassung der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Heimat mehrheitlich angenommen (vgl. BT-Plenarprotokoll 19/40, S. 3926 <D>, 3930 ff.). 28

i) Das Gesetz wurde am 13. Juli 2018 im Bundesgesetzblatt verkündet (BGBl I S. 1116) und trat am Tag nach der Verkündung in Kraft. 29

II.

Die Antragstellerinnen und Antragsteller waren zum Zeitpunkt der Einleitung des Verfahrens am 27. September 2018 Mitglieder des 19. Deutschen Bundestages. Sie rügen eine Verletzung des in Art. 21 Abs. 1 GG verankerten Grundsatzes der Staatsfreiheit der Parteien. 30

1. a) Art. 21 Abs. 1 GG bestimme, dass die Parteien bei der Willensbildung des Volkes mitwirkten. Daraus folge, dass die Parteien nicht in den Bereich der organisierten Staatlichkeit eingefügt werden dürften, sondern es sich bei ihnen um frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Raum wurzelnde Gruppen handeln müsse. In einer Demokratie müsse sich die Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen und nicht umgekehrt vollziehen. Hieraus resultierten konkrete Anforderungen an die Ausgestaltung der staatlichen Finanzierung von Parteien. Einerseits müsse ein mittelbarer Einfluss des Staates auf deren Arbeit durch finanzielle Leistungen verhindert werden. Andererseits müsse sichergestellt werden, dass die Parteien als freie gesellschaftliche Zusammenschlüsse sich nicht aus ihrer gesellschaftlichen Verankerung lösten. 31

b) Der Grundsatz der Staatsfreiheit werde durch die Gewährung finanzieller Zuwendungen verletzt, wenn die Parteien dadurch der Notwendigkeit enthoben würden, sich um die finanzielle Unterstützung ihrer Aktivitäten durch ihre Mitglieder und ihnen nahestehende Bürger zu bemühen. Daraus sei nicht nur die Notwendigkeit abzuleiten, dass das Gesamtvolumen staatlicher Zuwendungen an die Parteien die Summe ihrer selbst erwirtschafteten Einnahmen nicht übersteige, sondern auch, dass der Umfang der Staatsfinanzierung der Parteien sich auf das beschränken müsse, was zur Aufrechterhaltung ihrer Funktionsfähigkeit unerlässlich sei und von ihnen nicht selbst aufgebracht werden könne. Vor diesem Hintergrund habe das Bundesverfassungsgericht den Betrag, der den Parteien in den Jahren 1989 bis 1992 durchschnittlich aus öffentlichen Kassen zugeflossen sei, als absolute Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung festgelegt, solange die bestehenden Verhältnisse keine einschneidende Veränderung erführen. 32

c) Die Begrenzung der absoluten Höhe der staatlichen Teilfinanzierung sei auch eine verfassungsrechtlich notwendige Konsequenz aus der strukturellen Gefährdung der Gemeinwohlfindung bei parlamentarischen Prozessen, die zu „Entscheidungen in eigener Sache“ führten. Zwar beträfen die Regelungen über die staatliche Teilfinanzierung der politischen Parteien nicht das Parlament selbst. Da die über die Parteienfinanzierung entscheidenden Abgeordneten aber ihre Mandate über Wahlvorschläge der Parteien erhielten und damit im Hinblick auf die Fortführung ihres Mandats von diesen abhängig seien, seien die Interessen von Abgeordneten und Parteien derart miteinander verbunden, dass im funktionalen Sinne eine „Entscheidung in eigener Sache“ vorliege. Damit sei nicht nur das System der demokratischen Gemeinwohlfindung punktuell gefährdet, sondern es drohe auch das Vertrauen in die handelnden Akteure zu erodieren. Gewönne der Bürger durch parlamentarische Entscheidungen über die staatliche Teilfinanzierung der Parteien den Eindruck, diese „bedienten“ sich aus der Staatskasse, führte dies zu einer Verminderung ihres Ansehens und beeinträchtigte ihre Fähigkeit, die ihnen von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen. 33

Um diesem Dilemma zu entgehen, habe das Bundesverfassungsgericht drei Mechanismen entwickelt, die ein Gegengewicht zu den strukturell gleichlaufenden Interessen im Parlament bilden könnten. Zunächst sei vor allem für den Bereich der Festlegung der Abgeordnetendiäten eine Pflicht zur besonderen Transparenz des Entscheidungsverfahrens hergeleitet worden, die aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip folge. Als zweiten (eher verfassungspolitischen) Kontrollstrang habe das Gericht in seiner Entscheidung zur Parteienfinanzierung aus dem Jahr 1992 die Einbindung von Sachverständigen als naheliegend herausgearbeitet. Schließlich sei es dem strukturellen Gemeinwohlfindungsdefizit bei Entscheidungen des Parlaments „in eigener Sache“ dadurch begegnet, dass es seine Rolle bei der Kontrolle parlamentarischer Entscheidungen am Maßstab der Verfassung ausgebaut und die Entscheidungsprärogative des Gesetzgebers reduziert habe. Insbesondere die konkrete Festlegung einer zahlenmäßigen Obergrenze für die Parteienfinanzierung in der Entscheidung aus dem Jahr 1992 zeige an, dass das strukturelle Defizit in der parlamentarischen Entscheidungsfindung nur durch eine engmaschige verfassungsgerichtliche Kontrolle ausgeglichen werden könne. 34

d) Vor diesem Hintergrund bestünden hohe materielle Anforderungen an eine Erhöhung der absoluten Obergrenze, die über eine Anpassung an allgemeine Preissteigerungen hinausgehe. Sie erfordere zum einen, dass sich die für die Parteienfinanzierung maßgeblichen Verhältnisse „einschneidend geändert“ hätten. Zum anderen dürfe die Erhöhung nur in einer Art und Weise erfolgen, dass sich der Umfang der staatlichen Teilfinanzierung weiterhin auf das beschränke, was zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien unerlässlich sei und von den Parteien nicht selbst aufgebracht werden könne. Es müsse sich um objektive Veränderungen der für die Arbeit der Parteien relevanten Umstände handeln, die nicht auf eigenen Entscheidungen der Parteien beruhten, sondern von außen an sie herangetragen würden. 35

„Einschneidend“ seien zudem nur solche Veränderungen, die die für die Parteienfinanzierung maßgeblichen Umstände nachhaltig und in großem Umfang veränderten.

e) Darüber hinaus bestünden prozedurale Anforderungen an die Gesetzgebung. Den Gesetzgeber träfen bei der Erhöhung der absoluten Obergrenze besondere Darlegungs- und Begründungspflichten. Dies folge bereits aus dem Erfordernis, das Ansehen der Parteien in der Bevölkerung im Rahmen der „Entscheidung in eigener Sache“ und damit auch ihre Fähigkeit zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung zu sichern. Die besondere Struktur der verfassungsgerichtlichen Kontrolle im Bereich staatlicher Parteienfinanzierung erfordere eine besondere Begründung und Darlegung der einer Erhöhung zugrundeliegenden Motive. 36

Entsprechende Obliegenheiten habe das Bundesverfassungsgericht auch in anderen Bereichen entwickelt, in denen staatliche Leistungen ihrer Höhe nach durch die Verfassung determiniert würden (Sicherung des Existenzminimums, Professoren- und Richterbesoldung). Hinsichtlich des Existenzminimums habe das Gericht festgehalten, dass die Festsetzungen der Leistungen auf Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren tragfähig zu rechtfertigen seien. Dieselben Erwägungen müssten für die Festsetzung der absoluten Obergrenze für die Parteienfinanzierung gelten. Darüber hinaus folge die besondere Begründungslast aus dem Umstand, dass die Verfassung zwar eine zahlenmäßige Begrenzung verlange, sich ein konkreter Betrag aber mit den Mitteln der Verfassungsauslegung nicht herleiten lasse. Deshalb verlange das Grundgesetz vom Gesetzgeber eine besondere Darlegung der Gründe und Berechnungsgrundlagen, auf denen die konkrete Entscheidung über die Höhe der Leistung beruhe. 37

2. Diesen Maßstäben genüge das antragsgegenständliche Gesetz nicht. 38

a) Die Missachtung der prozeduralen Anforderungen an eine gesetzliche Erhöhung der absoluten Obergrenze werde schon an der Problembeschreibung der Entwurfsbegründung deutlich. Dort werde keineswegs eine Gefahr für die finanzielle Funktionsfähigkeit der Parteien aufgrund einer Änderung der tatsächlichen Verhältnisse als zu lösendes Problem genannt. Vielmehr erschöpfe sich die Entwurfsbegründung in einer Darstellung der Rechtslage. Sie könne den Anforderungen an die Begründung der Erhöhung schon deshalb nicht gerecht werden, weil es den Initianten in der Sache offensichtlich nicht um eine Anpassung an geänderte Umstände gehe. 39

Der Gesetzentwurf enthalte keine Angaben zu den Berechnungsgrundlagen der neuen absoluten Obergrenze. Es würden keine Zahlen oder Daten genannt, die zu der beschlossenen Erhöhung in irgendeinem Zusammenhang stünden. Die Entwurfsbegründung führe nur aus, dass eine Anhebung der Obergrenze nötig sei, damit die durch das Zehnte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015 vorgenommene Erhöhung der Berechnungssätze pro Wählerstimme beziehungsweise pro Zuwendungsbetrag nicht dadurch konterkariert werde, dass ein sich danach rechnerisch ergebender Anspruch wegen der Kürzung aufgrund der Überschreitung der absoluten Obergrenze den Parteien tatsächlich nicht zufließe. 40

Zwar sei die absolute Obergrenze seit ihrer Einführung regelmäßig deutlich überschritten worden, da die pro Wählerstimme beziehungsweise pro Zuwendungsbetrag ausgelobten Berechnungssätze in keinem angemessenen Verhältnis zur absoluten Obergrenze gestanden hätten. Dieser Zustand sei aber vom Gesetzgeber trotz entsprechender Empfehlungen der später abgeschafften Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung nie geändert worden. Die zuletzt erfolgte hohe Überschreitung der absoluten Obergrenze beruhe allein auf der Anhebung der entsprechenden Berechnungssätze durch den Gesetzgeber ab dem Jahr 2015 und habe mit einer Veränderung der tatsächlichen Umstände nichts zu tun.

Auch der Hinweis auf die gestiegene Wahlbeteiligung vermöge die Anhebung der absoluten Obergrenze nicht zu rechtfertigen. Die Erhöhung der Wahlbeteiligung ab dem Jahr 2009 stelle nur eine leichte Anhebung nach einem Tiefststand dar; die Wahlbeteiligung bei der Wahl 2017 habe trotz der relativen Steigerung im Vergleich zur vorangegangenen Wahl noch nicht einmal das Niveau der Wahl im Jahr 2005 erreicht. 41

Daneben seien die im Gesetzentwurf angeführten Gründe (Digitalisierung, neue innerparteiliche Partizipationsinstrumente und erhöhte Transparenz- und Rechenschaftsanforderungen) nicht geeignet, eine die Erhöhung der absoluten Obergrenze rechtfertigende Veränderung der tatsächlichen Umstände darzulegen. Die Ausführungen zur Digitalisierung blieben floskelhaft und unpräzise. Eine Spezifizierung der behaupteten „notwendigen Einstellungs- und Betriebsinvestitionen“ finde nicht statt. Zudem würden aufgrund der Digitalisierung bestehende Einsparpotentiale nicht berücksichtigt. Sofern die Entwurfsbegründung durch die Veränderung der politisch-kulturellen und rechtlichen Rahmenbedingungen bedingte Kosten neuer innerparteilicher Partizipationsinstrumente äußerst knapp benenne, sei schon nicht erkennbar, auf welchen geänderten Rahmenbedingungen diese Annahme beruhen solle, da nach geltendem Parteiengesetz weder Mitgliederparteitage noch -entscheide für die Parteien verpflichtend seien. Wenn die Entwurfsbegründung des Weiteren allgemein auf Kosten durch erhöhte Transparenz- und Rechenschaftsanforderungen verweise, sei dieser Hinweis nicht nachvollziehbar, da sich die entsprechenden Anforderungen in den letzten Jahren nicht wesentlich geändert hätten. 42

Da es sich bei den Begründungslasten um prozedurale Anforderungen handele, die den Gesetzgebungsprozess selbst beträfen, könne eine Begründung nicht im Verfassungsprozess nachgeholt werden. Andernfalls würde die politische Beurteilung der nachzutragenden Tatsachen und Berechnungen in die Hände des Bundesverfassungsgerichts gelegt, das hierfür jedoch nicht berufen sei. Auch könne eine nachträgliche Begründung im Verfassungsprozess nicht die besondere Öffentlichkeits- und Transparenzfunktion der Erörterung im parlamentarischen Prozess ersetzen. 43

b) Bisher vorliegende Untersuchungen und Indizien deuteten nicht darauf hin, dass sich die Anhebung der absoluten Obergrenze durch das Gesetz zur Änderung des 44

Parteiengesetzes und anderer Gesetze 2018 materiell rechtfertigen lasse. Aus Gutachten zur Digitalisierung ergebe sich, dass diese Einsparpotentiale eröffne. Die etwaige Veränderung der Instrumente innerparteilicher Partizipation beruhe jedenfalls nicht auf zwingenden gesetzlichen Vorgaben. Ferner sei die Analyse, dass es in den vergangenen Jahren zu einer Zunahme entsprechender innerparteilicher Instrumente gekommen sei, zumindest bezogen auf alle Parteien unzutreffend. Ein erhöhter Aufwand der Parteien durch eine gesetzliche Änderung der Rechenschaftspflichten habe sich allein im Jahr 2002 in Verbindung mit einer Präzisierung im Jahr 2004 ergeben.

III.

