



---

**Ausarbeitung**

---

**Nichtigkeit der Erhöhung der absoluten Obergrenze der staatlichen  
Parteienfinanzierung**

Rechtlicher Rahmen für Rückforderung und rückwirkende gesetzliche  
Regelung

**Nichtigkeit der Erhöhung der absoluten Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung**  
Rechtlicher Rahmen für Rückforderung und rückwirkende gesetzliche Regelung

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 034/23  
Abschluss der Arbeit: 30.06.2023  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Urteil des Bundesverfassungsgerichts</b>	<b>4</b>
2.1.	Begründung und Hintergrund des Urteils	4
2.2.	Wirkung der Nichtigerklärung und Überblick zur Höhe der absoluten Obergrenze	7
<b>3.</b>	<b>Teilrücknahme der Festsetzungsbescheide der staatlichen Parteienfinanzierung</b>	<b>9</b>
3.1.	Grundsätzliche Anwendbarkeit des § 48 VwVfG	9
3.2.	(Teil-)Rechtswidrigkeit der Festsetzungsbescheide	10
3.3.	Weitere Voraussetzungen der Rücknahme	11
3.3.1.	Ausschluss der Rücknahme aus Gründen des Vertrauensschutzes	11
3.3.1.1.	Vertrauen auf den Bestand des begünstigenden Verwaltungsaktes	12
3.3.1.2.	Schutzwürdigkeit des Vertrauens (objektives Element)	12
3.3.1.2.1.	Regelvermutung der Schutzwürdigkeit bei Verbrauch der Leistung	12
3.3.1.2.2.	Ausschluss der Schutzwürdigkeit bei Kenntnis oder grob fahrlässiger Unkenntnis der Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts	13
3.3.1.2.3.	Interessenabwägung	15
3.4.	Rechtsfolge: Ermessen	20
3.5.	Jahresfrist gemäß § 48 Abs. 4 Satz 1 VwVfG	23
<b>4.</b>	<b>Erstattungspflicht gemäß § 49a VwVfG</b>	<b>24</b>
<b>5.</b>	<b>Zulässigkeit eines rückwirkenden Gesetzes zur Schaffung einer Rechtsgrundlage für den Behalt der Mehrbeträge</b>	<b>25</b>

## 1. Einleitung

Die **politischen Parteien** erhalten in Deutschland eine **staatliche Teilfinanzierung**. Für die jährlich insgesamt an die Parteien ausgezahlten staatlichen Mittel gilt eine **absolute Obergrenze**. Diese bestimmt sich nach § 18 Abs. 2 des Parteiengesetzes (PartG)<sup>1</sup>. § 18 Abs. 2 Satz 2 bis 5 PartG sieht dabei eine jährliche Anpassung der absoluten Obergrenze orientiert am „Preisindex der für eine Partei typischen Ausgaben“ im vorangegangenen Jahr vor. Danach hätte die Obergrenze für das Anspruchsjahr 2018 rund 165,4 Millionen Euro betragen.<sup>2</sup> Anstelle dieser automatischen Anpassung **hob der Bundestag die absolute Obergrenze** durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 10. Juli 2018 (PartGuaÄndG 2018)<sup>3</sup> **für das Anspruchsjahr 2018 auf 190 Millionen Euro an**. In den Folgejahren wurde diese Summe wiederum orientiert am Preisindex automatisch erhöht. Das **Bundesverfassungsgericht** hat die **Erhöhung der absoluten Obergrenze** durch Art. 1 PartGuaÄndG 2018 mit **Urteil vom 24. Januar 2023** für **verfassungswidrig und nichtig** erklärt.<sup>4</sup>

Im Folgenden wird (unter 2.) zunächst der **Inhalt des Urteils** des Bundesverfassungsgerichts zusammengefasst und die **Wirkung der Nichtigerklärung** von Art. 1 PartGuaÄndG 2018 dargestellt. Anschließend wird der **rechtliche Rahmen für die Rücknahme** (dazu 3.) und **Rückforderung** (dazu 4.) der an die Parteien ausgezahlten Mehrbeträge erläutert. Zuletzt wird (unter 5.) darauf eingegangen, welche **verfassungsrechtlichen Anforderungen** für ein **etwaiges Gesetz** gelten würden, mit welchem der Erhalt der Mehrbeträge ganz oder teilweise **rückwirkend legitimiert** werden sollte.

## 2. Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat die Erhöhung der absoluten Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung durch Art. 1 PartGuaÄndG 2018 mit seinem Urteil vom 24. Januar 2023 für verfassungswidrig und nichtig erklärt, weil diese nicht mit **Art. 21 Grundgesetz** (GG)<sup>5</sup> vereinbar sei.<sup>6</sup>

### 2.1. Begründung und Hintergrund des Urteils

Zur Begründung nimmt das Gericht auf seine bisherige Rechtsprechung zu den aus Art. 21 Abs. 1 GG abgeleiteten **Grundsätzen der Parteienfinanzierung** Bezug. Danach ist zwar grundsätzlich nicht

---

1 Parteiengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3436).

2 [BT-Drs. 19/2040](#), S. 1 und [19/2509](#), S. 6.

3 Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 10. Juli 2018 (BGBl. I S. 1116).

4 BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, abrufbar unter: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2023/01/fs20230124\\_2bvf000218.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2023/01/fs20230124_2bvf000218.html).

5 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478).

6 BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rn. 135.

nur die Erstattung von Wahlkampfkosten durch den Staat verfassungsrechtlich erlaubt, sondern auch eine darüber hinaus gehende staatliche Teilfinanzierung der Parteien zur Wahrnehmung der ihnen durch das Grundgesetz übertragenen Aufgaben zulässig. Eine solche staatliche Teilfinanzierung ist aber durch den aus Art. 21 Abs. 1 GG abgeleiteten Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien in zweierlei Hinsicht begrenzt.<sup>7</sup> Zum einen darf das Gesamtvolumen solcher staatlicher Zuwendungen an eine Partei die Summe ihrer selbsterwirtschafteten Einnahmen nicht überschreiten (**relative Obergrenze**).<sup>8</sup> Zum anderen muss das Gesamtvolumen staatlicher Mittel, die den Parteien äußerstenfalls von Bund und Ländern insgesamt zugewendet werden dürfen, begrenzt werden (**absolute Obergrenze**).<sup>9</sup> Die ursprüngliche Festlegung dieser absoluten Obergrenze durch das Bundesverfassungsgericht im Jahre 1992 basierte auf dem Umfang der den Parteien in den Jahren 1989 bis 1992 aus öffentlichen Kassen zugeflossenen finanziellen Mittel.<sup>10</sup> Gleichzeitig hat das Bundesverfassungsgericht anerkannt, dass dieser Umfang nur als hinreichend angesehen werden müsse, „solange die bestehenden Verhältnisse keine einschneidende Veränderung erfahren“.<sup>11</sup>

Diese **Vorgaben** hinsichtlich der relativen und absoluten Obergrenze **hat der Gesetzgeber 1994** mit dem Sechsten Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze<sup>12</sup> in § 18 Abs. 2 Satz 1 bzw. Abs. 5 PartG **erstmalig umgesetzt**. Danach wurde die absolute Obergrenze zunächst jährlich durch den Gesetzgeber angepasst. Für das Jahr 2012 wurde die Obergrenze beispielsweise auf 150,8 Millionen Euro festgesetzt.<sup>13</sup> Gleichzeitig wurde (in § 18 Abs. 2 Satz 2 bis 5 PartG) eine automatische Anpassung dieser jährlichen Obergrenze um die prozentuale Veränderung des Preisindex „der für eine Partei typischen Ausgaben“ eingeführt.<sup>14</sup> Die absolute Obergrenze für das Jahr 2018 hätte darauf basierend rund 165,4 Millionen Euro betragen.<sup>15</sup> Statt der automatischen Anpassung nach den genannten Parametern erhöhte der Bundestag mit den Stimmen der damals die Regierung tragenden Fraktionen das Gesamtvolumen der staatlichen Parteienfinanzierung für die im Jahr 2019 vorzunehmende Festsetzung für das **Anspruchsjahr 2018 auf 190 Millionen Euro (Art. 1 PartGuaÄndG 2018)**. Diese Summe erhöhte sich für die Folgejahre wiederum automatisch orientiert am o.g. Preisindex (§ 18 Abs. 2 Satz 2 bis 5 PartG blieb insoweit unverändert). Gegen die Erhöhung der absoluten Obergrenze durch Art. 1 PartGuaÄndG 2018 wandten sich 216 der damaligen Opposition angehörenden Mitglieder des 19. Deutschen Bundestages mit einem Antrag auf

