

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvQ 91/18 -



IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren
über die Anträge,
im Wege der einstweiligen Anordnung

anzuordnen, dass das Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 10. Juli 2018 (BGBl I S. 1116) bis zur Entscheidung über die Organstreitklage der Antragstellerin nicht angewendet wird und bis dahin das Parteiengesetz in unveränderter Fassung fortgilt,

hilfsweise anzuordnen, dass Geldmittel, die den Parteien infolge der Einführung des Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 10. Juli 2018 (BGBl I S. 1116) gegenüber der bisher geltenden Rechtslage zusätzlich ausgezahlt werden, bis zu einer bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit dieses Gesetzes nur unter dem Vorbehalt der späteren Rückerstattung ausgezahlt werden,

Antragstellerin: AfD-Fraktion im Deutschen Bundestag,
vertreten durch die Fraktionsvorsitzenden
Dr. Alexander Gauland und Dr. Alice Weidel,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin

- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Privatdozent Dr. Ulrich Vosgerau,
Berlin -

Antragsgegner: Deutscher Bundestag,
vertreten durch den Präsidenten
Dr. Wolfgang Schäuble,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Christofer Lenz,
Oppenländer Rechtsanwälte,
Börsenplatz 1, 70174 Stuttgart -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -
unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Voßkuhle,
Huber,
Hermanns,
Müller,
Kessal-Wulf,
König,
Maidowski,
Langenfeld

am 12. März 2019 beschlossen:

Die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung
werden verworfen.

Gründe:

A.

Mit dem Hauptantrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung begehrt die 1
Antragstellerin die Aussetzung des Vollzugs des Gesetzes zur Änderung des
Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 10. Juli 2018 (BGBl I S. 1116) bis zu
einer Entscheidung über ihre Anträge im Organstreitverfahren 2 BvE 5/18. Hilfs-
weise beantragt sie, dass die Auszahlung der nach diesem Gesetz den politischen
Parteien zusätzlich zu gewährenden staatlichen Mittel unter dem Vorbehalt der
Rückerstattung erfolgt.

I.

1. Der am 5. Juni 2018 von den Fraktionen der CDU/CSU und der SPD vorge- 2
legte Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer
Gesetze (BTDrucks 19/2509) sah vor, das Gesamtvolumen der staatlichen Mittel,
die den anspruchsberechtigten Parteien gemäß § 18 Abs. 2 PartG jährlich insge-

samt ausgezahlt werden (absolute Obergrenze), ab dem Jahr 2019 von 165 Millionen Euro auf 190 Millionen Euro anzuheben. Die Anhebung sei erforderlich, damit die politischen Parteien angesichts veränderter gesellschaftlicher Rahmenbedingungen der ihnen durch Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG übertragenen Aufgabe der Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes gerecht werden könnten.

2. Der Gesetzentwurf wurde am 8. Juni 2018 erstmals im Plenum des Deutschen Bundestages beraten und federführend an den Ausschuss für Inneres und Heimat überwiesen (vgl. Plenarprotokoll 19/37, S. 3562 ff.). Aufgrund eines vorab gefassten Beschlusses vom 6. Juni 2018 hörte der Ausschuss am 11. Juni 2018 fünf Sachverständige zu dem Gesetzentwurf an. Unter dem 13. Juni 2018 legte er einen Bericht vor und empfahl, den Gesetzentwurf inhaltlich unverändert zu beschließen (vgl. BTDrucks 19/2734, S. 3). Am 15. Juni 2018 erfolgten die zweite und dritte Lesung des Gesetzentwurfs im Deutschen Bundestag (vgl. Plenarprotokoll 19/40, S. 3916 ff.). In der anschließenden Schlussabstimmung wurde er angenommen (vgl. Plenarprotokoll 19/40, S. 3930). Das Gesetz wurde am 10. Juli 2018 vom Bundespräsidenten ausgefertigt und am 13. Juli 2018 im Bundesgesetzblatt verkündet (BGBl I S. 1116). 3

II.