Der Deutsche Bundestag, der Bundesrat, die Bundesregierung und alle Landesregierungen hatten gemäß § 77 Nr. 1 BVerfGG Gelegenheit zur Stellungnahme. Hierauf haben sich die Bundesregierung (1.) und der Deutsche Bundestag (2.) geäußert. 45

1. Die Bundesregierung hält den Antrag für unbegründet. 46

a) Die Anhebung der absoluten Obergrenze betreffe eine Regelungsmaterie, die in enger Beziehung zu den Aufgaben und Funktionen der Parteien in der parlamentarischen Demokratie stehe. Durch die direkte Zuwendung finanzieller Mittel übernehme der Staat Mitverantwortung für die Erfüllung dieses Auftrags. Unbeschadet der Verknüpfung der staatlichen Teilfinanzierung der politischen Parteien mit den selbst erwirtschafteten Mitteln durch die relative Obergrenze sei die Parteienfinanzierung zugleich darauf gerichtet, dass politische Parteien den ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Auftrag erfüllen könnten und sich nicht in die Hände einzelner Großspender begeben müssten. 47

b) Die vom Bundesverfassungsgericht postulierten Grenzen staatlicher Parteienfinanzierung seien funktional miteinander verzahnt und in ihrer Wirksamkeit voneinander abhängig. Daher könnten sie sich wechselseitig beschränken oder aufheben. Die relative Obergrenze weise den eigenen Bemühungen der Parteien um finanzielle Unterstützung durch die Bürgerinnen und Bürger den maßgeblichen Einfluss auf die mögliche Höhe der ihnen aus öffentlichen Kassen zufließenden Mittel zu und könne daher bei der Ermittlung der staatlichen Zuwendungen auch nicht dauerhaft von untergeordneter Bedeutung sein. Der absoluten Obergrenze komme im Verhältnis zur relativen Obergrenze eine ergänzende Funktion zu. Ein absoluter Vorrang einer grundsätzlich eingefrorenen Obergrenze müsse letztlich mit dem Gebot der Staatsfreiheit in Konflikt geraten. 48

c) Die Einführung der absoluten Obergrenze habe einen historischen Hintergrund. Vor der Rechtsprechungsänderung im Jahr 1992 habe eine faktische absolute Obergrenze existiert, da es nur zulässig gewesen sei, den Parteien die notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes zu erstatten. Die absolute Obergrenze als eigenständiges Postulat sei daher erst entwickelt worden, als im Jahr 1992 die Ansicht aufgegeben worden sei, es sei dem Staat verwehrt, den Parteien auch Mittel für 49

die ihnen allgemein nach dem Grundgesetz obliegenden Aufgaben zu bewilligen. Unter dieser Prämisse habe allein eine relative Obergrenze eine unbegrenzte Parteienfinanzierung nicht verhindern können.

Daher habe es zwar einer absoluten Obergrenze bedurft. Die Koppelung der staatlichen Parteienfinanzierung an den Durchschnittswert staatlicher Leistungen in den Jahren 1989 bis 1992 sowie die Formulierung enger Voraussetzungen für die Erhöhung der absoluten Obergrenze schränkten aber das diesbezügliche Ermessen des Gesetzgebers erheblich ein. Das Bundesverfassungsgericht bleibe eine Antwort schuldig, warum der damals erreichte Umfang staatlicher Mittel die Grenze markiere, jenseits derer die Funktionsfähigkeit des Parteiensystems gestört sei. Es sei nicht ersichtlich, warum die in den Jahren 1989 bis 1992 erfolgten Zahlungen das Maximum des Zulässigen darstellen sollten. Die zahlenmäßige Fixierung einer absoluten Obergrenze könne nicht durch das Bundesverfassungsgericht erfolgen, sondern sei in erheblichem Maße von Einschätzungen abhängig, die in die Zuständigkeit des Gesetzgebers fielen. 50

d) Die absolute Obergrenze werde damit gerechtfertigt, dass eine weitergehende staatliche Parteienfinanzierung zu einer Verminderung des Ansehens der Parteien führen könne, was zugleich deren Fähigkeit zur Erfüllung der ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Aufgaben beeinträchtige. Es fehle aber an einer Realanalyse oder empirischem Datenmaterial, das die Feststellung erlaubte, eine weitere Erhöhung der staatlichen Mittel löse eine Beeinträchtigung der den Parteien zugewiesenen Funktionen aus. 51

e) In der Vergangenheit scheine die absolute Obergrenze ihren Zweck erfüllt zu haben. Der Anteil der staatlichen Parteienfinanzierung am Gesamtumfang der staatlichen Mittel habe typischerweise unter einem Drittel gelegen. Dieser Wert sei erstmals in den Jahren 2016 und 2017 knapp überschritten worden. Befürchtungen, die Mittel aus der staatlichen Parteienfinanzierung schnellten bei einer Verknüpfung allein mit den selbst erwirtschafteten Mitteln der politischen Parteien unkontrolliert in die Höhe, hätten sich nicht bewahrheitet. Auch unter diesem Aspekt sei zu bezweifeln, dass das gesetzgeberische Ermessen bei Einwirkungen auf die absolute Obergrenze auf den von den Antragstellerinnen und Antragstellern beschriebenen Umfang beschränkt sei. 52

f) Unter Zugrundelegung der vom Bundesverfassungsgericht 1992 aufgestellten Vorgaben habe das System der staatlichen Parteienfinanzierung zur Wahrung des Grundsatzes der Staatsfreiheit die gesellschaftliche Verwurzelung der Parteien zu stärken. Es könne daher nicht Sinn der Regelung staatlicher Parteienfinanzierung sein, diese Bemühungen durch eine absolute Obergrenze zu konterkarieren, so dass die relative Obergrenze regelmäßig nicht das maßgebliche Kriterium für die Bemessung der staatlichen Parteienfinanzierung bilde und sogar eine Abkoppelung vom Wahlerfolg und den selbst eingeworbenen Mitteln als Bemessungsgrundlage für die staatliche Parteienfinanzierung stattfinde. Diese dysfunktionalen Folgen der absolu- 53

ten Obergrenze, die den Bemühungen der Parteien um eine Stärkung ihrer gesellschaftlichen Verwurzelung entgegenliefen, seien im Jahr 1992 nicht vorausgesehen worden. Die seitdem gemachten Erfahrungen könnten nicht außer Betracht bleiben, wenn die Zulässigkeit einer Änderungsgesetzgebung zu beurteilen sei.

g) Aufgrund der durch das Bundesverfassungsgericht eher strikt formulierten Vorgaben an Erhöhungen der absoluten Obergrenze bedürfe es einer gesetzgeberischen Bewertung der von den Parteien nach den jeweiligen Gegebenheiten zu erfüllenden Aufgaben und des damit einhergehenden Aufwands. Dies führe zur Gefahr einer Kollision mit dem Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien, weil zwangsläufig Feststellungen notwendig seien, welche Aufgaben als unerlässlich anzusehen seien. Es müsse auf Bedenken stoßen, wenn staatliche Stellen über im Rahmen der Vorgaben des Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG gewählte Instrumentarien innerparteilicher Entscheidung befänden und deren konkrete Ausgestaltung als nicht unerlässlich beurteilten. 54

h) Auch wenn man annehme, dass der Gesetzgeber bei einer in (mittelbar) „eigener Sache“ erfolgenden Entscheidung in besonderer Weise verpflichtet sei, transparent darzulegen, von welchen Erwägungen er sich habe leiten lassen und wie er ein ihm eingeräumtes Ermessen ausgeübt habe, sei er dem mit den Ausführungen im Allgemeinen Teil der Begründung der Bundestagsdrucksache 19/2509 nachgekommen. Bedenken gegen das Zustandekommen des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze 2018 bestünden nicht. Die Vorschriften des Grundgesetzes und der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (§ 76 Abs. 2 GO-BT) seien eingehalten worden. Der Gesetzentwurf sei auch öffentlich und unter Einbeziehung von Sachverständigen diskutiert worden. Soweit einzelne Abgeordnete die Begründung für unzureichend gehalten haben sollten, sei es ihnen möglich gewesen, im Rahmen der Beratungen entsprechende Nachfragen zu stellen oder Ergänzungen einzufordern. Die Abweichung von der parlamentarischen Gepflogenheit der konsensualen Verabschiedung von Änderungen der Parteienfinanzierung sei nur von politischer Bedeutung. Im Übrigen sei gerade eine fraktionsübergreifend konsensuale Erhöhung der Parteienfinanzierung geeignet, in der Öffentlichkeit den Eindruck einer Einigkeit bei „Entscheidungen in eigener Sache“ zu erwecken. 55

i) Die Gesetzesbegründung sei nachvollziehbar und im Ergebnis nicht zu beanstanden. 56

Die Erhöhung der absoluten Obergrenze sei aufgrund der einschneidenden Veränderung der technologischen Rahmenbedingungen infolge der zwischenzeitlich weit fortgeschrittenen Digitalisierung notwendig. Wie in der Entwurfsbegründung und der Plenardebatte ausgeführt, gehe es nicht um die Verwendung informationstechnischer Systeme bei Verwaltungstätigkeiten, bei denen einige Einsparpotentiale gegeben sein möchten, wenngleich es auch insoweit zunächst der Investition in Hardware, Software und Schulung der Mitarbeiter bedürfe. Die Entwurfsbegründung ziele vielmehr auf neuartige Herausforderungen durch das Internet ab. Hätten sich die 57

Parteien noch vor wenigen Jahren auf die Bereitstellung und Pflege eigener Webpräsenzen und die Kommunikation über das vergleichsweise träge Medium der E-Mail beschränken können, bedürfe es mittlerweile einer permanenten Betreuung sozialer Medien, um auf Mitteilungen, Anfragen, Stellungnahmen und Kritik auf eigenen wie auf fremden Accounts zeitnah reagieren zu können und damit zugleich ständige Kommunikationsbereitschaft zu signalisieren. Besondere Bedeutung habe in diesem Zusammenhang die Abwehr gezielter Desinformationskampagnen, die die permanente Bereitschaft erforderten, unzutreffenden Behauptungen („fake news") entgegenzutreten. Damit verknüpft sei die Fähigkeit zur Abwehr von Angriffen auf informationstechnische Systeme mit technischen Mitteln, für die es entsprechender Vorkehrungen unter Beachtung der EU-Datenschutz-Grundverordnung bedürfe. Dies verursache fortlaufend Kosten sowohl für die technische Infrastruktur und deren Sicherung als auch für Personal wie beispielsweise Social-Media-Teams, qualifizierte Techniker und Programmierer. Diese Aufgaben seien zu Beginn der 1990er Jahre noch nicht absehbar gewesen. Es handele sich zudem um Tätigkeitsfelder, welche die „klassische" Parteiarbeit (Verteilung von Flyern, Werbestände, Durchführung von Wahlkampfveranstaltungen und Mitgliederversammlungen, Plakatwerbung) nicht ersetzten, sondern zu dieser hinzuträten. Eine einschneidende Veränderung der Verhältnisse lasse sich daher nicht in Abrede stellen.

Des Weiteren sei die Erhöhung der absoluten Obergrenze auch aufgrund neuer Instrumente innerparteilicher Partizipation jenseits der klassischen Mitgliederversammlungen und Parteitage geboten. Dem lasse sich nicht entgegenhalten, dass das Parteiengesetz derartige Instrumente der Entscheidungsfindung nicht vorschreibe. Es sei Sache der Parteien, wie sie ihre innerparteilichen Entscheidungsprozesse organisierten. Weitergehende Möglichkeiten der Partizipation seien erkennbar erforderlich, damit politische Parteien attraktive Organisationen blieben und zu dauerhaftem Engagement motivieren könnten. So habe die CDU im Vorfeld der Wahl einer neuen Bundesvorsitzenden insgesamt acht Regionalkonferenzen durchgeführt. Seitens der SPD sei – wie im Jahr 2013 – der Eintritt in eine Regierungskoalition zum Gegenstand einer Mitgliederbefragung gemacht worden. 58

In der Entwurfsbegründung werde schließlich zutreffend auf die Kosten erhöhter Transparenz- und Rechenschaftspflichten verwiesen. Zwar lägen die einschlägigen Gesetzesänderungen bereits einige Jahre zurück, indes sei nicht ersichtlich, warum das Grundgesetz die Gesetzgebungsorgane hindern sollte, auf eine solche Veränderung mit zeitlicher Verzögerung zu reagieren. 59

2. Nach Auffassung des Deutschen Bundestages begegnet die Anhebung der absoluten Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. 60

a) Das Bundesverfassungsgericht habe sich in seinem Urteil aus dem Jahr 1992 auf die normative Kraft des Faktischen gestützt und die tatsächlichen staatlichen Zahlungen über einen Zeitraum von drei Jahren als hinreichend angesehen. Zur Er- 61

mittlung der absoluten Obergrenze habe das Gericht sich nicht geäußert. Die vorgenommene Setzung sei nachvollziehbar, weil der Bedarf der politischen Parteien nicht exakt zu ermitteln sei. Was für ihre Arbeit unerlässlich sei, könne nur von ihnen selbst politisch definiert werden und dürfe ihnen wegen der Parteienfreiheit nicht vorgegeben werden.

b) Wenn eine einschneidende Veränderung der Verhältnisse vorliege, dürfe der Gesetzgeber für die Festlegung einer neuen absoluten Obergrenze den Blick auf die Entwicklung der relativen Obergrenze werfen. Wenn diese Grenze eingehalten werde, könne nicht der Eindruck entstehen, dass sich die Parteien aus der Staatskasse „bedienten“. 62

c) Eine einschneidende Veränderung der Verhältnisse mit beträchtlichen Auswirkungen auf die Kostenbelastung der Parteien liege vor. Der Gesetzgeber habe mit der Anhebung der absoluten Obergrenze insbesondere auf den wesentlichen Kulturwandel reagiert, den die sozialen Medien hervorgebracht hätten. 63

aa) Die demokratische Willensbildung finde heute vor allem online statt. Zugleich arbeiteten Akteure im In- und Ausland sehr intensiv mit digitalen Instrumenten gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung. Die Parteien müssten darauf angemessen reagieren. 64

Die Verbreitung politischer Botschaften funktioniere in Zeiten der Digitalisierung anders als früher. Es müssten jeden Tag neue Inhalte produziert, das politische Geschehen im Netz beobachtet (Monitoring) und damit umgegangen werden. Desinformationskampagnen erforderten eine schnelle und wirkungsvolle Gegenwehr. Mit einem erhöhten innerparteilichen Partizipationswillen korrespondiere eine intensivere Überzeugungsarbeit innerhalb der Parteien. Sondersitzungen von Gliederungen und Gremien, Pressemitteilungen sowie Gespräche mit Bürgerinnen und Bürgern hätten deutlich zugenommen. Meinungen, Positionen und Erklärungen müssten über digitale Medien schnell verbreitet werden, um mehr Menschen als früher in kürzerer Zeit zu erreichen. Gleichzeitig müssten herkömmliche Kommunikationswege wegen der älter werdenden Gesellschaft erhalten bleiben. Die Parteien müssten jüngere Mitglieder mit den Mitteln digitaler Kommunikation ansprechen, ältere Mitglieder weiterhin mit Mitgliederzeitschriften und anderen Formen gedruckter Kommunikation. Die zunehmende Individualisierung der Gesellschaft habe zudem zur Folge, dass die Parteien auf immer weniger Ehrenamtliche zurückgreifen könnten. Dadurch verursachte Lücken in der Parteiarbeit müssten nicht nur durch hauptamtliche Funktionäre geschlossen werden, sondern die verbliebenen Ehrenamtlichen bedürften auch immer intensiverer Hilfestellung, insbesondere im IT-Bereich. Die Strukturen der Onlinekommunikation, die der Pflege und Bedienung bedürften, müssten professionalisiert werden; dem Datenschutz müsse Rechnung getragen werden. Die politischen Parteien seien dabei auf Fachkräfte angewiesen, die in Konkurrenz zu Wirtschaftsunternehmen nur zu erheblichen Kosten beschäftigt werden könnten. 65

bb) Diese Entwicklungen hätten dazu geführt, dass die notwendigen Ausgaben der 66

Parteien auch bei sparsamer und wirtschaftlicher Vorgehensweise ganz erheblich gestiegen seien und weiter steigen würden.