---

7 BVerfGE 85, 264 (285 ff.).

8 BVerfGE 85, 264 (Leitsatz 2a und 289).

9 BVerfGE 85, 264 (Leitsatz 2b und 291).

10 BVerfGE 85, 264 (291).

11 BVerfGE 85, 264 (291).

12 Sechstes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994 (BGBl. I S. 142).

13 Zehntes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und Achtundzwanzigstes Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 23. August 2011 (BGBl. I S. 1748).

14 Koch, in: Ipsen, Parteiengesetz, 2. Auflage 2018, § 18 Rn. 42b f.

15 [BT-Drs. 19/2040](#), S. 1 und [19/2509](#), S. 6.

Durchführung einer abstrakten Normenkontrolle.<sup>16</sup> Das Bundesverfassungsgericht prüfte in der Folge, ob die Erhöhung der absoluten Obergrenze mit dem Grundgesetz, insbesondere mit Art. 21 Abs. 1 GG, vereinbar ist.

In dem Urteil vom 24. Januar 2023 hält das Bundesverfassungsgericht an seinen früheren Feststellungen zu Inhalt und Höhe der absoluten Obergrenze<sup>17</sup> sowie der Möglichkeit ihrer Anhebung bei einer „einschneidenden Veränderung der für die Wahrnehmung des Verfassungsauftrags der Parteien relevanten Verhältnisse“<sup>18</sup> fest. Zusätzlich **konkretisiert** das Gericht die aus dem Grundsatz der Staatsfreiheit<sup>19</sup> der Parteien folgenden **Vorgaben für eine Anhebung der absoluten Obergrenze der staatlichen Teilfinanzierung** wie folgt:

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.<sup>20</sup>

Die **Anhebung** habe der Gesetzgeber **bereits im Gesetzgebungsverfahren zu begründen**.<sup>21</sup> Dabei lässt das Bundesverfassungsgericht weder das rein formale Vorhandensein einer Begründung noch eine bloße Begründbarkeit ausreichen. Vielmehr müsse der Gesetzgeber die erforderlichen Sachverhaltsermittlungen und Abwägungen im Gesetzgebungsverfahren vornehmen und dementsprechend dokumentieren.<sup>22</sup> Anstelle feststehender qualitativer Kriterien für die Zulässigkeit der Anhebung der absoluten Obergrenze führt das Gericht damit ein sog. **Prozeduralisierungsgebot** ein. Dieses sichert zum einen den vom Verfassungsgericht zugestandenen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Festlegung der Obergrenze und zum anderen die Überprüfbarkeit dieser Entscheidung am Maßstab von Art. 21 GG in Form einer Vertretbarkeitskontrolle.<sup>23</sup>

Im in Frage stehenden Gesetzgebungsverfahren habe der Gesetzgeber zwar nachvollziehbar begründet, dass Erweiterungen der Kommunikationswege und -möglichkeiten im Zuge der **Digitalisierung sowie der verstärkte Einsatz innerparteilicher Partizipationsinstrumente** eine einschneidende Veränderung der Verhältnisse darstellten. Er habe jedoch **nicht dargelegt**, dass mit der Anhebung

---

16 BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rubrum und Rn. 1.

17 BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rn. 115 ff.

18 BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rn. 119.

19 BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rn. 119.

20 BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Ls. 2 und Rn. 122 ff.

21 BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rn. 130.

22 BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rn. 131.

23 BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rn. 128 ff.

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 werde.<sup>24</sup> Es fehle zudem auch an einer Auseinandersetzung mit den durch die Digitalisierung eröffneten **Einsparpotentialen**.<sup>25</sup> Vielmehr sei die Begründung des Entwurfs des PartGuaÄndG 2018 dahingehend zu verstehen, dass der Gesetzgeber bei der Erhöhung der absoluten Obergrenze nicht den durch die Digitalisierung und den verstärkten Einsatz innerparteilicher Partizipations-elemente verursachten Finanzbedarf zugrunde gelegt, sondern sich an der relativen Obergrenze gemäß § 18 Abs. 3 PartG orientiert habe.<sup>26</sup> Die **Erhöhung der relativen Obergrenze sei allein kein tragender Grund für die Anhebung der absoluten Obergrenze**.<sup>27</sup> Auch der Hinweis des Gesetzgebers auf **erhöhte Transparenz- und Rechenschaftspflichten** vermag einen finanziellen und persönlichen **Mehrbedarf nicht nachvollziehbar** zu begründen.<sup>28</sup> Zudem müssten die **nicht im Gesetzgebungsverfahren**, sondern erst während des Normenkontrollverfahrens **vorgetragene Gründe** (insbesondere gesteigerte Plakatkosten, Rückgang des ehrenamtlichen Engagements und zunehmende Erschwernisse bei Koalitionsbildungen) **außer Betracht** bleiben.<sup>29</sup> Die **Begründungsmängel führten daher zu einem Verstoß gegen Art. 21 Abs. 1 GG**.<sup>30</sup>

## 2.2. Wirkung der Nichtigerklärung und Überblick zur Höhe der absoluten Obergrenze

Das Bundesverfassungsgericht hat Art. 1 PartGuaÄndG 2018 gemäß § 78 Satz 1 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (BVerfGG)<sup>31</sup> in der Folge für nichtig erklärt.<sup>32</sup> Die Nichtigerklärung ist deklaratorischer Natur und die gesetzliche Regelung nach allgemeiner Meinung als **von Anfang an (ex**

---

24 BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rn. 136, 154.

25 BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rn. 156.

26 BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rn. 157.

27 BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rn. 147 f.

28 BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rn. 146.

29 BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rn. 149.

30 BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rn. 135.

31 Bundesverfassungsgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1724).

32 BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rn. 162.

**tunc) nichtig** zu betrachten.<sup>33</sup> Infolgedessen lebt im Falle der Nichtigkeit eines Änderungsgesetzes die vorherige Rechtslage wieder auf.<sup>34</sup>

Das Bundesverfassungsgericht kann grundsätzlich anstelle der Nichtigkeit alternativ auch „nur“ die **Unvereinbarkeit** einer Norm mit dem Grundgesetz erklären (§ 79 Abs. 1 und § 31 Abs. 2 Sätzen 2 und 3 BVerfGG). In der Folge darf die Regelung in dem sich aus dem Tenor des Urteils ergebenden Ausmaß nicht mehr angewendet werden und laufende Verfahren sind auszusetzen.<sup>35</sup> Häufig wird die Unvereinbarkeitserklärung allerdings **mit einer Anordnung der befristeten Weitergeltung der Norm verbunden** während der die Anwendungssperre nicht eingreift.<sup>36</sup> Die Unvereinbarkeit wird anstelle der Nichtigkeit festgestellt, wenn die hierfür sprechenden verfassungsrechtlichen Belange überwiegen.<sup>37</sup> 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.<sup>38</sup> Dies kam vorliegend nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts **nicht in Betracht**, da die infolge der Nichtigerklärung **wiederauflebende Rechtslage keinen verfassungsrechtlichen Bedenken** ausgesetzt sei.<sup>39</sup>