1. Die Antragstellerin hält das Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 10. Juli 2018 für formell verfassungswidrig, da ihre Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte im Gesetzgebungsverfahren verletzt worden seien. Zu dem Zeitpunkt, als der Gesetzentwurf in den Deutschen Bundestag eingebracht worden sei, sei mit nichts weniger zu rechnen gewesen als mit dem Versuch, abermals die staatliche Parteienfinanzierung auszuweiten. Der Gesetzentwurf sei in einem beispiellosen Blitzverfahren „durchgepaukt“ worden, um die verfassungsrechtlich vorgeschriebene Kontrolle durch die Öffentlichkeit bei einer Gesetzgebung „in eigener Sache“ zu unterlaufen. 4

Da die Anhörung der Sachverständigen im Ausschuss für Inneres und Heimat bereits am dritten Werktag nach deren Terminierung stattgefunden habe, sei es der Antragstellerin nicht gelungen, einen anerkannten Sachverständigen für das Recht der Parteienfinanzierung aufzubieten. Der von ihr benannte Hochschullehrer sei nicht unbedingt als Experte für dieses Rechtsgebiet ausgewiesen. Hingegen hätten die Regierungsfractionen in der Anhörung Experten aufbieten können, die wohlvorbereitet erschienen seien und längere, sorgfältig ausformulierte schrift- 5

liche Gutachten eingereicht hätten. Es sei zwingend zu vermuten, dass diese Experten bereits geraume Zeit vor der Anhörung im Geheimen angesprochen worden seien. Auch sei davon auszugehen, dass sie den Wortlaut oder zumindest die wesentlichen Inhalte des Gesetzentwurfs zu einem Zeitpunkt gekannt hätten, zu dem die Oppositionsfraktionen noch nicht einmal hätten ahnen können, dass eine Neuregelung der Parteienfinanzierung geplant gewesen sei. Durch diese unfaire, nachgerade konspirative Gestaltung des öffentlichen Anhörungsverfahrens sei die Antragstellerin in ihren organschaftlichen Rechten als oppositionelle Bundestagsfraktion verletzt.

2. Der einstweiligen Suspendierung des Vollzugs des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes stehe der kontradiktorische Charakter des Organstreitverfahrens nicht entgegen. Während im Hauptsacheverfahren lediglich die Feststellung der Verletzung von Beteiligungsrechten begehrt werden könne, gehe es im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes um die effektive Sicherung strittiger organschaftlicher Rechte. Diese dürften nicht durch die Schaffung vollendeter Tatsachen überspielt werden, weshalb vorliegend die zeitweilige Suspendierung des Gesetzes anzuordnen sei. Demgegenüber könne nicht geltend gemacht werden, dass das streitbefangene Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen sei, da die Verletzung der organschaftlichen Beteiligungsrechte im Gesetzesvollzug fortwirke. 6

Der Antrag sei auch begründet, da die Geltendmachung einer Verletzung von Beteiligungsrechten in der Hauptsache zulässig und offensichtlich begründet sei. Bereits deshalb komme es auf eine Folgenabwägung nicht an. Außerdem spreche diese für die Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes. Erginge die beantragte einstweilige Anordnung nicht, könnten bei späterer Feststellung der Verfassungswidrigkeit des Gesetzes die an die Parteien ausgezahlten Mehrbeträge nicht wieder zurückverlangt werden. Dem stehe gegenüber, dass bei Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung die Parteien weiterhin nach bisher geltendem Recht staatlich unterstützt würden. 7

III.

Nach Auffassung des Antragsgegners ist der Antrag auf einstweilige Suspendierung des Gesetzesvollzugs unstatthaft, weil der Bestand eines Gesetzes im Organstreitverfahren nicht in Zweifel gezogen werden könne. Deshalb dürfe dieses Ergebnis erst recht nicht in dem auf vorübergehende Sicherung gerichteten Verfahren nach § 32 BVerfGG angeordnet werden. Im Organstreit komme eine einstweilige Anordnung nur zur Sicherung organschaftlicher Mitwirkungs- und 8

Beteiligungsrechte in einem Gesetzgebungsverfahren in Betracht. Daran fehle es hier, da das Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen sei. Zudem sei der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung unbegründet, weil der Antrag im Organstreitverfahren unzulässig, jedenfalls aber offensichtlich unbegründet sei. Die Antragstellerin habe bereits nicht substantiiert dargetan, dass sie im Gesetzgebungsverfahren in einem eigenen, im Organstreitverfahren wehrfähigen Beteiligungsrecht verletzt worden sei. Eine solche Verletzung liege auch nicht vor. Der Antrag könne außerdem keinen Erfolg haben, weil sich in der Folgenabwägung nicht feststellen lasse, dass die Nachteile für die behaupteten Rechte der Antragstellerin gegenüber dem Interesse am Vollzug des beschlossenen Parlamentsgesetzes deutlich überwögen.