(1) So hätten CDU, CSU und SPD in den letzten Jahren 1.570.000 Euro im Jahresdurchschnitt für die Digitalisierung der Geschäftsprozesse ausgegeben. Der durchschnittliche Anteil an den Gesamtkosten für 2019 liege bei 6,1 % (CSU 4,75 %, CDU 4,92 %, SPD 7,28 %). Für die fortlaufende Digitalisierung der verschiedensten Bereiche wie Buchhaltung, Mitgliederverwaltung etc. seien jährlich rund 200.000 Euro bei der CSU, 150.000 Euro bei der CDU und 120.000 Euro bei der SPD vorgesehen, was durchschnittlich 0,53 % der Gesamtkosten entspreche (CSU 1,00 %, CDU 0,51 %, SPD 0,30 %). 67

Für die Betreuung der verschiedenen Social-Media-Plattformen seien in den letzten Jahren durchschnittlich rund 2.290.000 Euro (CSU 850.000 Euro, CDU 970.000 Euro, SPD 470.000 Euro) für Agenturleistungen, Werbung, Programmier- und Gestaltungsaufwand aufgebracht worden. Für das Jahr 2019 seien rund 2.790.000 Euro (CSU 900.000 Euro, CDU 970.000 Euro, SPD 920.000 Euro) geplant gewesen; dies entspreche im Schnitt 3,22 % der Gesamtkosten (CSU 4,5 %, CDU 3,35 %, SPD 1,81 %). 68

Im Bereich der Datensicherheit und des Schutzes vor digitalen Angriffen seien bei der CSU 150.000 Euro und bei der CDU 490.000 Euro im Jahresmittel ausgegeben worden. Für die Einhaltung der gestiegenen Datenschutzanforderungen hätten die CSU 50.000 Euro und die CDU 100.000 Euro im Durchschnitt der letzten Jahre ausgegeben. Die SPD habe für den gesamten Bereich jahresdurchschnittlich 420.000 Euro aufgewendet. 69

(2) Mitgliederentscheide und andere neue Partizipationsinstrumente hätten in den letzten Jahren bei den Koalitionsparteien Kosten von durchschnittlich rund 1.071.000 Euro (CSU 50.000 Euro, CDU 150.000 Euro, SPD 871.000 Euro) verursacht, für das Jahr 2019 seien 1.430.000 Euro (CSU 200.000 Euro, CDU 150.000 Euro, SPD 1.080.000 Euro) geplant gewesen. Dies entspreche 1,08 % der durchschnittlichen Gesamtkosten (CSU 1,0 %, CDU 0,51 %, SPD 2,13 %). Für zusätzliche Parteitage und sonstige Veranstaltungen mit Beteiligungsmöglichkeiten für die Basis seien in den letzten Jahren im Jahresdurchschnitt rund 840.000 Euro (CSU 100.000 Euro, CDU 380.000 Euro, SPD 360.000 Euro) aufgewandt worden. Für 2019 seien Mehraufwendungen im Umfang von 1.020.000 Euro (CSU 400.000 Euro, CDU 380.000 Euro, SPD 240.000 Euro) geplant gewesen, was 1,26 % (CSU 2 %, CDU 1,31 %, SPD 0,47 %) der durchschnittlichen Gesamtkosten entspreche. 70

(3) Auch an anderen Stellen seien Mehrkosten entstanden. Wegen erhöhter Rechenschaftsanforderungen seien für das Jahr 2019 bei der CSU 50.000 Euro eingeplant, das entspreche 0,25 % ihrer Gesamtkosten. Zudem hätten sich die Kosten für Plakatierungen erhöht: Zum Einsatz kämen anstelle von Papier- vermehrt Hohlkammerplakate. Diese seien um das 2,5- bis 2,8-fache teurer (für 2019 seien allein bei der CSU 100.000 Euro angefallen; dies entspreche 0,5 % ihrer Gesamtkosten). 71

(4) Auf der Grundlage einer Ist- und einer Szenario-Betrachtung betrage der Kostenanteil der neuen Aufgaben der Parteien an den Gesamtausgaben bei der CSU 21 %, bei der CDU 22,9 % und bei der SPD 20,3 %. Dies entspreche gegenüber 1992 bei der CSU einer Kostensteigerung von 26,6 %, bei der CDU von 29,7 % und bei der SPD von 28,8 %. Dem stehe eine Anhebung der absoluten Obergrenze um 14,9 % auf 190 Millionen Euro gegenüber. 72

cc) Zu berücksichtigen sei, dass immer mehr Parteien in den Parlamenten vertreten seien und an der staatlichen Parteienfinanzierung partizipierten. Dies sei bei der ursprünglichen Festsetzung der absoluten Obergrenze außer Betracht geblieben. 73

d) Die nunmehrige Anhebung der absoluten Obergrenze stelle sich nicht als „Entscheidung in eigener Sache“ dar. Der Gesetzgeber habe keine einmütige Entscheidung getroffen, sondern ein politisch hoch kontroverses Gesetz mehrheitlich beschlossen. Damit entfalle die Grundlage für die von den Antragstellerinnen und Antragstellern geforderten Transparenzpflichten. In die Beratungen des Parlaments sei – obwohl verfassungsrechtlich nicht geboten – eine Reihe von Sachverständigen einbezogen worden. Anlass für eine Reduzierung der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers oder eine erhöhte Kontrolldichte des Bundesverfassungsgerichts bestehe daher nicht. 74

e) Besondere Darlegungs- und Begründungspflichten für die gesetzliche Erhöhung der absoluten Obergrenze bestünden ebenfalls nicht. Der Gesetzgeber schulde das Gesetz, aber keine Begründung. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur gesetzlichen Festlegung des Existenzminimums und zur Professorenbesoldung könne nicht auf die vorliegende Materie übertragen werden. Auf die Parteienfinanzierung bestehe kein grundrechtlicher oder sonstiger verfassungsrechtlicher Anspruch, der leerlaufen könne. Unabhängig davon habe der Gesetzgeber sowohl in der Entwurfsbegründung als auch in den Beratungen im Plenum ausführlich die Gründe dargelegt, die eine einschneidende Veränderung der Verhältnisse belegten. 75

IV.

Die Antragstellerinnen und Antragsteller haben auf die Stellungnahmen der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages repliziert: 76

1. Aus Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG ergebe sich nicht, dass nur von den Parteien selbst definiert werden könne, was für ihre Arbeit unerlässlich sei, und der Gesetzgeber daher bei der Bemessung des Finanzbedarfs seine Einschätzung nicht an die Stelle derjenigen der Parteien setzen dürfe. Die Parteien besäßen auch keinerlei verfassungsunmittelbaren Anspruch auf staatliche Mittel – insbesondere nicht in einer von den Parteien selbst zu bestimmenden Höhe. Es werde eine völlig neuartige Kategorie einer verfassungsrechtlichen Einschätzungsprärogative der Parteien behauptet. Damit werde ein regulativer Vorrang gesellschaftlicher Akteure vor dem Gesetzgeber postuliert. 77

2. Die Behauptung, die Obergrenzen seien in ihrer Wirksamkeit voneinander abhängig, verkenne ihren Wirkmechanismus und entbehre jeder Grundlage. Es handele sich um unabhängig voneinander wirkende Begrenzungen zur Gewährleistung der Staatsfreiheit der Parteien. Während die relative Obergrenze absichere, dass jede Partei sich weiterhin um eine gesellschaftliche Verankerung bemühen müsse, diene die absolute Obergrenze dazu, ein unkontrolliertes Anschwellen der Parteienfinanzierung auch dann zu verhindern, wenn die Parteien in erheblichem Maße Einnahmen generierten. Die Behauptung, die absolute Obergrenze sei gegenüber der relativen Obergrenze nachrangig, gehe fehl. 78

3. Wenn in der Vergangenheit aufgrund der absoluten Obergrenze die Sätze der relativen Obergrenze fast nie hätten ausgeschöpft werden können, sei dies auf zu hohe Berechnungssätze für den Wählerstimmen- und den Zuwendungsanteil zurückzuführen, nicht aber auf eine Fehlfunktion der absoluten Obergrenze. Zudem dürfe eine alleinige Bindung der staatlichen Teilfinanzierung an die eigenen Einnahmen der Parteien schon aus Gründen der Chancengleichheit nicht erfolgen. 79

4. Auch wenn vorliegend Mitglieder der Oppositionsfraktionen gegen die Erhöhung vorgingen, ändere dies nichts an dem Interesse der sie tragenden politischen Parteien an einer Erhöhung der staatlichen Parteienfinanzierung und damit am Vorliegen einer funktionalen Entscheidung in eigener Sache. 80

5. Soweit die Bundesregierung und der Deutsche Bundestag zu den tatsächlichen Voraussetzungen für eine Erhöhung der absoluten Obergrenze vortrügen, seien diese Ausführungen unerheblich, weil es sich bei der Darlegung der einschneidend veränderten Verhältnisse um eine prozedurale Pflicht des Gesetzgebers handele, die im Gerichtsverfahren nicht mehr nachgeholt werden könne. 81

Unabhängig davon genüge der Vortrag nicht den Anforderungen an die Darlegung einer einschneidenden Änderung der Verhältnisse. Er erschöpfe sich im Wesentlichen in Allgemeinplätzen. Soweit konkrete Angaben gemacht würden, werde nur ausgeführt, welche Ausgaben die Parteien in den letzten Jahren in ausgewählten Bereichen getätigt hätten. Hieraus lasse sich jedoch nicht auf die zwingende Notwendigkeit dieser Ausgaben zur Erfüllung des Verfassungsauftrags der Parteien schließen. Auch würden die Ausgaben nicht in Bezug zur sonstigen Ausgabenentwicklung innerhalb der Partei, insbesondere zu Einsparungen aufgrund der Digitalisierung gesetzt. Vielmehr werde allein der Anteil bestimmter Ausgaben am Gesamtbudget addiert und diese Summe als Kostensteigerung deklariert. Dies sei weder mathematisch nachvollziehbar noch sonst in irgendeiner Weise plausibel. 82

V.

Die Bundesregierung hat hierauf im Wesentlichen erwidert: 83

Bei der Begrenzung der staatlichen Parteienfinanzierung auf das zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien „Unerlässliche“ handele es sich nicht um ein rechtliches Tatbestandsmerkmal, das eng auszulegen sei und vom Gesetzgeber 84

strikt beachtet werden müsse. Es sei nicht geeignet, eine Begrenzung gesetzgeberischer Gestaltungsspielräume zu bewirken. Das Bundesverfassungsgericht habe mehrere zentrale Vorgaben (Berechnungssätze, Obergrenzen) für die staatliche Parteienfinanzierung entwickelt, die die Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft nicht beeinträchtigen und nicht zu einer finanziellen Abhängigkeit der Parteien von staatlichen Zuwendungen führen dürften. Bei systematischer Interpretation dieser Vorgaben sei im Falle ihrer Wahrung auch dem Erfordernis der „Unerlässlichkeit“ Genüge getan.

Hinsichtlich der Aufgaben und Funktionen von Parteien beschränke sich das Grundgesetz im Wesentlichen auf die Feststellung, dass diese an der politischen Willensbildung mitwirkten (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG). Art, Methoden und Intensität dieser Mitwirkung würden hingegen nicht vorgegeben. Entschiede der Gesetzgeber darüber, welche Tätigkeiten in welchem Umfang für die Wahrnehmung der Aufgaben politischer Parteien als „unerlässlich“ anzusehen seien, entfaltete die Parteienfinanzierung steuernde Wirkung im Hinblick auf die Mitwirkung der Parteien bei der politischen Willensbildung, was mit der Parteienfreiheit nicht zu vereinbaren sei. 85

Reduziere der Gesetzgeber durch die Erhöhung der absoluten Obergrenze die Differenz zwischen der absoluten Obergrenze und dem rechnerischen Anspruch der Parteien nach Maßgabe der relativen Obergrenze, liege eine nicht zu beanstandende Ausübung des gesetzgeberischen Ermessens vor. 86

VI.