Konkret gilt auch für die Anspruchsjahre seit 2018 infolge der Nichtigerklärung von Art. 1 PartGuaÄndG 2018 die dieser Änderung **unmittelbar vorangegangene Fassung des § 18 Abs. 2 Satz 1 und 2 PartG aus dem Jahr 2011**.<sup>40</sup> Danach errechnet sich die jeweils gültige absolute Obergrenze ausgehend von der für das Jahr 2012 auf 150,8 Millionen Euro festgelegten Summe, die sich jährlich orientiert am Preisindex nach den in § 18 Abs. 2 Satz 2 und 3 PartG festgelegten Parametern erhöht. Anstelle der erhöhten Gesamtsummen haben den Parteien mithin deutlich geringere Beträge zugestanden, beispielsweise für das **Anspruchsjahr 2018** rund 165,4 Millionen Euro<sup>41</sup> statt

---

33 Bethge, Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, § 78 Rn. 49 (54. EL Juni 2018); Graßhof, in: Umbach/Clemens/Dollinger, Bundesverfassungsgerichtsgesetz – Mitarbeiterkommentar, 2. Auflage 2005, § 78 Rn. 11 f., Lechner/Zuck, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 8. Auflage 2019, § 78 Rn. 4; Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 12. Auflage 2021, Rn. 390.

34 BVerfG, Urteil vom 24.01.2023 – 2 BvF 2/18, Rn. 163.

35 St. Rspr., vgl. BVerfGE 126, 400 (431 m.w.N.).

36 Karpenstein/Schneider-Buchheim, in: Walter/Grünwald, BeckOK BVerfGG, 14. Ed. Dezember 2022, § 78 Rn. 37.

37 BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rn. 162.

38 BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rn. 162.

39 BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rn. 163 f.

40 Also § 18 Abs. 2 PartG in der zuletzt durch das Zehnte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 23. August 2011 mit Wirkung vom 27. August 2011 geänderten Fassung, BGBl. I S. 1748.

41 [BT-Drs. 19/2040](#), S. 1 und [19/2509](#), S. 6.



190 Millionen Euro<sup>42</sup>. Auch für die **Anspruchsjahre 2019 bis 2021** erfolgte die automatische Anpassung der Obergrenzen auf Grundlage der Erhöhung von 2018.<sup>43</sup>

Die Festsetzung für das **Anspruchsjahr 2022** wurde dagegen erst kurz nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vorgenommen und basierte bereits auf der aktuell gültigen Rechtslage. Für das Jahr 2022 ergibt sich auf dieser Basis eine absolute Obergrenze in Höhe von 178.462.311 Euro (statt rund 205 Millionen Euro<sup>44</sup>, wenn die erhöhte Obergrenze gegolten hätte) und für das **Jahr 2023** in Höhe von 187.563.888 Euro.<sup>45</sup> Auch die Höhe der im Jahr 2023 jeweils zur Mitte der vier Quartale ausgezahlten beziehungsweise noch auszahlenden Abschläge in Höhe von höchstens 25 Prozent des für das Vorjahr festgesetzten Betrages (§ 20 Abs. 1 PartG) entspricht bereits der aktuell gültigen Rechtslage.

### 3. Teilrücknahme der Festsetzungsbescheide der staatlichen Parteienfinanzierung

Die Höhe der an die politischen Parteien jeweils auszahlenden staatlichen Mittel wird jährlich zum 15. Februar durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Deutschen Bundestages als mittelverwaltende Behörde für das vorangegangene Jahr (Anspruchsjahr) festgesetzt (§ 19a Abs. 1 PartG).<sup>46</sup> Bei den gegenüber den einzelnen Parteien erlassenen Festsetzungsbescheiden handelt es sich um Verwaltungsakte im Sinne des § 35 Abs. 1 Satz 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes<sup>47</sup> (VwVfG).<sup>48</sup> Im Folgenden wird auf den rechtlichen Rahmen für eine Teilrücknahme der Festsetzungsbescheide eingegangen, soweit diese auf der nichtigen Regelung des Art. 1 PartGuaÄndG 2018 basieren

#### 3.1. Grundsätzliche Anwendbarkeit des § 48 VwVfG

Das PartG regelt selbst nur die Rücknahme von Festsetzungsbescheiden, soweit diese auf einer unrichtigen Ausweisung der Zuwendungen im Rechenschaftsbericht basieren (§ 31a PartG). Erweisen sich Festsetzungsbescheide aus anderen Gründen als ganz oder teilweise rechtswidrig, ist für die Rücknahme **mangels Spezialregelung § 48 VwVfG maßgeblich**.<sup>49</sup> Das VwVfG ist gemäß § 1 Abs. 1

---

42 Vgl. den nichtigen Art. 1 PartGuaÄndG 2018.

43 [BT-Drs. 19/10260](#), S. 1; [BT-Drs. 19/19420](#), S. 1; [BT-Drs. 19/30123](#), S. 1.

44 [BT-Drs. 20/1826](#), S. 1.

45 [BT-Drs. 20/6684](#), S. 1.

46 Zu Einzelheiten des Festsetzungsverfahrens vgl. Deutscher Bundestag, Staatliche Parteienfinanzierung, Festsetzung und Auszahlung, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/parlament/praesidium/parteienfinanzierung/die-staatliche-parteienfinanzierung/05-festsetzung-auszahlung-249382>.

47 Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Art. 24 Abs. 3 Gesetz vom 25. Juni 2021 (BGBl. I S. 2154).

48 Koch, in: Ipsen, Parteiengesetz, 2. Auflage 2018, § 19a Rn. 22.

49 Koch, in: Ipsen, Parteiengesetz, 2. Auflage 2018, § 19a Rn. 22.

Nr. 1 Variante 1 VwVfG auf den Vollzug des Parteiengesetzes durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Deutschen Bundestages, der insoweit Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt, anwendbar.

Der Anwendbarkeit von § 48 VwVfG steht auch das sog. Rückabwicklungsverbot<sup>50</sup> des **§ 79 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG nicht entgegen**. Nach dem Wortlaut dieser Bestimmung bleiben die nicht mehr anfechtbaren Entscheidungen, die auf einer gemäß § 78 durch das Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärten Norm beruhen, zwar „unberührt“. Aus dieser Formulierung kann jedoch keine Verstärkung der Rechts- oder Bestandskraft<sup>51</sup> der betroffenen Verwaltungsakte oder gar eine absolute Rücknahmesperre abgeleitet werden.<sup>52</sup> § 79 Abs. 2 BVerfGG stellt lediglich klar, dass der auf einer verfassungswidrigen (und damit nichtigen) Norm beruhende Vollzugsakt nicht etwa ebenfalls automatisch nichtig ist oder trotz bereits abgelaufener Rechtsbehelfsfristen noch angefochten werden kann. Vielmehr soll sich die Entscheidung über seine Bestandskraft nach den für die Rücknahme von Verwaltungsakten im Bundes- oder Landesrecht geregelten Vorschriften, vorliegend also nach § 48 VwVfG, richten.<sup>53</sup>

### 3.2. (Teil-)Rechtswidrigkeit der Festsetzungsbescheide

§ 48 VwVfG setzt einen „rechtswidrigen Verwaltungsakt“ voraus. Für die Anwendbarkeit von § 48 VwVfG ist dabei grundsätzlich maßgeblich, ob der Verwaltungsakt zum **Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung** rechtswidrig war.<sup>54</sup> Zwar erging das Urteil des Bundesverfassungsgerichts erst im Januar 2023. Im Falle der **Nichtigerklärung** eines Gesetzes nach § 78 Satz 1 BVerfGG gilt dieses – als **Rechtsgrundlage** für den Erlass der Verwaltungsakte – allerdings von Beginn an (ex tunc) als verfassungswidrig und nichtig (siehe bereits 2.2., S. 7 f.). Damit stellen sich die für die Anspruchsjahre 2018 bis 2021<sup>55</sup> erlassenen Festsetzungsbescheide zwar nicht insgesamt als rechtswidrig dar, da die zuvor bereits gültige Rechtslage zur Gesamtsumme der staatlichen Parteienfinanzierung, wie erläutert, wieder auflebt. Die **Bescheide** sind aber zumindest **hinsichtlich der Mehrbeträge von Anfang an rechtswidrig**, die die Parteien auf Grundlage der durch Art. 1 PartGuaÄndG 2018 verfassungswidrig erhöhten Gesamtsumme der Parteienfinanzierung erhalten haben. Wegen der Nichtigerklärung von Art. 1 PartGuaÄndG 2018 fehlte insoweit nämlich von Anfang an eine

---

50 BVerfGE 108, 1 (33); Karpenstein/Schneider-Buchheim, in: Walter/Grünwald, BeckOK BVerfGG, 14. Ed. Dezember 2022, § 79 Rn. 27 m.w.N.