IV.

In ihrer Replik beantragt die Antragstellerin hilfsweise, dass die Auszahlung zusätzlicher Geldmittel aufgrund der Änderung des Parteiengesetzes unter dem Vorbehalt der Rückerstattung erfolgt. Sie trägt vor, solange ein Gesetz nicht in der Welt sei, fehle es an einem geeigneten Angriffsgegenstand für ein Organstreitverfahren. Einstweiliger Rechtsschutz sei daher nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens zu gewähren. Dabei sei davon auszugehen, dass der Organstreit nicht allein der Verteidigung subjektiver Rechte, sondern auch dem Schutz der Verfassungsmäßigkeit staatlichen Handelns diene. Im Übrigen wiederholt und vertieft sie ihren bisherigen Vortrag. 9

B.

Die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung sind unzulässig. 10

I.

1. Nach § 32 Abs. 1 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen des § 32 Abs. 1 BVerfGG gegeben sind, ist wegen der weittragenden Folgen einer einstweiligen Anordnung regelmäßig ein strenger Maßstab anzulegen (vgl. BVerfGE 55, 1 <3>; 82, 310 <312>; 94, 166 <216 f.>; 104, 23 <27>; 106, 51 <58>; 132, 195 <232 Rn. 86>). Bei der Entscheidung über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung haben die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Maßnahme vorgetragen werden, grund- 11

sätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, die in der Hauptsache begehrte Feststellung oder der in der Hauptsache gestellte Antrag erweise sich als von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet (vgl. BVerfGE 89, 38 <43 f.>; 103, 41 <42>; 118, 111 <122>; stRspr). Bei offenem Ausgang des Hauptsacheverfahrens muss das Bundesverfassungsgericht die Folgen abwägen, die eintreten würden, wenn einerseits eine einstweilige Anordnung nicht erginge, der Antrag in der Hauptsache aber Erfolg hätte, und andererseits die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, dem Antrag in der Hauptsache aber der Erfolg zu versagen wäre (vgl. BVerfGE 105, 365 <371>; 106, 351 <355>; 108, 238 <246>; 125, 385 <393>; 126, 158 <168>; 129, 284 <298>; 132, 195 <232 f. Rn. 87>; stRspr).

2. Der strenge Maßstab für die Beurteilung der Voraussetzungen des § 32 Abs. 1 BVerfGG erhöht sich, wenn der Vollzug eines Gesetzes ausgesetzt werden soll (vgl. BVerfGE 3, 41 <44>; 6, 1 <4>; 7, 367 <371>; 64, 67 <69>; 81, 53 <54>; 117, 126 <135>), weil dies einen erheblichen Eingriff in die originäre Zuständigkeit des Gesetzgebers darstellt (vgl. BVerfGE 104, 23 <27>; 104, 51 <55>; 112, 216 <220>; 112, 284 <292>; 122, 342 <361>; 131, 47 <61>; 140, 99 <106 f. Rn. 12>; 140, 211 <219 Rn. 13>; stRspr). Müssen die für eine vorläufige Regelung sprechenden Gründe schon im Regelfall so schwer wiegen, dass sie den Erlass einer einstweiligen Anordnung unabdingbar machen, so müssen sie im Fall der begehrten Außervollzugsetzung eines Gesetzes darüber hinaus besonderes Gewicht haben (vgl. BVerfGE 82, 310 <313>; 104, 23 <27 f.>; 117, 126 <135>; 122, 342 <361 f.>; 140, 99 <106 f. Rn. 12>; 140, 211 <219 Rn. 13>; stRspr).

3. Ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist regelmäßig unzulässig, wenn das Bundesverfassungsgericht eine entsprechende Rechtsfolge im Hauptsacheverfahren nicht bewirken könnte (vgl. BVerfGE 7, 99 <105>; 14, 192 <193>; 16, 220 <226>; BVerfGK 1, 32 <39>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 21. Dezember 2011 - 1 BvQ 44/11 -, Rn. 1; Barczak, in: ders., BVerfGG, 2018, § 32 Rn. 37; Lenz/Hansel, BVerfGG, 2. Aufl. 2015, § 32 Rn. 31). Demgemäß kommt der Erlass einer einstweiligen Anordnung im Organstreit, welche die vorläufige Unanwendbarkeit einer Norm oder die Verpflichtung des Antragsgegners zu einem bestimmten Verhalten zum Gegenstand hat, grundsätzlich nicht in Betracht.

a) Bei dem Organstreit handelt es sich um eine kontradiktorische Parteistreitigkeit (vgl. BVerfGE 126, 55 <67>; 138, 256 <258 f. Rn. 4>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 11. Dezember 2018 - 2 BvE 1/18 -, Rn. 18); er dient maßgeblich der gegenseitigen Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihren Teilen in einem Verfassungsrechtsverhältnis, nicht hingegen der Kontrolle der objektiven Verfassungsmäßigkeit eines bestimmten Organhandelns (vgl. BVerfGE 104, 151 <193 f.>; 118, 244 <257>; 126, 55 <67 f.>; 140, 1 <21 Rn. 58>; 143, 111 <188 Rn. 29>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 11. Dezember 2018 - 2 BvE 1/18 -, Rn. 18). Gemäß § 67 Satz 1 BVerfGG stellt das Bundesverfassungsgericht im Organstreit lediglich fest, ob die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung gegen eine Bestimmung des Grundgesetzes verstößt. Es obliegt sodann dem jeweiligen Staatsorgan selbst, einen festgestellten verfassungswidrigen Zustand zu beenden (vgl. BVerfGE 85, 264 <326>). Kassatorische oder rechtsgestaltende Wirkung kommt der Entscheidung im Organstreit nicht zu (vgl. BVerfGE 136, 277 <301 Rn. 64>; 138, 125 <131 Rn. 19>; Barczak, in: ders., BVerfGG, 2018, § 67 Rn. 4). Insbesondere kann das Bundesverfassungsgericht im Organstreit keine Entscheidung über die Gültigkeit einer Norm treffen (vgl. BVerfGE 20, 119 <129>; 24, 300 <351>; 85, 264 <326>; 141, 182 <185 f. Rn. 17>; Lenz/Hansel, BVerfGG, 2. Aufl. 2015, § 67 Rn. 3). Auch ein Antrag, der zwar formell als Feststellungsantrag formuliert, der Sache nach aber auf die Nichtigkeitserklärung einer Norm gerichtet ist, ist daher im Organstreitverfahren nicht statthaft (vgl. BVerfGE 141, 182 <185 f. Rn. 17>). Ebenso ist für eine über die Feststellung einer Verletzung der Rechte des Antragstellers hinausgehende Verpflichtung des Antragsgegners zu einem bestimmten Verhalten im Organstreit grundsätzlich kein Raum (vgl. BVerfGE 124, 161 <188>; 136, 277 <301 Rn. 64>; Barczak, in: ders., BVerfGG, 2018, § 67 Rn. 4; Lenz/Hansel, BVerfGG, 2. Aufl. 2015, § 67 Rn. 4).

14

b) Dient der Organstreit damit allein der Klärung der Rechte der Staatsorgane im Verhältnis zueinander und nicht einer allgemeinen Verfassungsaufsicht, ist dies bei der Bestimmung des zulässigen Inhalts eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung im Organstreitverfahren zu beachten. Gegenstand eines solchen Antrags kann allein die vorläufige Sicherung des streitigen organschaftlichen Rechts des Antragstellers sein, damit es nicht im Zeitraum bis zur Entscheidung in der Hauptsache durch die Schaffung vollendeter Tatsachen überspielt wird (vgl. BVerfGE 89, 38 <44>; 96, 223 <229>; 98, 139 <144>; 108, 34 <41>; 118, 111 <122>; 145, 348 <356 f. Rn. 29>).