Der Senat hat mit Beschluss vom 3. November 2020 entschieden, dass sowohl der Beitritt als auch der Anschluss von 30 Mitgliedern des Deutschen Bundestages, die der Fraktion der AfD angehören beziehungsweise damals angehörten, zu dem beziehungsweise an das Normenkontrollverfahren unzulässig sind (vgl. BVerfGE 156, 1 ff. – Parteienfinanzierung - Beitritt zur abstrakten Normenkontrolle <AfD-Abgeordnete>). 87

Am 12. und 13. Oktober 2021 hat der Senat eine gemeinsame mündliche Verhandlung mit dem Verfahren 2 BvE 5/18 durchgeführt, in der die Verfahrensbeteiligten ihr Vorbringen vertieft und ergänzt haben. Als sachkundige Auskunftspersonen sind zum Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens der Direktor des Bundestages a.D. Prof. Dr. Horst Risse, die Bundestagsabgeordneten und Parlamentarischen Geschäftsführer der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Michael Grosse-Brömer, der SPD-Bundestagsfraktion Carsten Schneider, der AfD-Bundestagsfraktion Dr. Bernd Baumann, der FDP-Bundestagsfraktion Dr. Florian Toncar, die Bundestagsabgeordneten Petra Pau (DIE LINKE) und Dr. Manuela Rottmann (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) sowie zur Veränderung der Umstände für die Arbeit der politischen Parteien Dr. Isabelle Borucki, Prof. Dr. Frank Decker, der CDU-Bundesgeschäftsführer Dr. Stefan Hennewig, das Mitglied des Landtags Bayern und CSU-Generalsekretär Markus Blume, die SPD-Bundesgeschäftsführerin Jessika Wischmeier, der AfD-Bundesgeschäftsführer Hans-Holger Malcomeß, der Generalbevollmächtigte des FDP-Bundesvorsit- 88

zenden und des FDP-Bundesschatzmeisters Karl-Walter Eschweiler, der Bundesschatzmeister der Partei DIE LINKE Harald Wolf sowie der Bundesschatzmeister von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Marc Urbatsch angehört worden.

B.

Der gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 13 Nr. 6, § 76 Abs. 1 BVerfGG zulässige Normenkontrollantrag ist begründet. Dabei kann dahinstehen, ob Art. 1 PartGuaÄndG 2018 verfassungsgemäß zustande gekommen ist (I.). Jedenfalls verstößt die Vorschrift gegen Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG (II.). 89

I.

Im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle werden die angegriffenen Normen ohne Bindung an die erhobenen Rügen unter allen verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten geprüft (vgl. BVerfGE 97, 198 <214>; 101, 239 <257>; 112, 226 <254>). Hierzu gehört auch die Frage, ob Art. 1 PartGuaÄndG 2018 nach Art. 77 GG formell ordnungsgemäß (1.) zustande gekommen ist. Dahingehende Bedenken (2.) bedürfen vorliegend keiner abschließenden Entscheidung (3.). 90

1. Nach Art. 77 Abs. 1 Satz 1 GG werden die Bundesgesetze vom Bundestag beschlossen. Konkrete Vorgaben zur Dauer der Gesetzesberatung enthält das Grundgesetz nicht (vgl. BVerfGE 145, 348 <360 Rn. 37>). Dies ist Folge des Umstandes, dass eine abstrakte Bestimmung der Angemessenheit der Dauer einer konkreten Gesetzesberatung nicht möglich ist. Vielmehr bedarf es der Berücksichtigung sämtlicher Umstände des jeweiligen Einzelfalles sowohl hinsichtlich des konkreten Gesetzentwurfs (Umfang, Komplexität, Dringlichkeit, Entscheidungsreife) als auch hinsichtlich weiterer, die Arbeitsabläufe des Parlaments bestimmender Faktoren (Bearbeitung sonstiger Gesetzesvorlagen oder anderer Parlamentsangelegenheiten). Es ist grundsätzlich der Parlamentsmehrheit (Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG) vorbehalten, die Prioritäten und Abläufe bei der Bearbeitung der vorliegenden Angelegenheiten zu bestimmen (vgl. BVerfGE 145, 348 <360 f. Rn. 37>). 91

Welche Bindungen sich dabei für sie aus den Grundsätzen der gleichberechtigten Teilhabe der Abgeordneten an der parlamentarischen Willensbildung nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG (a) und der Parlamentsöffentlichkeit nach Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG (b) ergeben, hat der Senat bisher nicht entschieden (c). 92

a) Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG garantiert den Status der Gleichheit der Abgeordneten in einem formellen und umfassenden Sinn. Danach sind alle Abgeordneten berufen, gleichermaßen an der parlamentarischen Willensbildung mitzuwirken (vgl. BVerfGE 70, 324 <335>; 130, 318 <342>; 137, 185 <242 Rn. 151>; BVerfG, Urteil vom 22. März 2022 - 2 BvE 2/20 -, Rn. 48 f. m.w.N. – Wahl eines Vizepräsidenten des Bundestages - Vorschlagsrecht). Den Abgeordneten steht nicht nur das Recht zu, im Deutschen Bundestag abzustimmen (zu „beschließen“, vgl. Art. 42 Abs. 2 GG), sondern auch das Recht zu beraten (zu „verhandeln“, vgl. Art. 42 Abs. 1 GG). Dies setzt eine hinreichende Information über den Beratungsgegenstand voraus (vgl. BVerfGE 93

70, 324 <355>; 125, 104 <123>; 150, 204 <231 Rn. 81>; 150, 345 <368 f. Rn. 58>). Die Abgeordneten müssen dabei Informationen nicht nur erlangen, sondern diese auch verarbeiten können (vgl. Abmeier, Die parlamentarischen Befugnisse des Abgeordneten des Deutschen Bundestages nach dem Grundgesetz, 1984, S. 178). Die gleichberechtigte Teilhabe an der parlamentarischen Willensbildung umfasst daher das Recht der Abgeordneten, sich über den Beratungsgegenstand auf der Grundlage ausreichender Informationen eine eigene Meinung bilden und davon ausgehend an der Beratung und Beschlussfassung des Parlaments mitwirken zu können (vgl. auch BVerfGE 150, 345 <369 Rn. 58>).

b) Der Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit nach Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG ist ein wesentliches Element des demokratischen Parlamentarismus. Er ermöglicht den Bürgerinnen und Bürgern die Wahrnehmung ihrer Kontrollfunktion und dient damit der effektiven Verantwortlichkeit des Parlaments gegenüber den Wählerinnen und Wählern (vgl. BVerfGE 40, 296 <327>; 70, 324 <355>; 84, 304 <328>; 125, 104 <123 f.>; 150, 204 <232 Rn. 82>; 150, 345 <369 Rn. 59>). Öffentliches Verhandeln von Argument und Gegenargument, öffentliche Debatte und öffentliche Diskussion sind wesentliche Elemente des demokratischen Parlamentarismus. Das im parlamentarischen Verfahren gewährleistete Maß an Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und Entscheidungssuche schafft Möglichkeiten eines Ausgleichs widerstreitender Interessen und ist Voraussetzung für eine Kontrolle durch die Bürger (vgl. BVerfGE 40, 237 <249>; 70, 324 <355>; 150, 204 <232 Rn. 82>; 150, 345 <369 Rn. 59>). Entscheidungen von erheblicher Tragweite muss deshalb ein Verfahren vorausgehen, das der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten, und das die Volksvertretung dazu anhält, Notwendigkeit und Umfang der zu beschließenden Maßnahmen in öffentlicher Debatte zu klären (vgl. BVerfGE 85, 386 <403 f.>; 95, 267 <307 f.>; 108, 282 <312>; 130, 318 <344>; 150, 204 <233 Rn. 82>; 150, 345 <369 Rn. 59>). 94

c) Inwieweit das Recht auf gleichberechtigte Teilhabe der Abgeordneten an der parlamentarischen Willensbildung und der Grundsatz der Öffentlichkeit der parlamentarischen Beratung die Parlamentsmehrheit bei der zeitlichen und organisatorischen Ausgestaltung eines Gesetzgebungsverfahrens binden und welche Rechtsfolgen ein Verstoß gegen diese Grundsätze gegebenenfalls im Hinblick auf die formelle Verfassungsmäßigkeit des beschlossenen Gesetzes hat, hat der Senat bisher nicht entschieden. 95

Auch wenn der Parlamentsmehrheit ein weiter Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung der Verfahrensabläufe im Parlament zusteht, spricht einiges dafür, dass dieser in einer die formelle Verfassungsmäßigkeit des beschlossenen Gesetzes tangierenden Weise überschritten wird, wenn die genannten Grundsätze ohne sachlichen Grund gänzlich oder in substantiellem Umfang missachtet werden (vgl. zur Verweigerung der Beratung einer Gesetzesinitiative BVerfGE 145, 348 <361 f. Rn. 38>). Für die Möglichkeit einer missbräuchlichen Beschleunigung von Gesetzgebungsverfahren mit dem Ziel, die Teilhaberechte der Abgeordneten oder den Grundsatz der 96

Parlamentsöffentlichkeit ohne jeden Sachgrund einzuschränken, bieten Art. 77 Abs. 1, Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG keine Grundlage.

2. Vor diesem Hintergrund wirft der Ablauf der Beratung und Verabschiedung von Art. 1 PartGuaÄndG 2018 Fragen auf. 97

a) Das Verfahren begann mit der Verteilung des Gesetzentwurfs am Abend des 5. Juni 2018 und endete mit dem Gesetzesbeschluss in dritter Lesung am 15. Juni 2018. Es umfasste damit lediglich einen Zeitraum von zehn Tagen. 98

Für die Angemessenheit dieses Zeitraums zur Beratung und Entscheidung des Gesetzentwurfs könnte sprechen, dass sein Regelungsgehalt begrenzt und leicht nachvollziehbar ist. Dem steht jedoch entgegen, dass nicht ersichtlich ist, warum die Beratung des Gesetzentwurfs auf einen Zeitraum von zehn Tagen begrenzt worden ist. Art. 1 PartGuaÄndG 2018 sah die Anhebung der absoluten Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung erst für die im Jahr 2019 vorzunehmende Festsetzung vor. 99

b) Dass der Beratungsablauf es insbesondere den Abgeordneten der an der Einbringung des Gesetzentwurfs nicht beteiligten Fraktionen ermöglichte, gleichberechtigt an der parlamentarischen Willensbildung teilzunehmen, erscheint zweifelhaft. Dabei ist in Rechnung zu stellen, dass die erste Lesung des Gesetzentwurfs drei Tage nach dessen Einbringung in den Deutschen Bundestag stattfand. Der Ausschuss für Inneres und Heimat beriet bereits am Tag nach der Einbringung erstmals über den Gesetzentwurf und beraumte eine Sachverständigenanhörung für den sechsten Tag nach der Einbringung an. Er wertete die Sachverständigenanhörung aus, ohne dass ein Protokoll der zwei Tage zuvor durchgeführten Anhörung vorlag, in der die Sachverständigen sich insbesondere zur Verfassungsmäßigkeit des Gesetzentwurfs kontrovers eingelassen hatten. Auch bei der zweiten und dritten Lesung des Gesetzentwurfs, die wiederum nur zwei Tage nach der Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat stattfand, lagen diese Unterlagen nicht vor. 100

c) Der Deutsche Bundestag hat den Gesetzentwurf zwar in drei Lesungen öffentlich beraten. Gleichwohl ist nicht von vornherein ausgeschlossen, dass durch die Begrenzung dieser Beratung auf einen Zeitraum von zehn Tagen die mit dem Öffentlichkeitsgrundsatz verbundene Zielsetzung, den Bürgerinnen und Bürgern Gelegenheit zu geben, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten sowie ihre Kontrollfunktion gegenüber dem Parlament wahrzunehmen (vgl. BVerfGE 150, 204 <232 Rn. 82>; 150, 345 <369 Rn. 59> m.w.N.), eingeschränkt wurde. 101

d) In der mündlichen Verhandlung haben die Vertreter der den Gesetzentwurf einbringenden Fraktionen keine Gründe für die Begrenzung der parlamentarischen Beratung darüber auf einen Zeitraum von nur zehn Tagen zu benennen vermocht. Die Vertreter der übrigen Fraktionen haben zum Ausdruck gebracht, dass die Einbringung des Gesetzentwurfs ohne vorherige fraktionsübergreifende Abstimmung jedenfalls zum konkreten Zeitpunkt überraschend gewesen sei. Gleichwohl haben die Vertreter der Fraktionen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und DIE LINKE erklärt, 102

dass der Zeitraum für die Beratung des Gesetzentwurfs ausreichend gewesen sei. Der Vertreter der AfD-Fraktion hat dem widersprochen. Der Sachverständige Professor Risse hat dargelegt, dass es gängige Parlamentspraxis sei, Ausschussberatungen nach Anhörungen auch dann abzuschließen, wenn das Protokoll der Anhörung und gegebenenfalls schriftliche Stellungnahmen der Sachverständigen noch nicht vollständig vorliegen. Die besondere Beschleunigung eines Gesetzgebungsverfahrens, wie hier geschehen, sei vergleichsweise selten, in der 19. Legislaturperiode habe es aber 22 ähnliche Verfahren gegeben. Hintergrund der Beschleunigung könne gewesen sein, dass die Gesetzesinitianten das Verfahren noch vor der „Sommerpause“ abschließen wollten. Naheliegend sei, dass sie mit Blick auf die gesetzgeberischen Inhalte angestrebt hätten, das Beratungsverfahren nicht bis Ende September auszudehnen.

3. Demgemäß kann nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass die Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens den Anforderungen aus Art. 77 Abs. 1 Satz 1 GG in Verbindung mit Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG genügt. Ob angesichts der Überschaubarkeit des Regelungsgehalts eine Beschränkung der Gesetzesberatung auf einen Zeitraum von zehn Tagen angemessen war oder ob sich dies als missbräuchliche Überschreitung des Spielraums der Parlamentsmehrheit bei der Ausgestaltung der Arbeitsabläufe unter Verletzung des Rechts auf gleichberechtigte Mitwirkung an der parlamentarischen Willensbildung und des Grundsatzes der Parlamentsöffentlichkeit darstellt sowie ob Art. 1 PartGuaÄndG 2018 daher nicht ordnungsgemäß zustande gekommen ist, kann dahinstehen. Die Norm ist aus den nachfolgend dargestellten Gründen jedenfalls materiell verfassungswidrig. 103

II.