51 Graßhof, in: Umbach/Clemens/Dollinger, Bundesverfassungsgerichtsgesetz – Mitarbeiterkommentar, 2. Auflage 2005, § 79 Rn. 26; Pestalozza, Verfassungsprozessrecht, 3. Auflage 1991, § 20 Rn. 77.

52 Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, § 79 Rn. 56 (Stand: 58. EL, Januar 2020).

53 Vgl. Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, § 79 Rn. 56 (Stand: 58. EL, Januar 2020); Karpenstein/Schneider-Buchheim, in: Walter/Grünwald, BeckOK BVerfGG, 14. Ed. Dezember 2022, § 79 Rn. 30; Lenz/Hansel, Handkommentar BVerfGG, 3. Auflage 2020, § 79 Rn. 22; Pestalozza, Verfassungsprozessrecht, 3. Auflage 1991, § 20 Rn. 77; Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage 2023, § 48 Rn. 52; Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 12. Auflage 2021, Rn. 391.

54 BVerwGE 143, 161 (164, Rn. 15).

55 Die Berechnung der staatlichen Parteienfinanzierung für das Anspruchsjahr 2022 erfolgte erst nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts und basierte bereits auf der wiederauflebenden Rechtslage.

wirksame Rechtsgrundlage. Mithin ist § 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG anwendbar und sieht auch die Möglichkeit der teilweisen Rücknahme von Verwaltungsakten ausdrücklich („ganz oder teilweise“) vor.

### 3.3. Weitere Voraussetzungen der Rücknahme

Die weiteren Vorgaben des § 48 VwVfG variieren abhängig davon, ob der Verwaltungsakt, der zurückgenommen werden soll, für den Adressaten belastend oder begünstigend ist. Im Falle von **begünstigenden Verwaltungsakten** sind die **Absätze 2 bis 4** zu beachten (vgl. § 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG).

#### 3.3.1. Ausschluss der Rücknahme aus Gründen des Vertrauensschutzes

**Absatz 2** des **§ 48 VwVfG** enthält besondere Vorgaben für die Rücknahme von begünstigenden Verwaltungsakten, die **einmalige oder laufende Geldleistungen** oder teilbare Sachleistungen **gewähren oder dafür Voraussetzung sind**. Mit den Festsetzungsbescheiden für die Anspruchsjahre 2018 bis 2021 wurde die konkrete Höhe des Anspruchs auf staatliche Teilfinanzierung der einzelnen Parteien festgesetzt. In dieser Höhe besteht grundsätzlich ein Anspruch der Parteien auf Geldleistung, auch wenn dieser (ganz oder teilweise) gemäß § 20 Abs. 2 Satz 2 PartG mit bereits zuvor ausgezahlten Abschlägen verrechnet worden sein sollte.

Bescheide im Sinne von § 48 Abs. 2 Satz 1 VwVfG dürfen **nicht zurückgenommen werden**, soweit der Begünstigte **auf den Bestand des Verwaltungsakts vertraut hat** (subjektives Element, dazu unter 3.2.1.1.) und sein **Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an einer Rücknahme schutzwürdig** ist (objektives Element dazu unter 3.2.1.2.).

Da die Rücknahme bei Vorliegen schutzwürdigen Vertrauens zwingend ausgeschlossen ist, wird teilweise vertreten, dass die Vertrauensschutzregelungen des § 48 Abs. 2 VwVfG bereits auf Tatbestandsebene zu prüfen sind.<sup>56</sup> Andere wiederum ordnen die Vertrauensschutzregelungen allein als Parameter des Ermessensrahmens ein<sup>57</sup> oder wollen den Vertrauensschutz jedenfalls auch bei Ermessensausübung berücksichtigen.<sup>58</sup> Unabhängig von der **strittigen dogmatischen Einordnung** ergibt sich aus dem Gesetzeswortlaut jedenfalls eindeutig, dass bei Vorliegen schutzwürdigen Vertrauens die Rücknahme des Verwaltungsakts nicht erfolgen „darf“. Fehlt das schutzwürdige Vertrauen folgt daraus andererseits nicht zwingend, dass der begünstigende Verwaltungsakt zurückgenommen werden muss.<sup>59</sup> Entscheidend ist dann vielmehr die Abwägung der öffentlichen und

---

56 Müller, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 59. Edition (Stand 01.10.2022), § 48 Rn. 47 f.; Schoch, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 3. EL August 2022, § 48 VwVfG, Rn. 294 (Stand: Juli 2020); Struzina, Die Prüfung von Rücknahme und Widerruf, DÖV 2017, 906 (908); OVG Münster, Urteil vom 25.11.1996 – 25 A 1950/96, juris Rn. 8; in diesem Sinne wohl auch BVerwG, Beschluss vom 4. Juni 2020 – 2 B 26.19, BeckRS 2020, 16324 Rn. 13.

57 Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage 2023, § 48 Rn. 81 m.w.N.

58 Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz, 23. Auflage 2022, § 48 Rn. 127d – Berücksichtigung des Vertrauensschutzes beim Ermessen jedenfalls soweit kein Fall von § 48 Abs. 2 Satz 1 oder Abs. 2 Satz 4 VwVfG vorliegt.

59 Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage 2023, § 48 Rn. 81.

privaten Interessen im Rahmen der nach § 48 Abs. 1 VwVfG vorzunehmenden Ermessensausübung (dazu unter 3.3).

### 3.3.1.1. Vertrauen auf den Bestand des begünstigenden Verwaltungsaktes

Auf Vertrauensschutz kann sich der Begünstigte nur berufen, wenn er auch **tatsächlich auf den Bestand des begünstigenden Verwaltungsakts vertraut hat** (subjektives Element, vgl. § 48 Abs. 2 Satz 1 VwVfG). Die herrschende Meinung fordert dabei eine gewisse Manifestation des Vertrauens in Form einer von außen wahrnehmbaren „**Vertrauensbetätigung**“.<sup>60</sup> Eine solche wird insbesondere mit Blick auf § 48 Abs. 2 Satz 2 VwVfG in der Regel angenommen, wenn die Leistung verbraucht wurde oder Dispositionen getroffen wurden, die nicht mehr oder nur unter unzumutbaren Nachteilen rückgängig gemacht werden können.<sup>61</sup> Allerdings kann sich ein Vertrauen in den Bestand eines Verwaltungsakts auch in anderer Weise als durch Verbrauch der oder sonstigen Dispositionen über die Leistung manifestieren.<sup>62</sup> Umgekehrt ist auch bei **Verbrauch der gewährten Leistung** die Annahme von Vertrauen in den Bestand des Verwaltungsakts nicht zwingend, wenn entgegenstehende Anhaltspunkte erkennbar sind.<sup>63</sup>

Die Mitwirkungs- und materielle **Beweislast** für das tatsächliche Vorliegen von Vertrauen liegt nach herrschender Meinung letztlich bei den Begünstigten,<sup>64</sup> hier also bei den politischen Parteien.

