

Schuldet der Gesetzgeber doch mehr als das Gesetz? – Das Urteil des BVerfG zur Parteienfinanzierung

Oliver Pieper

2023-02-07T12:00:56



[TIMO SEWTZ](#)

von

Nach einem verfassungsrechtlichen Diktum Klaus Schlaichs schuldet der Gesetzgeber nichts anderes als das Gesetz. Der Gesetzgeber müsse hiernach kein rationales Gesetzgebungsverfahren vorweisen. Insbesondere sei eine Begründung seiner gesetzgeberischen Entscheidungen im Gesetzgebungsverfahren bloß fakultativer Natur, keineswegs jedoch eine verfassungsrechtliche Pflicht. Kann diese Sichtweise noch immer Gültigkeit beanspruchen? Die jüngste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Parteienfinanzierung lässt mit ihrer Betonung des Prozeduralisierungsgebots Zweifel aufkommen.

Die Begründung des BVerfG in der Entscheidung zur Parteienfinanzierung

In seinem [Urteil vom 24. Januar 2023](#) hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts die Erhöhung des jährlichen Gesamtvolumens staatlicher Mittel für die Finanzierung politischer Parteien auf 190 Millionen Euro mit [Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG](#) für unvereinbar erklärt. Karlsruhe gab damit einem Normenkontrollantrag von Bundestagsabgeordneten der Fraktionen der FDP, der Grünen und der Linken statt. Der Streitgegenstand – [Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 10. Juli 2018](#) –, durch den die sogenannte absolute Obergrenze der Parteienfinanzierung erhöht wurde, erklärte das Bundesverfassungsgericht für materiell verfassungswidrig. Der Grundsatz der Staatsfreiheit verlange, dass der Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren ausreichend darlege, dass der zusätzliche, aus eigenen

Mitteln nicht aufzubringende Finanzbedarf der politischen Parteien eine Anhebung der absoluten Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung um knapp 25 Millionen Euro erfordere. Dies habe der Gesetzgeber unterlassen und mithin gegen Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG verstoßen. Der folgende Beitrag möchte auf die generelle Methodik hinter diesem Prozeduralisierungsgebot hinweisen, ohne tiefgehend auf die spezielle Frage der Parteienfinanzierung einzugehen (hierzu [Uwe Volkmann](#) und [Alexander Hobusch](#)).

Anforderungen an das „optimale“ Gesetzgebungsverfahren

Die Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene richten sich im Wesentlichen nach den Art. 76 ff., 82 GG. Die Prüfung dieser Normen determiniert die formelle Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes. Darüber hinaus sind dem Grundgesetz ausdrücklich keine Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren zu entnehmen. Und doch gab es bereits früh in der Verfassungsrechtswissenschaft eine Diskussion, ob es überdies noch Pflichten an das Gesetzgebungsverfahren gebe, um einen Gewinn an Rationalität, Transparenz oder Partizipation zu erreichen. Hierzu gehört beispielweise die Forderung nach Begründungserfordernissen im Gesetzgebungsverfahren. Diese Anforderungen an ein „inneres Gesetzgebungsverfahren“ (im Unterschied zum „äußeren Gesetzgebungsverfahren“ der Art. [76 ff.](#), [82 GG](#)) proklamierte *Gunther Schwerdtfeger* als bekanntester Vertreter der „optimalen Methodik der Gesetzgebungslehre“ (*Schwerdtfeger*, in: FS Ipsen [1977], 173 ff.). Er leitete diese Pflichten aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip ab und sah durch eine umfassende Prüfung des Verfahrens eine Möglichkeit für das Bundesverfassungsgericht, einer kontroversen inhaltlichen Entscheidung aus dem Weg zu gehen. Ein Kritiker wie *Schlaich* wies diese Pflichten als nichtexistent zurück und warf der Gegenseite ein verwaltungsrechtliches Denken vor („Gesetzgebungsverwaltungsverfahrensgesetz“; *Schlaich*, VVDStRL [1981], S. 109).

Diese aus den 1970er-Jahren stammende Debatte ist mitnichten nur von rechtshistorischem Interesse. Die Entscheidung zur Parteienfinanzierung greift Elemente dieser Diskussion auf. Der Zweite Senat leitet aus [Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG](#) ab, dass es „angesichts des Fehlens quantifizierbarer Vorgaben [...] bei einer Anhebung der absoluten Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung gleichwohl prozeduraler Sicherungen [bedarf], um der verfassungsrechtlichen Gestaltungsdirektive [...] Rechnung zu tragen.“ (Rn. 128) Aus diesem Prozeduralisierungsgebot folgert Karlsruhe, dass der Gesetzgeber bereits im Gesetzgebungsverfahren (und nicht erst im Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht) seine Entscheidung – in diesem Fall die Anhebung der absoluten Obergrenze in der Parteienfinanzierung – begründen muss (Rn. 129 f.): „Die Ermittlung und Abwägung der berücksichtigten Bestimmungsfaktoren für das Vorliegen einer einschneidenden Veränderung der Verhältnisse müssen nachvollziehbar dargelegt werden [...]“ (Rn. 130). Diese Begründungspflicht wird dabei zum Maßstab der Prüfung der *materiellen* Verfassungsmäßigkeit des Streitgegenstandes. Die Kontrolle der materiellen Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes wird somit durch Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren „prozeduralisiert“. Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren werden in das