Art. 1 PartGuaÄndG 2018 verfehlt die verfassungsrechtlichen Vorgaben für die staatliche Parteienfinanzierung (1.) und verstößt insoweit gegen Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG (2.). 104

1. Der in Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG den Parteien zugewiesene Verfassungsauftrag (a) schließt die staatliche Teilfinanzierung ihrer Arbeit nicht aus (b). Verfassungsrechtliche Grenzen hierfür ergeben sich jedoch aus dem Grundsatz der Staatsfreiheit (c). Dies gilt auch für den Fall einer Erhöhung der absoluten Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung (d). Bei der Konkretisierung dieser Vorgaben kommt dem Gesetzgeber ein gewisser Gestaltungsspielraum zu (e). 105

a) Nach Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG wirken die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Daneben nehmen auch einzelne Bürgerinnen und Bürger sowie gesellschaftliche Gruppierungen, Vereinigungen und Verbände an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes teil (vgl. BVerfGE 20, 56 <114>; 41, 399 <416 f.>; 85, 264 <284>). Gleichwohl kommt den Parteien in der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes wesentliche Bedeutung zu. Art. 21 GG verleiht dem dadurch Ausdruck, dass Parteien als notwendige Einrichtungen für die politische Willensbil- 106

dung des Volkes anerkannt und in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben werden. Politische Parteien sind frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Vereinigungen, die in den Bereich der institutionalisierten Staatlichkeit hineinwirken, ohne diesem selbst anzugehören. Ihnen ist eine spezifische Vermittlerrolle zwischen Staat und Gesellschaft übertragen. Es handelt sich um politische Handlungseinheiten, derer die Demokratie bedarf, um die Wähler zu politisch aktionsfähigen Gruppen zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das Handeln der Staatsorgane zu ermöglichen (vgl. insgesamt BVerfGE 148, 11 <24 Rn. 41>; 154, 320 <334 Rn. 45> – Seehofer-Interview auf der Homepage des BMI; jeweils m.w.N.).

b) Vor diesem Hintergrund ist der Staat nicht gehindert, den Parteien Mittel für die Finanzierung der ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeit zu gewähren. Er ist dabei auch nicht auf die Erstattung der im Wahlkampf getätigten Ausgaben beschränkt (vgl. BVerfGE 85, 264 <285>; zuvor noch anders BVerfGE 20, 56 <97 ff.>; 41, 399 <414>). Dies findet seinen Grund darin, dass Wahlen den Parteien zwar in besonderer Weise Aufschluss geben über den Widerhall, den ihre Politik findet, sowie über die Erwartungen, die die Bürgerinnen und Bürger an sie richten (vgl. BVerfGE 85, 264 <286>). Das Volk nimmt aber auch zwischen den Wahlen über die Parteien Einfluss auf die Entscheidungen der obersten Staatsorgane (vgl. BVerfGE 20, 56 <99>; 85, 264 <286>). Die Wahlvorbereitung bildet insoweit einen allenfalls in organisatorischer Hinsicht selbstständigen Teil ihrer umfassenderen Mitwirkung an der politischen Willensbildung gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG. Sachlich-inhaltlich fügt sich diese Beteiligung an Wahlen in die ständige Wirksamkeit der Parteien bruchlos ein (vgl. BVerfGE 85, 264 <286>). 107

c) Bei der Gewährung finanzieller Mittel ist der Staat an den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien gebunden. Dieser untersagt ihm eine Einflussnahme auf die Willensbildung in den Parteien und damit auf den Prozess der politischen Willensbildung insgesamt (vgl. BVerfGE 85, 264 <287>). In der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes muss sich die politische Willensbildung von den Bürgerinnen und Bürgern zu den Staatsorganen vollziehen und nicht umgekehrt. Dies setzt die Staatsfreiheit der Parteien voraus, welche nicht nur die Gewährleistung der Unabhängigkeit der politischen Parteien vom Staat erfordert, sondern auch, dass diese sich ihren Charakter als frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen bewahren (vgl. BVerfGE 85, 264 <287>). Die Parteien müssen daher nicht nur politisch, sondern auch wirtschaftlich und organisatorisch auf die Zustimmung und Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger angewiesen bleiben. Den einzelnen Parteien darf das Risiko des Fehlschlagens ihrer Bemühungen um eine hinreichende Unterstützung in der Wählerschaft nicht durch die Zuwendung öffentlicher Mittel abgenommen werden (vgl. BVerfGE 73, 40 <86>; 85, 264 <287>; 111, 382 <408>). Der Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien wird durch die Gewährung finanzieller Zuwendungen mithin dann verletzt, wenn die Parteien dadurch der Notwendigkeit enthoben werden, sich um die finanzielle Unterstüt- 108

zung ihrer Aktivitäten durch ihre Mitglieder sowie ihnen nahestehende Bürgerinnen und Bürger zu bemühen (vgl. BVerfGE 52, 63 <85 f.>; 85, 264 <287>; 104, 287 <299>), und sie damit Gefahr laufen, ihre gesellschaftliche Verwurzelung zu verlieren (vgl. BVerfGE 85, 264 <287>).

Würde der Finanzbedarf der Parteien vorwiegend oder gar völlig aus öffentlichen Mitteln gedeckt, wären diese in verfassungsrechtlich nicht mehr hinnehmbarer Weise vom Staat abhängig (vgl. BVerfGE 20, 56 <102>; 52, 63 <85>; 73, 40 <85 f.>; 85, 264 <288>). Demgemäß ergeben sich aus dem Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien Grenzen für die staatliche Parteienfinanzierung, die der Senat insbesondere in seinem Urteil vom 9. April 1992 (BVerfGE 85, 264) konkretisiert hat. 109

aa) Zunächst gestattet der Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien die Zuführung staatlicher Mittel nur bis zur Höhe einer relativen Obergrenze, die für jede Partei nach dem Verhältnis der von ihr selbst erwirtschafteten zu den ihr unmittelbar aus staatlichen Quellen zufließenden Einnahmen zu bestimmen ist (vgl. BVerfGE 85, 264 <289>; 104, 287 <302>). Das Gesamtvolumen staatlicher Zuwendungen an eine Partei darf die Summe ihrer selbst erwirtschafteten Einnahmen nicht überschreiten. § 18 Abs. 5 PartG setzt diesen Grundsatz einfach-rechtlich um. Dabei sind in die Berechnung des höchstzulässigen Anteils staatlicher Mittel an der Finanzierung der Parteien die ihnen unmittelbar aus der Staatskasse zufließenden Zuwendungen vollständig einzubeziehen (vgl. BVerfGE 85, 264 <289>). 110

Die Begrenzung des Ausmaßes staatlicher Finanzierung der Parteien durch den Umfang ihrer selbst erwirtschafteten Einnahmen weist ihren eigenen Bemühungen um die finanzielle Unterstützung von Seiten der Bürgerinnen und Bürger den maßgebenden Einfluss auf die mögliche Höhe der ihnen aus öffentlichen Kassen zufließenden Mittel zu. Dies dient dem Erhalt der Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft, wie es der Grundsatz der Staatsfreiheit verlangt (vgl. BVerfGE 85, 264 <290>). 111

bb) Aus dem Grundsatz der Staatsfreiheit der politischen Parteien folgt indes nicht nur, dass die Höhe staatlicher Zuwendungen an die Parteien die Summe ihrer selbst erwirtschafteten 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 Staat darf den Parteien nicht mehr zuwenden, als sie unter Beachtung des Gebots sparsamer Verwendung öffentlicher Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Gewönne der Bürger den Eindruck, die Parteien „bedienten“ sich aus der Staatskasse, so führte dies zu einer Verminderung ihres Ansehens und würde letztlich ihre Fähigkeit beeinträchtigen, die ihnen von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen (vgl. BVerfGE 85, 264 <290>). Die in Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG angelegte Vermittlerrolle der Parteien zwischen dem Volk und den Staatsorganen, deren Wahrnehmung die Gewährung der staatlichen Parteienfinanzierung dient, könnte in diesem Fall nicht mehr in einem den verfassungsrechtlichen Vorgaben entsprechenden Umfang ausgefüllt werden. 112

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 (vgl. BVerfGE 85, 264 <290>). 113

Davon ausgehend hat der Senat im Urteil vom 9. April 1992 den Umfang der den Parteien in den davorliegenden Jahren aus öffentlichen Kassen zugeflossenen finanziellen Mittel als ausreichend zur Erfüllung des Verfassungsauftrags der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG angesehen, solange die bestehenden Verhältnisse keine einschneidende Veränderung erfahren. Zugrunde zu legen seien diejenigen Zuwendungen, welche die Parteien einerseits in den Jahren 1989 bis 1992 aus dem Chancenausgleich, andererseits in Form der Erstattung von Wahlkampfkosten für die Bundestagswahl im Jahr 1990 sowie für die jeweils letzten Wahlen zu den Landtagen und für die Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 1989 tatsächlich erhalten hatten. Der sich aus diesen Zuwendungen als Mittelwert für ein Jahr ergebende Betrag bildete nach Feststellung des Senats das Gesamtvolumen staatlicher Mittel, die – unter der Voraussetzung gleichbleibender Verhältnisse – den Parteien äußerstenfalls von Bund und Ländern insgesamt zugewendet werden durften (vgl. BVerfGE 85, 264 <291>). Davon ausgehend bestimmte der Gesetzgeber in § 18 Abs. 2 PartG 1994 einen Betrag in Höhe von 230 Millionen Deutsche Mark als absolute Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung. 114

cc) Der Senat hält an den Feststellungen des Urteils vom 9. April 1992 zu Inhalt und Höhe der absoluten Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung (vgl. BVerfGE 85, 264 <290 f.>) fest. Die an dieser Rechtsprechung des Senats geübte Kritik vermag nicht zu überzeugen. 115

(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 (vgl. Kaltefleiter, in: Bitburger Gespräche 1993/2, S. 57 f.; Kluth, in: Festgabe für Karl Heinrich Friauf, 2011, S. 136; Kunig, in: Isensee/Kirchhof, HStR III, 3. Aufl. 2005, § 40, S. 346; Schweitzer, Die europäischen Parteien und ihre Finanzierung durch die Europäische Union, 2014, S. 246; Volkmann, ZRP 1992, S. 325 <328>; v. Aswege, Quantifizierung von Verfassungsrecht, 2016, S. 340 ff.), 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. Nur auf dieser Grundlage ist gewährleistet, dass die Parteien die Aufgabe unbeeinflusster Rückkopplung zwischen Staatsorganen und Volk (vgl. BVerfGE 85, 264 <282>; 91, 276 <285>; 121, 20 <55>) erfüllen können. 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 beeinträch- 116

tigt, wenn die Parteien zur Deckung ihres Finanzbedarfs uneingeschränkt auf staatliche Mittel zurückgreifen könnten. Daher schließt Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG eine Ausgestaltung der staatlichen Parteienfinanzierung aus, die ihnen einen unbegrenzten Zugriff auf staatliche Mittel eröffnete. Auch die absolute Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung findet danach in Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG ihre verfassungsrechtliche Grundlage (vgl. in diese Richtung: Schwartmann, Verfassungsfragen der Allgemeinfinanzierung politischer Parteien, 1995, S. 82, 93).

(2) Vor diesem Hintergrund gehen auch die im vorliegenden Verfahren von Bundesregierung und Deutschem Bundestag vorgetragenen Überlegungen zur Nachrangigkeit der absoluten gegenüber der relativen Obergrenze fehl (vgl. dazu auch Tsatsos/Schmidt/Steffen, ZRP 1993, S. 95 <96>; dies., Jura 1993, S. 243 <248>). 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 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. Der Verzicht auf eine absolute Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung führte dazu, dass den Parteien durch ein entsprechend hohes Spenden- oder Beitragsaufkommen auch bei Beachtung der relativen Obergrenze staatliche Mittel in einem Umfang zufließen könnten, die die Beschädigung der durch Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG zugewiesenen Vermittlungsfunktion zwischen dem Volk und den Staatsorganen zur Folge haben könnten. Eine Orientierung der Bestimmung der Höhe der absoluten Obergrenze an den Beträgen, die den Parteien unter Berücksichtigung der relativen Obergrenze zufließen, ließe diesen Gesichtspunkt außer Betracht. Dem verfassungsrechtlichen Belang, durch die Vermeidung der Selbstbedienung der Parteien aus öffentlichen Kassen oder zumindest eines entsprechenden Eindrucks die Wahrnehmung des den Parteien durch Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG zugewiesenen Auftrags zu garantieren, könnte dadurch nicht Rechnung getragen werden. 117

(3) Schließlich können auch die gegen die Festlegung der Höhe der absoluten Obergrenze im Urteil des Senats vom 9. April 1992 (vgl. BVerfGE 85, 264 <291>) geltend gemachten Bedenken dahinstehen. Dies gilt sowohl für den generellen Hinweis, es fehle an verfassungsrechtlich ableitbaren Kriterien zur Bestimmung der Höhe einer absoluten Obergrenze, als auch für die Infragestellung der Zulässigkeit der konkreten Bezugnahme auf die Zuwendungen an die politischen Parteien in den Jahren 1989 bis 1992 (vgl. Kohler, Politikfinanzierung, 2010, S. 244 f.; Schwartmann, Verfassungsfragen der Allgemeinfinanzierung politischer Parteien, 1995, S. 99, Tsatsos/Schmidt/Steffen, Jura 1993, S. 243 <248>; Volkmann, ZRP 1992, S. 325 <328 ff.>). Ungeachtet der Frage, ob es sich bei den Ausführungen des Senats zur absoluten Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung im Urteil vom 9. April 1992 118

um einen Akt richterlicher Normenkonkretisierung handelt, dessen es bedurfte, um ein Leerlaufen der verfassungsrechtlichen Vorgaben aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG zu verhindern und eine verlässliche Grundlage für die einfachrechtliche Ausgestaltung der Parteienfinanzierung zu schaffen (vgl. für die Vorgabe zulässiger Überhangmandate als verlässliche verfassungsrechtliche Grundlage für den Wahlrechtsgesetzgeber BVerfGE 131, 316 <369 f.>), hat der Gesetzgeber in § 18 Abs. 2 PartG 1994 (BGBl I S. 142) das jährliche Gesamtvolumen staatlicher Mittel, das allen Parteien höchstens ausgezahlt werden darf, im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Regelung auf 230 Millionen Deutsche Mark festgesetzt und sich damit die Konkretisierung der absoluten Obergrenze im Urteil vom 9. April 1992 zu eigen gemacht. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese einfachgesetzliche Ausfüllung des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums bei der Festlegung der absoluten Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung sind weder geltend gemacht worden noch sonst ersichtlich. Deshalb kommt es auf die Festlegung der Höhe der absoluten Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung im Urteil vom 9. April 1992 nicht mehr an.

d) Der Grundsatz der Staatsfreiheit ist auch bei einer Anhebung der absoluten Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung zu beachten. Er steht einer Anpassung an die Preisentwicklung nicht entgegen (aa). Darüber hinaus kommt eine Anhebung nur bei einer einschneidenden Veränderung der für die Wahrnehmung des Verfassungsauftrags der Parteien relevanten Verhältnisse in Betracht (bb). Sie ist auf das für die Erfüllung dieses Auftrags unerlässliche Maß zu begrenzen (cc). Das Vorliegen ihrer Voraussetzungen und den daraus resultierenden Finanzbedarf zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Parteiensystems hat der Gesetzgeber darzulegen (dd). 119

aa) Bei der Bestimmung der Höhe der absoluten Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung ist die Geldwertentwicklung zu berücksichtigen. Dabei ist es dem Gesetzgeber unbenommen, für die angesichts der Veränderungen des Geldwerts notwendigen Anpassungen der absoluten Obergrenze einen Index festzulegen, der sich auf die Entwicklung der für die Erfüllung des Verfassungsauftrags der Parteien relevanten Preise bezieht (vgl. BVerfGE 85, 264 <291>). 120

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 (vgl. BVerfGE 85, 264 <291>). Eine Erhöhung der absoluten Obergrenze um den Betrag, der aufgrund der Veränderung der Verhältnisse für die Erfüllung des Verfassungsauftrags der Parteien unverzichtbar ist, berührt den Grundsatz der Staatsfreiheit nicht, weil in diesem Fall von vornherein für die Annahme unangemessener Selbstbedienung der Parteien aus öffentlichen Kassen kein Raum ist. 121

Eine einschneidende Veränderung der Verhältnisse, die eine Anhebung der abso- 122

luten 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 (1), von außen auf die Parteien einwirken (2) sowie den Bedarf an personellen und sachlichen Ressourcen zur Erfüllung der den Parteien durch Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG übertragenen Aufgaben nachhaltig in einem deutlich spürbaren und von den Parteien aus eigener Kraft nicht leistbaren Umfang erhöhen (3).