### 3.3.1.2. Schutzwürdigkeit des Vertrauens (objektives Element)

Besteht tatsächlich ein **Vertrauen** auf den Bestand des Verwaltungsakts, **darf** dieser gemäß § 48 Abs. 2 **Satz 1 VwVfG nicht zurückgenommen werden**, soweit das **Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an einer Rücknahme schutzwürdig** ist (objektives Element).

#### 3.3.1.2.1. Regelvermutung der Schutzwürdigkeit bei Verbrauch der Leistung

Das Vertrauen ist gemäß § 48 Abs. 2 **Satz 2 VwVfG in der Regel schutzwürdig**, wenn der Begünstigte die gewährten **Leistungen verbraucht** oder eine Vermögensdisposition getroffen hat, die er nicht mehr oder nur unter unzumutbaren Nachteilen rückgängig machen kann. Maßgeblich ist eine

---

60 Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 10. Auflage 2023, § 48 Rn. 136 m.w.N. zu Rspr. und Lit.; Schoch, in: Schoch/Schneider, *Verwaltungsrecht*, 3. EL August 2022, § 48 VwVfG, Rn. 135 (Stand: Juli 2020).

61 Ramsauer, in Kopp/Ramsauer, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 23. Auflage 2022, § 48 Rn. 96 m.w.N.

62 Ramsauer, in Kopp/Ramsauer, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 23. Auflage 2022, § 48 Rn. 96; Schoch, in: Schoch/Schneider, *Verwaltungsrecht*, 3. EL August 2022, § 48 VwVfG, Rn. 135 (Stand: Juli 2020).

63 Ramsauer, in Kopp/Ramsauer, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 23. Auflage 2022, § 48 Rn. 96.

64 Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 10. Auflage 2023, § 48 Rn. 112 m.w.N.; a.A. wohl Ramsauer in Kopp/Ramsauer, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 23. Auflage 2022, § 48 Rn. 170 vgl. aber auch Rn. 95 Fn. 273 („Beweislast trifft in der Regel den Bürger“).

wirtschaftliche Betrachtung.<sup>65</sup> Im wissenschaftlichen Schrifttum wird die Bildung von Rücklagen als gegen den Verbrauch der Leistung sprechender Gesichtspunkt angeführt.<sup>66</sup>

Die **Schutzwürdigkeit** des Vertrauens ist in den genannten Fällen des § 48 Abs. 2 Satz 2 VwVfG lediglich indiziert, die gesetzliche **Regelvermutung** also widerlegbar.<sup>67</sup> Eine **Ausnahme** davon setzt voraus, dass das öffentliche Interesse das private Interesse trotz Verbrauchs der Mittel überwiegt,<sup>68</sup> etwa wenn der Begünstigte die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts hätte erkennen müssen.<sup>69</sup> Dabei wird teilweise vertreten, dass die Schwelle der groben Fahrlässigkeit (dazu sogleich bei § 48 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 VwVfG) nicht erreicht sein muss.<sup>70</sup> Andere wiederum knüpfen an eine „besonders ins Auge fallende Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts, die der Begünstigte ohne weiteres hätte erkennen müssen“ an.<sup>71</sup> Dass das Vertrauen entgegen der gesetzlichen Vermutung nicht schutzwürdig ist, hat die Behörde darzulegen, da diese die Beweislast für die Voraussetzungen der Rücknahme trifft.<sup>72</sup>

Gleichzeitig ist die Vermutungsregelung des **§ 48 Abs. 2 Satz 2 VwVfG nicht abschließend**. Ein schutzwürdiges Vertrauen kann also nicht nur bei Verbrauch der Leistung, sondern auch in nicht explizit normierten Fällen vorliegen.<sup>73</sup> Entscheidend für die Schutzwürdigkeit ist die umfassende Interessenabwägung nach § 48 Abs. 2 Satz 1 VwVfG (dazu unter 3.2.1.2.3).

#### 3.3.1.2.2. Ausschuss der Schutzwürdigkeit bei Kenntnis oder grob fahrlässiger Unkenntnis der Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts

§ 48 Abs. 2 **Satz 3** VwVfG enthält wiederum Tatbestände, bei deren Vorliegen die Schutzwürdigkeit des Vertrauens von vornherein ausgeschlossen ist. So kann sich der Begünstigte unter anderem dann **nicht auf Vertrauen berufen**, wenn er die **Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts kannte oder**

---

65 Schoch, in: Schneider/Schoch, VwVfG, 3. EL August 2022, § 48 VwVfG, Rn. 151 m.w.N. (Stand: Juli 2020).

66 Neidinger, Rückfordern oder nicht Rückfordern... – Anmerkungen zu der zu viel gezahlten staatlichen Parteienfinanzierung, JuWissBlog Nr. 3/2023 vom 6. Februar 2023, <https://www.juwiss.de/3-2023/>.

67 Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage 2023, § 48 Rn. 146; Schoch, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, § 48 VwVfG, Rn. 155 (Stand: Juli 2020).

68 Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage 2023, § 48 Rn. 146.

69 Schoch, in: Schneider/Schoch, VwVfG, 3. EL August 2022, § 48 VwVfG, Rn. 155 m.w.N. (Stand: Juli 2020).

70 Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage 2023, § 48 Rn. 146 m.w.N.

71 Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz, 23. Auflage 2022, § 48 Rn. 106.

72 BVerwGE 135, 334 (350); Müller, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 59. Edition (Stand 1. Oktober 2022), § 48 Rn. 121; Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz, 23. Auflage 2022, § 48 Rn. 170.

73 Korte, in: Wolff/Bachoff/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht I, 13. Auflage 2017, § 51 Rn. 31; Ramsauer, in Kopp/Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz, 23. Auflage 2022, § 48 Rn. 94; Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage 2023, § 48 Rn. 145.

**infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte** (§ 48 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 VwVfG). Maßgeblich ist grundsätzlich der **Zeitpunkt des Erlasses des Verwaltungsakts**.<sup>74</sup> Die Kenntnis oder grob fahrlässige Unkenntnis allein der zugrundeliegenden Umstände, die zur Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts geführt haben, oder die Verletzung einer Anzeigepflicht genügt dafür nicht.<sup>75</sup> Vielmehr erfordert die Annahme grob fahrlässiger Unkenntnis, dass sich die Bewertung des Verwaltungsakts als rechtswidrig nach den individuellen Fähigkeiten des Begünstigten geradezu aufdrängt.<sup>76</sup> Dabei sind die Anforderungen an einen Rechtskundigen grundsätzlich höher als an einen Laien (Parallelwertung in der Laiensphäre).<sup>77</sup> Bei juristischen Personen kommt es auf die Kenntnis oder grob fahrlässige Unkenntnis des vertretungsberechtigten Organs an.<sup>78</sup>

Vorliegend war bereits bei Erlass der Festsetzungsbescheide für die Anspruchsjahre 2018 bis 2021 ein **Verfahren beim Bundesverfassungsgericht zur Überprüfung der Rechtsgrundlage** rechtshängig, mit dem Zweifel hinsichtlich ihrer Verfassungsmäßigkeit und folglich auch hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der auf ihr basierenden Festsetzungsbescheide geltend gemacht wurden. Allein die Kenntnis von der Rechtshängigkeit eines solchen Normenkontrollverfahrens führt allerdings nicht automatisch zu einem vollständigen Ausschluss der Schutzwürdigkeit des Vertrauens nach § 48 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 VwVfG.<sup>79</sup> Der Wortlaut spricht hier eindeutig von der **Kenntnis oder grob fahrlässigen Unkenntnis „der Rechtswidrigkeit“, die nicht schon mit der (bloßen) Rechtshängigkeit eines die Rechtsgrundlage des Verwaltungsakts betreffenden Gerichtsverfahrens feststeht**.