15

II.

Nach diesen Maßstäben haben die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung keinen Erfolg. Sowohl der Haupt- (1.) als auch der Hilfsantrag (2.) sind im Verfahren der einstweiligen Anordnung nicht statthaft, weil sie nicht der vorläufigen Sicherung der Beteiligungsrechte der Antragstellerin im Gesetzgebungsverfahren dienen und auf Rechtsfolgen gerichtet sind, die im Organstreitverfahren nicht bewirkt werden können. 16

1. Mit dem Hauptantrag begehrt die Antragstellerin die Anordnung der vorläufigen Nichtanwendung des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 10. Juli 2018 (BGBl I S. 1116) und die Fortgeltung des Parteiengesetzes in unveränderter Fassung. In der Sache ist der Antrag auf die Feststellung der Nichtigkeit der Novellierung des Parteiengesetzes gerichtet. Für eine derartige Nichtigkeitsklärung ist aber im Organstreit regelmäßig kein Raum; eine entsprechende Rechtsfolge kann das Bundesverfassungsgericht im Verfahren der Hauptsache nicht bewirken. 17

Zudem steht der Statthaftigkeit des Hauptantrags entgegen, dass durch die Suspendierung des Vollzugs des Parteiengesetzes eine vorläufige Sicherung der Beteiligungsrechte der Antragstellerin im Gesetzgebungsverfahren nicht erreichbar ist. Mit der Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze im Bundesgesetzblatt (BGBl I S. 1116) gemäß Art. 82 GG ist das Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen. Eine vorläufige Sicherung von Beteiligungsrechten kann daher nicht mehr bewirkt werden. Soweit die Antragstellerin demgegenüber geltend macht, erst nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens sei ein tauglicher Angriffsgegenstand für ein Organstreitverfahren gegeben und damit die Möglichkeit zur Beantragung einstweiligen Rechtsschutzes eröffnet, übersieht sie, dass Gegenstand des Organstreitverfahrens die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit eines bestimmten Organhandelns ist. Beteiligungsrechte können daher im Organstreit von einzelnen Abgeordneten oder Fraktionen des Deutschen Bundestages bereits während eines laufenden Gesetzgebungsverfahrens und grundsätzlich unabhängig davon geltend gemacht werden, ob dieses mit einem Gesetzesbeschluss endet oder nicht. Ist das Gesetzgebungsverfahren hingegen abgeschlossen, ist für die Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes zur vorläufigen Sicherung von Rechten zur Beteiligung an diesem Verfahren kein Raum mehr. Die Frage einer Irreversibilität der Folgen eines anschließenden Gesetzesvollzugs ist für die Verletzung der organschaftlichen Rechte ohne Belang. 18

2. Auch der Hilfsantrag der Antragstellerin ist nicht statthaft. Er ist ebenfalls nicht auf die vorläufige Sicherung der Beteiligungsrechte der Antragstellerin im Verfahren zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 10. Juli 2018 (BGBl I S. 1116) gerichtet, da ein Vorbehalt der Rückerstattung der an anspruchsberechtigte Parteien ausgezahlten staatlichen Mittel hierfür ohne Belang ist. Der Antrag zielt vielmehr auf eine Handlungsverpflichtung des Präsidenten des Deutschen Bundestages, dem gemäß § 19a PartG die Festsetzung der Höhe der an jede anspruchsberechtigte Partei jährlich auszahlenden staatlichen Mittel obliegt. Abgesehen von dem Umstand, dass Adressat der mit dem Hilfsantrag begehrten einstweiligen Anordnung damit nicht der Antragsgegner, sondern ein von diesem zu unterscheidender Dritter wäre, steht deren Erlass jedenfalls entgegen, dass sie auf eine Handlungsverpflichtung gerichtet ist, die das Bundesverfassungsgericht im Hauptsacheverfahren nicht anordnen könnte. Für das Vorliegen einer Sonderkonstellation (vgl. dazu BVerfGE 112, 118 <145 ff.>) ist nichts vorgebracht und auch ansonsten nichts ersichtlich. 19

Voßkuhle

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

König

Maidowski

Langenfeld