(1) Einschneidend veränderte Verhältnisse müssen alle Parteien betreffen. Unbeachtlich ist, ob die sich stellenden Herausforderungen ähnliche Effekte außerhalb der Sphäre der Parteien zeitigen, solange jedenfalls auch die Aufgabenwahrnehmung der politischen Parteien als Mittler im Prozess demokratischer Willensbildung und staatlicher Entscheidungsfindung betroffen ist. Die absolute Obergrenze zielt vornehmlich darauf ab, die Funktionsfähigkeit des Parteiensystems insgesamt abzusichern, so dass es für Anpassungen der absoluten Obergrenze nicht auf den Bedarf einzelner Parteien ankommt. Insbesondere handelt es sich bei Wähler- und Mitgliederströmen regelmäßig nur um Effekte, die die Gewichte zwischen den Parteien verschieben, hingegen nicht die Funktionsfähigkeit des Parteiensystems insgesamt betreffen. Die staatliche Finanzierung dient gerade nicht dazu, den einzelnen Parteien das Risiko des Fehlschlagens ihrer Bemühungen um eine hinreichende Unterstützung in der Wählerschaft abzunehmen (vgl. BVerfGE 73, 40 <86>; 85, 264 <287>). Der fehlende Erfolg in dem von den Parteien auszutragenden Wettbewerb bei der Mitwirkung an der politischen Willensbildung kann daher keine Erhöhung der Finanzmittel für die Parteien insgesamt zur Folge haben (vgl. zum Mitgliederrückgang von Arnim, ZRP 2007, S. 223 <223 f.>: Kohler, Politikfinanzierung, 2010, S. 253). 123

(2) Ferner sind nur solche Umstände als einschneidende Veränderung der Verhältnisse berücksichtigungsfähig, die von außen auf die Parteien einwirken und außerhalb ihres Einflussbereichs liegen (vgl. von Arnim, ZRP 2007, S. 223 <224>). Dazu gehören im Grundsatz auch Änderungen, die auf den Gesetzgeber zurückgehen, indem er den Parteien zusätzliche Handlungspflichten auferlegt oder sie (etwa durch die Absenkung des Wahlalters) vor neue Herausforderungen stellt. Keine einschneidende Änderung der Verhältnisse stellen demgegenüber – auch parteiübergreifend auftretende – Entwicklungen in den Organisationsstrukturen und Arbeitsabläufen dar, die von den Parteien auf der Basis der ihnen zustehenden Parteienfreiheit des Art. 21 Abs. 1 GG selbst herbeigeführt werden. Andernfalls würde den Parteien die Möglichkeit eröffnet, eine Anpassung der absoluten Obergrenze durch ihr eigenes Verhalten auszulösen und den der absoluten Obergrenze zugrundeliegenden Gedanken einer Begrenzung des Höchstbetrags auf das zur Aufrechterhaltung ihrer Funktionsfähigkeit Unerlässliche zu umgehen. Der durch die absolute Obergrenze unter anderem verfolgte Zweck, der Gefahr eines Funktionsverlusts der Parteien bei der Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes aufgrund des Eindrucks der „Selbstbedienung“ zu begegnen, würde damit hinfällig. 124

(3) Die Anhebung der absoluten Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung setzt weiter voraus, dass die Veränderung der Verhältnisse den Bedarf der Parteien an personellen und sachlichen Ressourcen zur Erfüllung des ihnen durch Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG übertragenen Auftrags nachhaltig und in einem deutlich spürbaren Umfang erhöht. Die Arbeit der Parteien muss vor Herausforderungen stehen, die dauerhaft mit den ihnen bisher zur Verfügung stehenden Mitteln nicht zu bewältigen sind. Einmalige oder nur für einen kurzen Zeitraum eintretende Veränderungen der Verhältnisse rechtfertigen die Erhöhung der absoluten Obergrenze nicht. Der Entstehung neuer Aufgaben für die parteipolitische Arbeit bedarf es allerdings nicht. Vielmehr reicht es aus, wenn die durch die Veränderung der Verhältnisse bedingte Art und Weise der Wahrnehmung bereits bestehender Aufgaben mit einem deutlich gesteigerten Aufwand einhergeht. Auch ist nicht auszuschließen, dass ein Zusammentreffen mehrerer bei isolierter Betrachtung zu vernachlässigender Veränderungen zu deutlich spürbaren Auswirkungen auf die Arbeit und den Finanzbedarf der Parteien führt. 125

cc) Liegt eine einschneidende Veränderung der Verhältnisse vor, darf eine Anhebung der absoluten Obergrenze nur in dem Maße erfolgen, wie es zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Parteiensystems unerlässlich ist. Sie ist auf denjenigen Finanzbedarf zu beschränken, der sich als Folge der Veränderung der Verhältnisse dauerhaft ergibt und von den Parteien nicht selbst aufgebracht werden kann (vgl. BVerfGE 85, 264 <290>). Fehlt es an einer nachhaltigen und erheblichen Erhöhung des Finanzbedarfs, ist eine Anhebung der absoluten Obergrenze trotz einschneidend veränderter Verhältnisse nicht zulässig. Dies gilt auch, wenn die bisherige absolute Obergrenze unverändert auskömmlich ist, weil mit den einschneidend veränderten Verhältnissen Einsparpotentiale verbunden sind. Die finanziellen Bedarfe und Einsparpotentiale sind demgemäß bei der Feststellung der absoluten Obergrenze gegenüberzustellen und zu saldieren. 126

dd) (1) Wenn die Voraussetzungen einer Erhöhung der absoluten Obergrenze vorliegen, ist es Sache des Gesetzgebers, den zusätzlichen Finanzbedarf der politischen Parteien festzustellen und das Gesamtvolumen staatlicher Parteienfinanzierung entsprechend anzupassen. Da sich aus dem Gebot der Staatsfreiheit gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG quantifizierbare Vorgaben im Sinne einer exakten, ziffernmäßigen Bestimmbarkeit der absoluten Obergrenze nicht ableiten lassen, verfügt der Gesetzgeber insoweit über einen Gestaltungsspielraum. Hierbei kann er sich des Rates unabhängiger Sachverständiger bedienen. Auch wenn die Einschaltung objektiven Sachverstandes angesichts des Umstandes naheliegt, dass es sich bei der staatlichen Parteienfinanzierung ähnlich wie bei der Alimentation von Abgeordneten und Inhabern politischer Ämter um einen Bereich handelt, in dem es an dem regelmäßig korrigierenden Element gegenläufiger politischer Interessen fehlt (vgl. BVerfGE 85, 264 <291 f.>), ist er verfassungsrechtlich hierzu aber nicht verpflichtet (vgl. Bundespräsidialamt <Hrsg.>, Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, 1984, S. 50; S. Schönberger, in: Fest- 127

schrift für Martin Morlok, 2019, S. 191 <196>).

(2) Angesichts des Fehlens quantifizierbarer Vorgaben bedarf es bei einer Anhebung der absoluten Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung gleichwohl prozeduraler Sicherungen, um der verfassungsrechtlichen Gestaltungsdirektive des Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG (vgl. zu Art. 33 Abs. 5 GG BVerfGE 130, 263 <301>; 155, 1 <48 Rn. 97> – Richterbesoldung II) Rechnung zu tragen. Sie dienen der Einhegung des Entscheidungsspielraums des Gesetzgebers durch die Verpflichtung, sich der Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG selbst zu vergewissern (vgl. zu Art. 33 Abs. 5 GG BVerfGE 155, 1 <47 Rn. 96>). 128

Für das gesetzgeberische Handeln folgen aus dem Prozeduralisierungsgebot in erster Linie – wie auch hier – Begründungspflichten (vgl. BVerfGE 130, 263 <302>; 139, 64 <126 f. Rn. 129>; 140, 240 <296 Rn. 112>; 149, 382 <395 Rn. 21>; 155, 1 <48 Rn. 97>). Da dem Prinzip der Staatsfreiheit der Parteien keine rechnerisch exakt bestimmbare absolute Obergrenze zu entnehmen und mit Rücksicht auf den deshalb bestehenden Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers (vgl. Rn. 127) insoweit eine zurückhaltende Kontrolle angezeigt ist (vgl. sogleich Rn. 132 ff.), bedarf es jedenfalls hier der Begründung der gesetzgeberischen Entscheidung, damit nachvollzogen werden kann, ob der Gesetzgeber bei der Wahrnehmung seines Gestaltungsspielraums die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG beachtet hat (vgl. zur Besoldung BVerfGE 149, 382 <395 Rn. 20>; 155, 1 <48 Rn. 97>). 129

Danach ist der Gesetzgeber gehalten, bereits im Gesetzgebungsverfahren eine Anhebung der absoluten Obergrenze zu begründen. Die Ermittlung und Abwägung der berücksichtigten Bestimmungsfaktoren für das Vorliegen einer einschneidenden Veränderung der Verhältnisse müssen nachvollziehbar dargelegt werden (vgl. BVerfGE 155, 1 <48 Rn. 97>). Dies gilt auch für das nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben daraus abgeleitete Anpassungsvolumen. Es muss erkennbar sein, welche Faktoren für die Annahme ausschlaggebend sind, dass der festgelegte Betrag für die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien unerlässlich ist. Entscheidend ist dabei eine das Parteiensystem als Ganzes in den Blick nehmende Betrachtung. Das Gebot der Prozeduralisierung verlangt allerdings nicht, dass von den Parteien für den politischen Wettbewerb relevante Umstände offengelegt werden müssen. Ebenso können detaillierte Begründungsanforderungen entfallen, wenn die geltend gemachten Veränderungen im Wesentlichen allgemeinkundig sind (vgl. zum Begriff der allgemeinkundigen Tatsachen BVerfGE 10, 177 <183>). 130

(3) Eine bloße Begründbarkeit der gesetzgeberischen Entscheidung zur Anhebung der absoluten Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung genügt nicht. Der mit der Ausgleichsfunktion der Prozeduralisierung angestrebte Rationalisierungsgewinn kann effektiv nur erreicht werden, wenn die erforderlichen Sachverhaltsermittlungen und Abwägungen im Gesetzgebungsverfahren erfolgen und dementsprechend dokumentiert werden. Die Prozeduralisierung zielt auf die Herstellung von Entscheidungen und nicht auf ihre Darstellung, das heißt ihre nachträgliche Begründung (vgl. 131

BVerfGE 139, 64 <127 Rn. 130>; 140, 240 <296 Rn. 113>; 149, 382 <395 f. Rn. 21>; 155, 1, <48 Rn. 97> mit Bezugnahmen auf anders gelagerte Konstellationen; vgl. auch BVerfGE 76, 107 <121 f.>; 101, 158 <216 ff.>).

e) Die gesetzliche Festsetzung und Anpassung der absoluten Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung unterliegt verfassungsgerichtlicher Überprüfung (vgl. BVerfGE 85, 264 <290 ff.>). Aufgrund des zu beachtenden gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums ist diese auf eine Kontrolle der Vertretbarkeit der einfachgesetzlichen Regelungen beschränkt (vgl. zur Vertretbarkeitskontrolle bei gesetzgeberischen Prognoseentscheidungen BVerfGE 50, 290 <332 f.>; 83, 130 <140 f.>; 88, 203 <262 f.>; 106, 1 <16 f.>; 106, 62 <150 ff.>). 132

Zwar fehlt dem Gesetzgebungsverfahren im Bereich der Parteienfinanzierung ähnlich wie bei der Festlegung der Bezüge von Abgeordneten regelmäßig das korrigierende Element gegenläufiger politischer Interessen (vgl. hierzu BVerfGE 85, 264 <290 f.>), da die über die Anpassung der staatlichen Finanzierung entscheidenden Abgeordneten meist selbst Mitglieder der von einer höheren Parteienfinanzierung profitierenden Parteien sind. Es liegen daher grundsätzlich strukturell gleichgelagerte Interessen der Abgeordneten vor, was für eine Intensivierung der verfassungsgerichtlichen Kontrolle spricht (vgl. zur strikten verfassungsgerichtlichen Kontrolle im Wahlrecht BVerfGE 120, 82 <105>; 129, 300 <322 f.>; 130, 212 <229>; 135, 259 <289 Rn. 57>; 146, 327 <352 Rn. 63>). 133

Es ist aber nicht Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts zu prüfen, ob der Gesetzgeber die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Lösung gewählt hat (so auch bei anderen Regelungsmaterien BVerfGE 3, 162 <182>; 9, 201 <206>; 36, 174 <189>; 54, 11 <26>; 71, 255 <271>; 81, 156 <206>; 90, 145 <173>; 95, 267 <310>; 108, 351 <364>; 155, 1 <15 Rn. 27> m.w.N.). Vielmehr ist es prinzipiell dem demokratisch legitimierten Gesetzgeber vorbehalten, darüber zu entscheiden, wie er hinsichtlich des jeweiligen Regelungsbereichs auf veränderte Anforderungen reagiert. Die Bestandsaufnahme über die politische Lebenswirklichkeit, ihre Bewertung und die Entwicklung von Konzepten zur Reaktion hierauf sind grundsätzlich Aufgabe der Legislative (vgl. allgemein BVerfGE 77, 84 <104>; 110, 141 <159>; 111, 10 <38 f., 43>; 121, 317 <356>; Voßkuhle, in: v. Mangoldt/ Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 93 Rn. 43). Hinzu kommt für die Höhe der Anpassung, dass sich der Verfassung nicht unmittelbar ein fester oder exakt bezifferbarer Betrag entnehmen lässt (vgl. Kohler, Politikfinanzierung, 2010, S. 235; Schwartmann, Verfassungsfragen der Allgemeinfinanzierung politischer Parteien, 1995, S. 100). Dem entspricht, dass das Bundesverfassungsgericht bei der zu treffenden Bemessung zahlenmäßiger, aus verfassungsrechtlichen Vorgaben abgeleiteter Beträge regelmäßig nur eine zurückhaltende Kontrolle ausübt und die Berechnung im Einzelnen dem Gesetzgeber überlässt (vgl. BVerfGE 125, 175 <225 f.>; 132, 134 <165 Rn. 77 f.>; 137, 34 <74 Rn. 80>; 155, 1 <15 Rn. 26>). Nimmt der Gesetzgeber bei einer einschneidenden Veränderung der Verhältnisse eine dieser in vertretbarer Weise Rechnung tragende und nachvollziehbar begründete Erhöhung der absoluten Obergrenze staatlicher 134

Parteienfinanzierung vor, ist verfassungsrechtlich dagegen nichts zu erinnern.