Zudem hat sich die **Verfassungswidrigkeit** der Erhöhung der **Obergrenze allein** aufgrund des Normenkontrollantrags und der bisherigen verfassungsrechtlichen Rechtsprechung **nicht ohne weiteres geradezu aufgedrängt**. Zwar hatte das Bundesverfassungsgericht schon in seiner Entscheidung vom 9. April 1992 eine Anhebung der absoluten Obergrenze nur für möglich erachtet, wenn sich die „Verhältnisse einschneidend“ ändern sollten.<sup>80</sup> Vom Erfordernis des Vorliegens dieser materiellen Gründe sind die Fraktionen und Abgeordneten im Gesetzgebungsverfahren auch erkennbar ausgegangen. Dass der Gesetzgeber in Bezug auf das Vorliegen einer einschneidenden Änderung der Verhältnisse besonderen prozeduralen Begründungspflichten unterliege, deren Erfüllung im Gesetzgebungsverfahren zu dokumentieren sei, ließ sich der bis dato ergangenen Rechtsprechung

---

74 Müller, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 59. Edition (Stand 1. Oktober 2022), § 48 Rn. 80.

75 BVerwG, Urteil vom 22. September 1993 – 2 C 34/91, NVwZ-RR 1994, 369.

76 Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz, 23. Auflage 2022, § 48 Rn. 124 f.; Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage 2023, § 48 Rn. 162; Schoch, in: Schneider/Schoch, VwVfG, 3. EL August 2022, § 48 VwVfG, Rn. 182 m.w.N. (Stand: Juli 2020).

77 Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz, 23. Auflage 2022, § 48 Rn. 125; Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage 2023, § 48 Rn. 162; ähnlich Schoch, in: Schneider/Schoch, VwVfG, 3. EL August 2022, § 48 VwVfG, Rn. 186 (Stand: Juli 2020), der aber die Individualisierung des Fahrlässigkeitsmaßstabes ausdrücklich betont.

78 Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage 2023, § 48 Rn. 164 m.w.N.

79 Ebenso Neidinger, Rückfordern oder nicht Rückfordern... – Anmerkungen zu der zu viel gezahlten staatlichen Parteienfinanzierung, JuWissBlog Nr. 3/2023 vom 6. Februar 2023, <https://www.juwiss.de/3-2023/>.

80 BVerfGE 85, 264 (291).

zur staatlichen Parteienfinanzierung allerdings nicht ausdrücklich entnehmen. In der Entscheidung vom 9. April 1992 war lediglich davon die Rede, dass sich der Gesetzgeber für die Beurteilung der Frage, ob sich die Verhältnisse der Parteien einschneidend geändert haben und im Blick darauf eine Erhöhung des Gesamtvolumens staatlicher Zuwendungen zulässig erscheine, des Rates unabhängiger Sachverständiger bedienen könne.<sup>81</sup> Insoweit kann es wohl auch nicht als grob fahrlässig erachtet werden, wenn Zuwendungsempfänger nicht die spätere Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts antizipierten, dass die Obergrenzenenerhöhung bereits wegen ihrer defizitären Begründung verfassungswidrig sei.

Es ist auch keine Rechtsprechung zur Anwendung von § 48 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 VwVfG auf vergleichbare Konstellationen ersichtlich. Insbesondere bestehen wesentliche Unterschiede zum Sachverhalt, der der Entscheidung des Bundesverwaltungsgericht in BVerwGE 110, 226<sup>82</sup> zugrunde lag: Auch in diesem Fall war zwar zur Zeit des Erlasses des Bescheides ein Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig, welches die Frage der Rechtmäßigkeit des Bescheides berührte. Das Bundesverwaltungsgericht hat § 48 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 VwVfG auch als erfüllt angesehen.<sup>83</sup> Dabei stellte das Gericht aber im Wesentlichen darauf ab, dass den Klägern die schon vor Bescheiderlass geschaffene gesetzliche Regelung bewusst war, aus der sich die Rechtswidrigkeit der mit dem Bescheid gewährten Restitution ergab. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts habe „nur“ die Verfassungsmäßigkeit dieser Gesetzeslage bestätigt. Im Falle von Art. 1 PartGuaÄndG 2018 ergab sich die Rechtswidrigkeit und Nichtigkeit dagegen nicht bereits zur Zeit des Bescheiderlasses aus der Gesetzeslage, sondern stand erst mit Urteil des Bundesverfassungsgerichts verbindlich fest, auch wenn die Bestimmung als von Anfang an nichtig anzusehen ist.

### 3.3.1.2.3. Interessenabwägung

Ist die Berufung auf Vertrauen nicht nach § 48 Abs. 2 Satz 3 VwVfG ausgeschlossen und greift auch die gesetzliche Vermutung der Schutzwürdigkeit nach § 48 Abs. 2 Satz 2 VwVfG nicht, ist die Schutzwürdigkeit des Vertrauens im Rahmen der **Abwägung der konfligierenden Interessen** nach § 48 Abs. 2 Satz 1 VwVfG zu ermitteln. Dabei ist anhand der individuellen Umstände des Einzelfalls zu bestimmen, ob das Individualinteresse des Betroffenen am Bestand des Verwaltungsakts das öffentliche Interesse an der Wiederherstellung rechtmäßiger Zustände überwiegt.<sup>84</sup>

Das Bundesverwaltungsgericht misst der Frage eine **besondere Bedeutung** zu, ob die **Gründe für die Rechtswidrigkeit in der Sphäre des Betroffenen oder in der Sphäre der Behörde** liegen.<sup>85</sup> Darüber hinaus ist **auf Seiten des Betroffenen** auf dessen berührte schutzwürdige Interessen und auf

---

81 BVerfGE 85, 264 (291).

82 BVerwG, Urteil vom 20. Dezember 1999 – 7 C 42/98.

83 BVerwGE 110, 226 (235).

84 Müller, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 59. Edition (Stand 1. Oktober 2022), § 48 Rn. 59.

85 BVerwGE 152, 211 (216 Rn. 19); ebenso Korte, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth, 13. Auflage 2017, § 51 Rn. 35; Schoch, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 3. EL August 2022, § 48 Rn. 138 f. (Stand Juli 2020).

die Zumutbarkeit und Verhältnismäßigkeit eines Eingriffs in diese abzustellen.<sup>86</sup> Indizien für ein besonderes Gewicht der Individualinteressen können danach beispielsweise sein, dass der Begünstigte die Fehlerhaftigkeit des Verwaltungsakts nicht (mit-)verursacht hat oder seit Erlass des Verwaltungsakts ein langer Zeitraum vergangen ist.<sup>87</sup> Eine geringere Gewichtung liegt hingegen nahe, wenn der Betroffene ohnehin mit der Aufhebung rechnet oder jedenfalls Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts hegt, ohne dass die Schwelle des § 48 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 VwVfG (Kenntnis oder grob fahrlässige Unkenntnis von der Rechtswidrigkeit) erreicht ist.<sup>88</sup> Hierzu hat das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt:

Von vornherein wenig schutzwürdig ist ein Vertrauen in den unveränderten Bestand eines begünstigenden Verwaltungsakts, wenn sich die Änderung im Rahmen einer vorhersehbaren Entwicklung hält, wenn also der Betroffene mit der Änderung rechnen musste [...]. Dies ist der Fall, wenn der Bestand des Bewilligungsbescheids nach den konkreten Umständen schon vor dem Erlass des Änderungsbescheids **ernstlich zweifelhaft** und seine Änderung bereits zu dem Zeitpunkt, auf den sich diese zurückbezieht, mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit zu erwarten war. Dabei wirkt sich nicht – wie nach den weitreichenden Vertrauensschutzregelungen der § 45 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3, § 48 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 SGB X und § 48 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 VwVfG – **nur grobe Fahrlässigkeit** zuungunsten des von der Änderung Betroffenen aus. **Auch wenn** er mit seinem Vertrauen in den unveränderten Bestand des begünstigenden Verwaltungsakts die **ihm zuzumutende Sorgfalt** bei der Einschätzung der tatsächlichen Entwicklung und ihrer rechtlichen Folgen **lediglich in einem leichten Maße verletzt**, verliert das Vertrauensschutzinteresse erheblich an Gewicht [...].<sup>89</sup>