materielle Verfassungsrecht, in diesem Fall [Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG](#), „hineingelesen“. Da der Gesetzgeber diesen Anforderungen nicht Rechnung getragen habe, sei das Änderungsgesetz materiell verfassungswidrig. Bemerkenswert ist, dass sich das Bundesverfassungsgericht durch die Fokussierung auf die sich aus [Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG](#) ergebenden Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren eine Entscheidung, ob die ausdrücklichen Vorschriften des Grundgesetzes zum Gesetzgebungsverfahren eingehalten worden sind, spart (Rn. 103).

Evidenzbasierte *judicial review* oder übergreifige Rechtsprechung?

Das Vorgehen des Bundesverfassungsgerichts ist nicht neuartig. In den letzten 13 Jahren hat das Verfassungsgericht in soziökonomischen Themenfeldern eine Prozeduralisierung [wiederholt](#) herangezogen. Zu nennen ist beispielsweise die „Hartz IV“-Entscheidung aus dem Jahr 2010, in dem der Erste Senat das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus [Art. 1 Abs. 1](#) in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip des [Art. 20 Abs. 1 GG](#) als verletzt ansah, da die Berechnung der Hartz-IV-Regelsätze im Gesetzgebungsverfahren in einer teilweise intransparenten Art und Weise erfolgte. Auch bei Fragen der angemessenen Besoldung maß das Bundesverfassungsgericht materiellen Rechten eine prozedurale Dimension in Form von Begründungspflichten bei. Karlsruhe erhofft sich hieraus einen „[Rationalisierungsgewinn](#)“ (Rn. 130). Dies ist nachvollziehbar, stellt sich doch die präzise Herleitung eines konkreten Zahlenwertes aus vagen verfassungsrechtlichen Vorgaben wie [Art. 1 Abs. 1](#) in Verbindung mit [Art. 20 Abs. 1](#) (Existenzminimum), [Art. 21 Abs. 1 S. 1](#) (absolute Obergrenze der Parteienfinanzierung) oder [Art. 33 Abs. 5 GG](#) (Pflicht zur amtsangemessenen Alimentierung) als methodisch abenteuerlich dar. Insofern könnte die Prozeduralisierung in soziökonomischen Bereichen, bei denen die Quantifizierbarkeit verfassungsrechtlicher Vorgaben zu komplex erscheint, eine verfassungsgerichtliche Kontrolle auf rationaler Grundlage überhaupt ermöglichen. Diese Form der evidenzbasierten *judicial review* ist ein weltweit auftauchendes und tendenziell zunehmendes Phänomen – an Verfassungsgerichten wie auch am Europäischen Gerichtshof und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte.

Unproblematisch ist das Vorgehen des Bundesverfassungsgerichts freilich nicht. Das „Hineinlesen“ von Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren in materielle Verfassungsvorschriften birgt das Potenzial eines übergreifigen Verfassungsgerichts, das dem Parlament vorschreibt, wie es seine Arbeit zu bewältigen hat. Dies ist nicht nur vor dem Hintergrund des Gewaltenteilungsgrundsatzes kontrovers, sondern birgt auch die Gefahr, dass durch die zu starke Betonung evidenzbasierter Rationalitätsansprüche die politische Natur des parlamentarischen Prozesses verkannt und der Bundestag somit überfordert wird. Parlamente folgen primär der Logik der Politik, nicht der Wissenschaft.

Gefahr einer Überdehnung des Prozeduralisierungsgebots

Das Bundesverfassungsgericht sollte vor diesem Hintergrund mit dem Prozeduralisierungsgebot vorsichtig umgehen. Dieser Ansatz vermag in Bereichen, in denen das Gericht vor dem Problem der Quantifizierbarkeit verfassungsrechtlicher

Vorgaben steht, eine nützliche Ergänzung seines Instrumentarienkastens darstellen. Insofern ist die Entscheidung zur Parteienfinanzierung überzeugend. Eine Übertragung auf andere Falltypen, insbesondere im Grundrechtsbereich, birgt jedoch die Gefahr einer Überdehnung und damit einer übergriffigen Rechtsprechung Karlsruhes.

Zitiervorschlag: Sewtz, Timo, *Schuldet der Gesetzgeber doch mehr als das Gesetz? – Das Urteil des BVerfG zur Parteienfinanzierung*, JuWissBlog Nr. 4/2023 v. 07.02.2023, <https://www.juwiss.de/4-2023/>.



Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