2. Nach diesen Maßstäben verstößt Art. 1 PartGuaÄndG 2018 gegen Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG. 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 (a). Allerdings hat der Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren nicht ausreichend dargelegt, dass der zusätzliche, aus eigenen Mitteln nicht aufzubringende Finanzbedarf der politischen Parteien eine Anhebung der absoluten Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung auf 190 Millionen Euro erfordert (b). 135

a) Der Gesetzgeber hat mit Blick auf den hier maßgeblichen Betrachtungszeitraum (aa) nachvollziehbar begründet, dass die Erweiterung der Kommunikationswege und -möglichkeiten im Zuge der Digitalisierung (bb) sowie der verstärkte Einsatz innerparteilicher Partizipationsinstrumente (cc) eine einschneidende Veränderung der Verhältnisse für die Wahrnehmung des den Parteien durch Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG zugewiesenen Verfassungsauftrags darstellen. Dies gilt dagegen nicht für die behaupteten erhöhten Transparenz- und Rechenschaftsanforderungen (dd). Auch die Erhöhung des Wählerstimmenanteils und des Zuwendungsanteils durch das Zehnte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015 stellt keine einschneidende Veränderung der Verhältnisse dar (ee). Weitere, im gerichtlichen Verfahren erstmals benannte Umstände müssen unberücksichtigt bleiben (ff). 136

aa) Die Prüfung, ob eine einschneidende Veränderung der Verhältnisse vorliegt, bedarf eines Vergleichs der aktuellen Situation mit derjenigen zum Zeitpunkt der letztmaligen, von der Entwicklung des Geldwerts losgelösten Bestimmung der Höhe der absoluten Obergrenze. Vor dem Hintergrund, dass die erstmals im Jahr 1992 bestimmte absolute Obergrenze seither nur wegen Preissteigerungen angepasst wurde (vgl. missverständlich BTDrucks 19/2509, S. 6), kann der konkrete zeitliche Ausgangspunkt allerdings offenbleiben. Angesichts der im Gesetzgebungsverfahren geltend gemachten Veränderungen (Folgen der Digitalisierung, neue Formen innerparteilicher Partizipation und erhöhte Transparenz- und Rechenschaftsanforderungen) spielt es keine Rolle, ob für die Beurteilung des Eintritts einer einschneidenden Veränderung der Verhältnisse bei der streitgegenständlichen Anpassung für die im Jahr 2019 vorzunehmende Festsetzung auf den 1. Januar 1993 (vgl. BTDrucks 17/6291, S. 6), den 1. Januar 1994 (vgl. BTDrucks 13/3574, S. 6; BTDrucks 14/637, S. 36; wohl auch von Arnim, ZRP 2007, S. 223 <224>; kritisch hierzu Boyken, Die neue Parteienfinanzierung, 1998, S. 186 f., 277) oder das Jahr 1992 abgestellt wird. 137

bb) Die in der Begründung des Gesetzentwurfs und in den Plenardebatten als Grund für die Anhebung der absoluten Obergrenze angeführte Digitalisierung der Kommunikationswege und Medien 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 Finanz- 138

bedarf der Parteien einhergeht, der grundsätzlich eine Anhebung der absoluten Obergrenze rechtfertigen kann.

(1) Dass die Digitalisierung eine Entwicklung darstellt, die von außen auf die Parteien einwirkt und diese in ihrer Gesamtheit betrifft, wird in der Begründung des Entwurfs des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze 2018 ausreichend ausgeführt. Sie verweist darauf, dass sich durch die Digitalisierung der Kommunikationswege und Medien eine Vielzahl neuer politischer Foren entwickelt habe, auf denen die Parteien entsprechend ihrem Verfassungsauftrag, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, im heutigen Umfeld präsent sein müssen. Gestaltung, ständige Aktualisierung und Moderation interaktiver Internetauftritte sowie die Präsenz auf den Social-Media-Plattformen müssten den aktuellen Anforderungen an die Datensicherheit der Teilnehmer und die Sicherung eigener Auftritte und Kommunikationsbeiträge vor digitalen Angriffen aus dem Netz sowie kommunikativen Angriffen durch Desinformation und Fake News im Rahmen hybrider Bedrohung von außen genügen (vgl. BTDrucks 19/2509, S. 6). 139

Außerdem haben in der ersten Lesung des Gesetzentwurfs Abgeordnete der diesen einbringenden Fraktionen darauf hingewiesen, dass sich die Nutzung sozialer Medien, wie etwa Facebook oder Twitter, im letzten Jahrzehnt deutlich erhöht habe und die politischen Parteien hierauf durch eine Ausweitung ihrer Kommunikationsangebote und den Rückgriff auf diese Medien reagieren müssten. Trotz der rasant wachsenden Bedeutung hätten das Internet und die sozialen Medien die klassischen Medien allerdings nicht verdrängt (vgl. BT-Plenarprotokoll 19/37, S. 3563, 3565, 3570). In der zweiten Lesung des Gesetzentwurfs haben Abgeordnete dieser Fraktionen ferner herausgestellt, dass Reaktionen auf den verschiedenen Kommunikationskanälen der sozialen Medien in kürzester Zeit und rund um die Uhr erwartet würden (vgl. BT-Plenarprotokoll 19/40, S. 3917, 3920). 140

(2) Ebenso ist im Gesetzgebungsverfahren ausreichend dargelegt worden, dass die Digitalisierung einen erheblichen Mehrbedarf der politischen Parteien an personellen und sachlichen Ressourcen ausgelöst hat. In der Begründung des Entwurfs des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze 2018 wird ausgeführt, dass die Bewältigung der neuen Herausforderungen durch die veränderten Rahmenbedingungen politischer Kommunikation hohe Einstiegs- und Betriebsinvestitionen erfordere (vgl. BTDrucks 19/2509, S. 6). Im Rahmen der ersten Lesung des Gesetzentwurfs ist ferner deutlich gemacht worden, dass die Parteien wegen der gleichzeitigen Nutzung verschiedener Kommunikationskanäle kostenintensive Doppelstrukturen unterhalten müssten. Die Einhaltung von Datenschutzvorgaben sei unerlässlich. Dies setze insgesamt eine angemessene Technik voraus, deren Betrieb und Pflege Kostenzwängen nicht unterworfen werden dürften (vgl. BT-Plenarprotokoll 19/37, S. 3563, 3565). 141

(3) Die mündliche Verhandlung hat bestätigt, dass sich die Kommunikationsbedingungen für politische Parteien durch Internet und soziale Medien einschneidend ge- 142

ändert haben. Die Sachverständige Dr. Borucki hat insoweit dargelegt, dass die Parteien sich in einer digitalen Transformation befänden. Für sie stelle sich die Frage nach dem „Ob“ der Beteiligung am Prozess der Digitalisierung nicht, wenn sie weiterbestehen wollten. Das Internet mit seinen sozialen Medien habe abhängig vom Alter der Bürgerinnen und Bürger die klassischen Medien (Fernsehen, Radio und Zeitungen) in der Regel als Leitmedium abgelöst. Der Konvergenzaufwand der Parteien hinsichtlich der verschiedenen Mediensparten sei zwischenzeitlich immens. Die neuen Medien müssten neben den traditionellen Strukturen zusätzlich bedient werden. Eine permanent aktualisierte Außendarstellung auf eigenen Websites und durch Social-Media-Kampagnen sei notwendig, wobei auch der zunehmenden Desinformation entgegengetreten werden müsse. Hinzu kämen erhöhte Anforderungen an den Datenschutz. Für sämtliche Aufgaben würden die Schaffung einer entsprechenden Infrastruktur und qualifiziertes Personal benötigt. Die Sachverständige hat weiter ausgeführt, dass die Nutzung der neuen Kommunikationskanäle durch die Parteien ihrer Auffassung nach bisher nicht in ausreichendem Umfang erfolge, was an mangelnden personellen Ressourcen liegen könne. Die in der mündlichen Verhandlung angehörten Vertreter der politischen Parteien haben anschaulich berichtet, dass auf den Prozess der Digitalisierung umfänglich reagiert und zusätzliche Infrastrukturen und Kommunikationsangebote geschaffen worden seien, deren Einrichtung und Pflege – trotz im Einzelnen bestehender Einsparmöglichkeiten – mit erheblichem Mehraufwand verbunden seien.

cc) Soweit im Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze 2018 außerdem der verstärkte Einsatz innerparteilicher Partizipationsinstrumente als weitere einschneidende Veränderung der Verhältnisse angesehen wird, die dem Grunde nach eine Anhebung der absoluten Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung erfordere, ist dies verfassungsrechtlich ebenfalls nicht zu beanstanden. Dabei kann mit Blick auf den maßgeblichen Betrachtungszeitraum dahinstehen, ob die erwähnten innerparteilichen Partizipationsinstrumente – wie im Gesetzentwurf behauptet – als „neu“ einzuordnen sind. Der Gesetzgeber hat jedenfalls nachvollziehbar ausgeführt, dass sich in diesem 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 sei (vgl. BTDrucks 19/2509, S. 6). Auch in der parlamentarischen Beratung haben die Abgeordneten der den Gesetzentwurf einbringenden Fraktionen darauf hingewiesen, dass sich neue Formen der (innerparteilichen) Partizipation entwickelt hätten. Die parteipolitische Willensbildung stehe auf einer sehr viel breiteren Grundlage als noch vor einem Jahrzehnt (vgl. BT-Plenarprotokoll 19/37, S. 3563). Das Begehren von Nichtmitgliedern, an der Willensbildung einer Partei teilzuhaben, stelle zudem eine große Chance zur Vertrauensbildung dar (vgl. BT-Plenarprotokoll 19/37, S. 3565). 143

Vor diesem Hintergrund ist die Annahme einer die Anhebung der absoluten Obergrenze rechtfertigenden Änderung der Verhältnisse vertretbar. Es liegt nahe, dass nicht zuletzt aufgrund der mit dem Prozess der Digitalisierung verbundenen Erweiterung der Kommunikationsmöglichkeiten die Erwartung stärkerer Partizipation der Mitglieder an der innerparteilichen Willensbildung entstanden ist, dem die Parteien Rechnung tragen müssen, um den ihnen zugewiesenen Verfassungsauftrag zu erfüllen. 144

Dieses Ergebnis wird durch die Ausführungen des Sachverständigen Professor Decker in der mündlichen Verhandlung bestätigt. Er hat dargelegt, dass die Parteien seit den 1990er Jahren einen einschneidenden Organisationwandel durchlaufen hätten. Dieser betreffe auch die Verwendung von Instrumenten innerparteilicher Partizipation, die im Zuge der Entwicklung der sozialen Medien zunehmend eingesetzt worden seien. Die nach teilweise starken Mitgliederverlusten aktuell verbleibenden Parteimitglieder seien aktiver als früher. Insbesondere jüngere, neu eingetretene Parteimitglieder wünschten mehr Einfluss durch direkt-demokratische Beteiligung wie Urwahlen oder Mitgliederentscheide. Ferner hätten die Parteiführungen sich einem allgemeinen plebiszitären Trend in der repräsentativen Demokratie angeschlossen, weil dieser in der Bevölkerung populär sei und die jeweilige Partei dadurch ihre Attraktivität steigern könne. Diese Entwicklung sei durch die Auffächerung des Parteiensystems nochmals beflügelt worden, die den Druck auf die Parteiführungen erhöht habe, sich unter Einbindung der Mitglieder neu aufzustellen. Die Eingehung vorher nicht praktizierter Koalitionen habe einen höheren Begründungs- und Legitimationsaufwand gegenüber der eigenen Mitgliedschaft zur Folge, dem etwa durch Mitgliedervoten nachgekommen werden könne. Insgesamt könnten sich die Parteien als gesellschaftliche Akteure dem plebiszitären Trend – wenn auch in der Umsetzung im Einzelnen unterschiedlich – nicht verschließen. 145

dd) Soweit der Gesetzgeber ferner erhöhte Transparenz- und Rechenschaftspflichten als Grund für die Anhebung der absoluten Obergrenze anführt, ist dies hingegen nicht nachvollziehbar. Es fehlt sowohl im Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze 2018 als auch im weiteren Gesetzgebungsverfahren an einer Darlegung, woraus sich die geltend gemachten erhöhten Transparenz- und Rechenschaftspflichten ergeben und inwieweit sie nachhaltig eine deutlich spürbare Auswirkung auf die Kostenbelastung der Parteien haben sollen. Der Gesetzentwurf beschränkt sich auf die bloße Behauptung derartiger erhöhter Verpflichtungen neuer Quantität und Qualität mit der Folge erheblicher Kosten. Auch in der Gesetzesberatung wurde diese Behauptung nicht spezifiziert. Soweit im vorliegenden Verfahren insbesondere auf die Erweiterung der Pflichten bei der Erstellung der Rechenschaftsberichte verwiesen wird, gehen diese im Wesentlichen auf Art. 2 PartGÄndG 2002 zurück. Es erschließt sich jedoch weder, inwieweit durch diese zeitlich weit zurückliegende Gesetzesänderung überhaupt ein die Anhebung der absoluten Obergrenze erfordernder finanzieller Mehrbedarf entstanden sein könnte, noch wird dieser Mehrbedarf bezogen auf das Parteiensystem in seiner Gesamtheit in ir- 146

gendeiner Art und Weise quantifiziert.