Gegen den Vertrauensschutz streitet **auf Seiten des öffentlichen Interesses** zudem das Verfassungsgebot der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung aus Art. 20 Abs. 3 GG und das daraus abgeleitete grundsätzliche Interesse an der Wiederherstellung gesetzmäßiger Zustände.<sup>90</sup> Zu den öffentlichen Interessen auf Behördenseite gehören daneben auch sonstige, insbesondere fiskalische und haushaltsrechtliche Interessen.<sup>91</sup> Wie auch hinsichtlich der sonstigen einschlägigen Interessen muss das Gewicht des fiskalischen Interesses für den konkreten Einzelfall bestimmt werden.<sup>92</sup> Die behördliche Abwägung ist gerichtlich vollumfänglich überprüfbar.<sup>93</sup>

---

86 Müller, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 59. Edition (Stand 1. Oktober 2022), § 48 Rn. 60.

87 Müller, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 59. Edition (Stand 1. Oktober 2022), § 48 Rn. 60.

88 Müller, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 59. Edition (Stand 1. Oktober 2022), § 48 Rn. 60.

89 BVerwGE 152, 264 (274 Rn. 29) – Hervorhebungen nur hier.

90 Schoch, in: Schneider/Schoch, VwVfG, 3. EL August 2022, § 48 VwVfG, Rn. 140 (Stand: Juli 2020).

91 BVerwGE 83, 195 (199); BVerwG, Urteil vom 31. August 2006 – 7 C 16/05, juris Rn. 25.

92 Schoch, in: Schneider/Schoch, VwVfG, 3. EL August 2022, § 48 VwVfG, Rn. 141 (Stand: Juli 2020).

93 BVerwG, Beschluss vom 4. Juni 2020 – 2 B 26.19, BeckRS 2020, 16324 Rn. 13; Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage 2023, § 48 Rn. 135; Schoch, in: Schneider/Schoch, VwVfG, 3. EL August 2022, § 48 VwVfG, Rn. 14 (Stand: Juli 2020).



Bei der **konkreten Abwägung** kommt es, wie ausgeführt, auf die **Umstände des Einzelfalls** an. Vorliegend kann daher nur aufgezeigt werden, in welche Richtung **bestimmte Gesichtspunkte** innerhalb der Abwägung tendenziell wirken, **nicht** aber deren jeweiliges Gewicht **abschließend** bestimmt werden.

Beispielsweise weist hier die **Zuordnung der Gründe für die teilweise Rechtswidrigkeit der Festsetzungsbescheide** zu einer **Sphäre** eine **Besonderheit** auf: Formal betrachtet haben weder die Begünstigten (die politischen Parteien) noch die Behörde (der Bundestagspräsident) die Rechtswidrigkeit verursacht. Vielmehr ist der Gesetzgeber seinen verfassungsrechtlichen Pflichten nicht nachgekommen. Allerdings weist das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Nichtigkeit von Art. 1 PartGuAÄndG 2018 ausdrücklich darauf hin, dass „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“.<sup>94</sup> Vor diesem Hintergrund wird in der Rechtswissenschaft von einer erheblichen Einflussmöglichkeit der im Bundestag vertretenen Parteien auf die Ausgestaltung der Parteienfinanzierung ausgegangen.<sup>95</sup>

Bei der für jeden **Einzelfall vorzunehmenden Prüfung der Schutzwürdigkeit und des Gewichts eines etwaigen Vertrauens der Parteien** anhand der oben erläuterten Maßstäbe des Bundesverwaltungsgerichts in den unveränderten Bestand der Bescheide darf die Kenntnis der Rechtshängigkeit des **Normenkontrollverfahrens** (wie schon zu § 48 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 VwVfG unter 3.3.1.2.2. auf S. 15 ausgeführt) nicht mit der Kenntnis der Rechtswidrigkeit der Bescheide gleichgesetzt werden. Auch konnten die Parteien vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts wie erwähnt nicht ohne weiteres antizipieren, dass das Bundesverfassungsgericht für die Anhebung der absoluten Obergrenze umfassende prozedurale Begründungspflichten etablieren würde. Abgesehen davon waren allerdings jedenfalls die materiellen Anforderungen („einschneidende Änderung der Verhältnisse der Parteien“) an eine Erhöhung der absoluten Obergrenze bereits zuvor anhand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erkennbar.<sup>96</sup> Zudem wurde von einigen **Stimmen in der Rechtswissenschaft** bereits während des Gesetzgebungsverfahrens darauf hingewiesen, dass für eine solche „Gesetzgebung in eigener Sache“ erhöhte Begründungspflichten gelten müssten.<sup>97</sup>

Weiter dürfte zu berücksichtigen sein, dass die Tragfähigkeit der Begründung der Erhöhung in der Sache bereits im **Gesetzgebungsverfahren** in Frage gestellt und insbesondere die fehlende Konkretisierung und Begründung der durch die Digitalisierung entstandenen höheren Kosten beanstandet

---

94 BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rn. 133.

95 Ebenso Neidinger, Rückfordern oder nicht Rückfordern... – Anmerkungen zu der zu viel gezahlten staatlichen Parteienfinanzierung, JuWissBlog Nr. 3/2023 vom 6. Februar 2023, <https://www.juwiss.de/3-2023/>.

96 BVerfGE 85, 264 (291).

97 Von Arnim und Morlok, in: Frankfurter Allgemeine, Das mindert das Vertrauen in die Demokratie, 8. Juni 2018, S. 17; Schönberger, Reden wir über Geld! Warum die Pläne der Großen Koalition zur Reform der Parteienfinanzierung verfassungswidrig sind, Verfassungsblog, 11. Juni 2018, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/re-den-wir-ueber-geld-warum-die-plaene-der-grossen-koalition-zur-reform-der-parteienfinanzierung-verfassungswidrig-sind/>.

wurden.<sup>98</sup> Zwar sind die Fraktionen und Abgeordneten rechtlich gegenüber den Parteien selbstständig und ihr Handeln nicht generell gleichzusetzen. Allerdings befinden sich unter den im Bundestag vertretenen Abgeordneten und Antragstellerinnen und Antragstellern des Normenkontrollantrags auch Mitglieder der Vorstände mehrerer an der staatlichen Teilfinanzierung partizipierender Parteien.<sup>99</sup> Die Verfassungsmäßigkeit der Erhöhung der absoluten Obergrenze wurde überdies auch außerhalb des Parlaments schon von Anfang an stark angezweifelt.<sup>100</sup> Ferner fand eine umfangreiche **mediale Berichterstattung** insbesondere zur Stellung und Begründung des Normenkontrollantrages statt.<sup>101</sup> Es dürfte grundsätzlich davon auszugehen sein, dass alle politischen Parteien, die sich am Wahlkampf beteiligen, über bedeutsame politische Entwicklungen informiert sind oder jedenfalls sein sollten, insbesondere wenn diese die eigene Finanzierung betreffen. Und schließlich wurden die Parteien in den Festsetzungsbescheiden ausdrücklich auf das laufende Normenkontrollverfahren hingewiesen.<sup>102</sup>

In die für die Bestimmung der Schutzwürdigkeit des Vertrauens maßgebende Abwägung sind, wie oben erwähnt, auch die berührten **schutzwürdigen Interessen der betroffenen Parteien** und die Zumutbarkeit und Verhältnismäßigkeit eines Eingriffs in diese einzubeziehen.<sup>103</sup> Zugunsten der Schutzwürdigkeit des Vertrauens der Parteien müsste berücksichtigt werden, wie sehr sich die Rückforderung auf die **verfassungsrechtlich geschützte Wahrnehmung der Aufgaben der Parteien**