ee) Eine einschneidende Veränderung der Verhältnisse ist auch nicht nachvollziehbar dargelegt, soweit in der Begründung des Gesetzentwurfs die durch das Zehnte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015 vorgenommene Erhöhung der Beträge gemäß § 18 Abs. 3 PartG (Wählerstimmen- und Zuwendungsanteil) in Bezug genommen wird (vgl. BTDrucks 19/2509, S. 7). Die mit der Gesetzesänderung im Jahr 2015 einhergehende Anhebung der relativen Obergrenze kann die streitgegenständliche Erhöhung der absoluten Obergrenze nicht begründen. Mit ihr sind keine Auswirkungen auf den Bedarf an personellen und sachlichen Ressourcen der Parteien zur Wahrnehmung ihres Verfassungsauftrags verbunden. 147

Nicht zu folgen ist in diesem Zusammenhang der Ansicht der Bundesregierung, dass die absolute Obergrenze lediglich eine Auffangfunktion erfülle und sich durch sie die Höhe der staatlichen Parteienfinanzierung nicht mehr nach der in Wählerstimmen und Spenden zum Ausdruck kommenden Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft bestimme. Zum einen übersieht die Bundesregierung damit, dass die relative und die absolute Obergrenze nebeneinanderstehen und sich wechselseitig ergänzen (s.o. Rn. 117). Zum anderen kann die absolute Obergrenze zwar dazu führen, dass den Parteien der Wählerstimmen- und Zuwendungsbetrag gemäß § 18 Abs. 3 PartG nicht in vollem Umfang ausgezahlt wird. Die Parteien müssen aber lediglich eine anteilige Kürzung dieses Betrags hinnehmen, so dass für die endgültige Höhe der staatlichen Teilfinanzierung die erreichten Wählerstimmen und die erwirtschafteten Einnahmen aus Spenden und Beiträgen von entscheidender Bedeutung bleiben. Demgemäß gehen die Überlegungen fehl, dass sich die Höhe der absoluten Obergrenze gemäß Art. 1 PartGuaÄndG 2018 an demjenigen Betrag zu orientieren habe, der sich bei Anlegung der (erhöhten) relativen Obergrenze aus § 18 Abs. 3 PartG ergibt. 148

ff) Soweit im Zuge des vorliegenden Normenkontrollverfahrens weitere Gründe für eine einschneidende Veränderung der Verhältnisse benannt worden sind, müssen diese außer Betracht bleiben. Als solche hat der Deutsche Bundestag insbesondere gesteigerte Plakatkosten, den Rückgang des ehrenamtlichen Engagements und zunehmende Erschwernisse bei Koalitionsbildungen benannt. Es kann dahinstehen, ob diese Umstände als Begründung für die Anhebung der absoluten Obergrenze tragfähig sind. Da sie weder im Gesetzentwurf noch im weiteren Gesetzgebungsverfahren zur Begründung der Anhebung herangezogen wurden, stellt ihre Geltendmachung angesichts der Begründungspflicht des Gesetzgebers ein unzulässiges Nachschieben von Gründen dar (s.o. Rn. 131). 149

b) Nach dem Vorstehenden liegen mit der Digitalisierung und den erhöhten Partizipationserwartungen der Mitglieder einschneidende Veränderungen der Verhältnisse bei der Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes vor, die dem Grunde nach geeignet sind, eine Anhebung der absoluten Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung zu rechtfertigen. Deren Festlegung der Höhe nach 150

auf einen Betrag von 190 Millionen Euro für das Anspruchsjahr 2018 in Art. 1 PartGuaÄndG 2018 genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen jedoch nicht. Der Gesetzgeber hat die ihm insoweit von Verfassungs wegen obliegenden Begründungspflichten verletzt, weil er nicht dargelegt hat, dass mit der Anhebung der absoluten Obergrenze auf 190 Millionen Euro 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. 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 (aa). Zudem findet eine Gegenrechnung mit durch den Prozess der Digitalisierung eröffneten Einsparpotentialen nicht statt (bb). Stattdessen spricht viel dafür, dass sich die Bestimmung der Höhe der absoluten Obergrenze in unzulässiger Weise an den Beträgen orientiert, die sich bei einer Beschränkung der Festsetzung der staatlichen Parteienfinanzierung auf die relative Obergrenze aus § 18 Abs. 3 PartG ergäben (cc). Die Ausführungen des Deutschen Bundestages in seinen Stellungnahmen vom 29. März 2019 und 18. Mai 2019 zur Begründung der Erhöhung der absoluten Obergrenze auf einen Betrag von 190 Millionen Euro haben außer Betracht zu bleiben (dd).

aa) Liegt eine einschneidende Veränderung der Verhältnisse vor, hat der Gesetzgeber darzulegen, welche Faktoren für die Annahme ausschlaggebend sind, und dass der von ihm festgelegte Betrag für die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Parteiensystems unerlässlich ist (s.o. Rn. 130). Nachvollziehbare Ausführungen zur Höhe des durch die einschneidenden Veränderungen der Verhältnisse verursachten Finanzbedarfs der politischen Parteien sind indes weder der Begründung noch den Beratungen des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze 2018 zu entnehmen. 151

Mit Blick auf die finanziellen Auswirkungen der Digitalisierung verweist die Begründung des Gesetzentwurfs lediglich auf die Notwendigkeit „hoher Einstiegs- und Betriebsinvestitionen“ (vgl. BTDrucks 19/2509, S. 6). 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. 152

Auch im weiteren Gesetzgebungsverfahren ist eine Konkretisierung des durch die veränderten Verhältnisse hervorgerufenen Finanzbedarfs nicht erfolgt, obwohl Abgeordnete der damaligen Oppositionsfraktionen und Sachverständige in der Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat auf diesen Mangel hingewiesen haben. Der 153

pauschale Hinweis eines Abgeordneten der damaligen Koalitionsfraktionen in der ersten Lesung des Gesetzentwurfs auf die kostenintensive Unterhaltung sowohl von klassischen als auch von neuen Medien (vgl. BT-Plenarprotokoll 19/37, S. 3565) führt insoweit nicht weiter. Das Gleiche gilt, soweit zwei Sachverständige in der Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat allgemein einen erhöhten Kostenaufwand betont haben.

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 dadurch kann nachvollzogen werden, ob der Gesetzgeber bei der Erhöhung der absoluten Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung die verfassungsrechtlich gebotene Staatsfreiheit aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG beachtet hat. 154

Der Bestimmung der Größenordnung dieses zusätzlichen Finanzbedarfs durch den Gesetzgeber kann der Grundsatz der Parteienfreiheit nicht entgegengehalten werden. Könnten die Parteien unter Berufung auf diesen Grundsatz nicht nur über ihre Ausgaben, sondern in der Folge auch über die Höhe der staatlichen Parteienfinanzierung uneingeschränkt selbst bestimmen, hätte dies den Eindruck der „Selbstbedienung“ aus öffentlichen Kassen zur Folge. Die Gewährleistung der Parteienfreiheit ist aber darauf gerichtet, die Wahrnehmung des den Parteien durch Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG zugewiesenen Verfassungsauftrags zu sichern. Sie garantiert, dass der Staat auf die Verwendung der den Parteien zur Verfügung stehenden Mittel keinen die politische Willensbildung betreffenden Einfluss nimmt. Hingegen gewährt sie nicht das Recht auf unbegrenzte staatliche Parteienfinanzierung. Sie steht der Notwendigkeit, die staatliche Parteienfinanzierung zur Gewährleistung der Wahrnehmung des Verfassungsauftrags der politischen Parteien auf das zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Parteiensystems Notwendige zu begrenzen, nicht entgegen. 155

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. Zwar haben die Vertreter der politischen Parteien im Rahmen der mündlichen Verhandlung erklärt, dass insbesondere mit Blick auf ältere Parteimitglieder die Nutzung klassischer Kommunikationskanäle nicht (vollständig) entfallen könne und im Einzelfall die Kosten digitaler Formate nicht hinter denjenigen von Präsenzveranstaltungen zurückblieben. Gleichwohl hätte es bei der Festsetzung der absoluten Obergrenze auf einen Betrag von 190 Millionen Euro für das Jahr 2018 im Rahmen der Begründung nicht nur einer Darlegung des durch die einschneidende Änderung der Verhältnisse 156

verursachten zusätzlichen Finanzbedarfs, sondern auch einer Gegenüberstellung mit den durch die Digitalisierung verursachten Einsparpotentialen einschließlich deren Quantifizierung bedurft.

cc) Stattdessen lässt sich die Begründung des Entwurfs zum Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze 2018 dahin verstehen, 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 gemäß § 18 Abs. 3 PartG orientiert hat. 157

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 durch das Zehnte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015 vorgenommene Erhöhung der Beträge nach § 18 Abs. 3 PartG nicht „konterkariert“ werde. Die einmalige Anhebung der absoluten Obergrenze diene dazu, dass die den Parteien pro Wähler zustehenden Beträge auch bei steigender Wahlbeteiligung nicht nur im Gesetz ausgelobt würden, sondern ihnen auch tatsächlich zufließen könnten (vgl. BTDrucks 19/2509, S. 7). Im besonderen Teil der Gesetzesbegründung heißt es insoweit zu Art. 1 PartGuaÄndG 2018 (vgl. BTDrucks 19/2509, S. 8): 158

> […]
>
> 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.

Hiermit lässt sich die Höhe der absoluten Obergrenze nicht nachvollziehbar aus dem zusätzlichen Finanzbedarf des Parteiensystems aufgrund der einschneidenden Änderung der Verhältnisse ableiten. Erkennbar ist allein die Absicht, die Erhöhung der relativen Obergrenze durch die Anhebung des Wählerstimmen- und des Zuwendungsbetrags im Zehnten Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015 auf die absolute Obergrenze zu übertragen. Dies genügt den verfassungsrechtlichen Begründungsanforderungen nicht (s.o. Rn. 130). 159

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 (s.o. Rn. 131). 160

Daher kann dahinstehen, ob dieser Vortrag den Begründungsanforderungen an die Erhöhung der absoluten Obergrenze genügen würde. Es handelt sich im Wesentlichen um eine auf drei Parteien bezogene Auflistung jährlicher Ausgaben für einzelne Bereiche in absoluten Zahlen und Gesamtkostenanteilen, ohne dass Ausgangswerte und Steigerungsraten mitgeteilt werden. Soweit darüber hinaus eine Steigerung der Gesamtausgaben der drei Parteien seit 1992 zwischen 26,6 % und 29,8 % behauptet wird, ist bereits nicht nachvollziehbar, inwieweit diese auf die vorliegend relevante einschneidende Veränderung der Verhältnisse zurückzuführen ist. Auch erschließt sich nicht, warum die Anhebung der absoluten Obergrenze vor diesem Hintergrund lediglich in einem Umfang von 14,9 % erfolgt ist. 161

C.

Der Verstoß von Art. 1 PartGuaÄndG 2018 gegen Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG führt zur Nichtigkeit der angegriffenen Norm (§ 78 Satz 1 BVerfGG). Eine bloße Unvereinbarkeitserklärung (vgl. § 31 Abs. 2 Satz 3, § 79 Abs. 1 BVerfGG) kommt vorliegend nicht in Betracht. Ein solcher Ausspruch anstelle der Nichtigerklärung ist angezeigt, wenn die hierfür sprechenden verfassungsrechtlichen Belange überwiegen (vgl. BVerfGE 118, 168 <211>; 127, 293 <333>). Dies ist der Fall, wenn der Zustand, der sich im Falle der Nichtigkeit ergäbe, der verfassungsmäßigen Ordnung noch ferner stünde als die befristete Weitergeltung der verfassungswidrigen Regelung oder wenn der Gesetzgeber mehrere Möglichkeiten hat, den verfassungswidrigen Zustand zu beseitigen (vgl. BVerfGE 87, 153 <177 f.>; 125, 175 <255 f.> m.w.N.). 162

Ist ein Änderungsgesetz Streitgegenstand einer abstrakten Normenkontrolle, lebt bei einer Nichtigerklärung grundsätzlich die vorherige Rechtslage wieder auf (vgl. BVerfGE 102, 197 <208>; 104, 126 <149 f.>; 131, 316 <376>; Kees, in: Barczak, BVerfGG, 2018, § 78 Rn. 16; im Ergebnis ebenso Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 78 Rn. 50 <Juli 2021>). Ein solches Wiederaufleben scheidet allenfalls aus, wenn auch die vorherige einfach-rechtliche Gesetzeslage für verfassungswidrig erklärt wurde (vgl. BVerfGE 131, 316 <376>; Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 78 Rn. 50 <Juli 2021>) oder das Bundesverfassungsgericht etwa im Interesse der Rechtsklarheit bis zum Inkrafttreten der gesetzlichen Regelung eine Anordnung gemäß § 35 BVerfGG erlässt (vgl. BVerfGE 39, 1 <2 f., 68>). 163

Demgemäß ist vorliegend die Nichtigkeit von Art. 1 PartGuaÄndG 2018 festzustellen. Infolgedessen findet die vorherige Fassung des § 18 Abs. 2 Satz 1 und 2 PartG Anwendung. Hierbei handelt es sich um die zuletzt mit dem Zehnten Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 23. August 2011 geänderte Fassung, die sich keinen verfassungsrechtlichen Beanstandungen ausgesetzt sieht. 164

D.

Die Entscheidung zu B. I. ist mit 6:1 Stimmen ergangen. 165

König	Huber	Hermanns
Müller	Kessal-Wulf	Langenfeld
	Wallrabenstein	

Bundesverfassungsgericht, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 - 2 BvF 2/18

Zitiervorschlag BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 - 2 BvF 2/18 - Rn. (1 - 165), http://www.bverfg.de/e/fs20230124_2bvf000218.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2023:fs20230124.2bvf000218