- 
- 98 [BT-Plenarprotokoll 19/40, S. 3915D](#) ff. sowie Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat, [BT-Drs. 19/2734](#), S. 5 f.; vgl. zum Spektrum der parlamentarischen Diskussion auch Das Parlament, Mehr Staatsgeld für Parteien, 18. Juni 2023, S. 6; Volkmann, Ein bisschen kleinlich: Zum jüngsten Urteil des Bundesverfassungsgerichts in Sachen Parteienfinanzierung, VerfBlog, 27. Januar 2023, <https://verfassungsblog.de/ein-bisschen-kleinlich/>.
- 99 Vgl. die Auflistung der Antragsteller bei BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18 und die Angaben zu den damaligen Bundesvorständen von FDP (unter <https://www.fdp.de/seite/antraege-und-ergebnisse-zum-68-bundesparteitag>), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (etwa unter <https://gruene-warburg.de/2018/01/30/buendnis-90-die-gruenen-waehlt-neuen-bundesvorstand/>) und von DIE LINKE. (unter <https://www.die-linke.de/partei/partei-demokratie/parteitag/leipziger-parteitag-2018/wahl-des-parteivorstandes/>).
- 100 Kritisch äußerten sich aus der Wissenschaft beispielsweise Alemann, vgl. Frankfurter Rundschau, Die Eile macht erst recht misstrauisch, 7. Juni 2018, S. 5 von Arnim und Morlok vgl. Frankfurter Allgemeine, Das mindert das Vertrauen in die Demokratie, 8. Juni 2018, S. 17; siehe ferner etwa Roßner, Verfassungswidrig, stilllos und schwach begründet, Legal Tribune Online, 18. Juni 2018, abrufbar unter: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/subventionen-parteien-erhoehung-digitalisierung-verfassungswidrig/>; Schönberger, Reden wir über Geld! Warum die Pläne der Großen Koalition zur Reform der Parteienfinanzierung verfassungswidrig sind, Verfassungsblog, 11. Juni 2018, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/reden-wir-ueber-geld-warum-die-plaene-der-grossen-koalition-zur-reform-der-parteienfinanzierung-verfassungswidrig-sind/>.
- 101 Der Spiegel, Opposition klagt gegen Parteienfinanzierung, 4. Juli 2018, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/fdp-linke-und-gruene-klagen-gegen-parteienfinanzierung-vor-verfassungsgericht-a-1216710.html>; Süddeutsche Zeitung, Opposition zieht vor Gericht, 5. Juni 2018, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/bundestag-opposition-zieht-vor-gericht-1.4041926>; Süddeutsche Zeitung, Die Opposition übt sich in Vernunft, 27. September 2018, abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/politik/bundestag-opposition-gruene-fdp-linke-1.4147617>.
- 102 Vgl. Deutscher Bundestag, [Vermerke zur Festsetzung der staatlichen Mittel](#) für die Jahre [2018](#) S. 3, [2019](#) S. 4, [2020](#) S. 3 und [2021](#), S. 3.
- 103 Müller, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 59. Edition (Stand 1. Oktober 2022), § 48 Rn. 60.

auswirken würde.<sup>104</sup> So können die über vier Jahre hinweg mehrausgezählten Beträge im Einzelfall einen beträchtlichen Umfang erreichen.<sup>105</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat zudem jedenfalls **dem Grunde nach** anerkannt, dass die **Digitalisierung sowie der verstärkte Einsatz innerparteilicher Partizipationsinstrumente** in den zurückliegenden Jahren bereits einen nachhaltigen, mit den bisherigen Mitteln nicht leistbaren Finanzbedarf der Parteien verursacht, „der grundsätzlich eine Anhebung der absoluten Obergrenze rechtfertigen kann.“<sup>106</sup>

Allerdings dürfte sich allein aus diesen Interessen der Parteien keine überwiegende Schutzwürdigkeit des Vertrauens in den vollumfänglichen Bestand der Festsetzungsbescheide ergeben.<sup>107</sup> Dagegen sprechen mehrere Gesichtspunkte. Zum einen wurde die **konkrete Höhe des Mehrbedarfs** im Gesetzgebungsverfahren zu Art. 1 PartGuaÄndG 2018 nach der Wertung des Bundesverfassungsgerichts **gerade nicht hinreichend dargelegt und dokumentiert**. Einige Parteien hatten den konkreten Erhöhungsbedarf im damaligen Gesetzgebungsverfahren sogar bezweifelt.<sup>108</sup> Vor diesem Hintergrund **fehlt** es für die Abwägung im Rahmen von § 48 Abs. 2 Satz 1 VwVfG schon an einer **belastbaren Tatsachengrundlage** für die Annahme einer konkreten Höhe des jeweiligen Mehrbedarfs der Parteien. Hinzukommt weiter, dass das Bundesverfassungsgericht wohl jedenfalls nicht von einem Anspruch der Parteien auf Erhöhung der staatlichen Teilfinanzierung im Falle einer einschneidenden Veränderung der Verhältnisse ausgeht. Dagegen spricht die Formulierung, dass der Gesetzgeber entsprechende Mehrbedarfe ausgleichen „kann“.<sup>109</sup> Die **Entscheidung, einen etwaigen Mehrbedarf auszugleichen** und zur Erhöhung der absoluten Obergrenze zum Anlass zu nehmen, **obliegt letztlich nicht der Parteienfinanzierungsbehörde, sondern dem Gesetzgeber**.<sup>110</sup>

---

104 Diese betont etwa Roßner, BVerfG zur staatlichen Parteienfinanzierung. Bessere Begründung für Extra-Millionen notwendig, Legal Tribune Online vom 24. Januar 2023, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/bverfg-2bvfg218-parteienfinanzierung-anhebung-verfassungswidrig-parteien-grundgesetz-gesetzgeber-muss-gesetzesvorhaben-besser-begrunden-prozeduralisierungsgebot/>; vgl. auch BVerwGE 146, 224 (241 Rn. 48), Urteil vom 12. Dezember 2012 – BVerwG 6 C 32.11 – Buchholz 150 § 24 PartG Nr. 1 Rn. 66 – wonach Sanktionen nach dem PartG jedenfalls in besonders gelagerten Einzelfällen zu einem Eingriff in den Schutzbereich der Betätigungsfreiheit der betroffenen Partei nach Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG führen können.

105 Zum Beispiel rund 27 Millionen Euro bei der CDU, vgl. Der Spiegel, Das Millionenloch, 10. Juni 2023, S. 29.

106 BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rn. 138 ff.

107 So aber wohl Wieland laut Bericht bei Legal Tribune Online, Stimmen zum BVerfG-Urteil zur Parteienfinanzierung. Parteien wollen über Neuregelung ihrer Finanzierung sprechen, 24. Januar 2023, <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/parteienfinanzierung-bverfg-2bvfg218-verfassungswidrig-parteien-bundestag-neuregelung-reaktionen-rueckzahlung/>.

108 Vgl. [BT-Plenarprotokoll 19/40, S. 3915D](#) ff. sowie Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat, [BT-Drs. 19/2734](#), S. 5 f.; sh. auch Volkmann, Ein bisschen kleinlich: Zum jüngsten Urteil des Bundesverfassungsgerichts in Sachen Parteienfinanzierung, VerBlog, 27. Januar 2023, <https://verfassungsblog.de/ein-bisschen-kleinlich/>.

109 BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18 –, Rn. 121.

110 Darauf weist auch Neidinger hin, vgl. ders., Rückfordern oder nicht Rückfordern... – Anmerkungen zu der zu viel gezahlten staatlichen Parteienfinanzierung, JuWissBlog Nr. 3/2023 vom 6. Februar 2023, <https://www.ju-wiss.de/3-2023/>.

Dies führt zum weiteren zu berücksichtigenden Aspekt des **Grundsatzes der Staatsfreiheit**. Diesem zufolge muss die staatliche Teilfinanzierung der Parteien generell auf das Maß beschränkt sein, das „zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Parteiensystems unerlässlich ist“.<sup>111</sup> Dies soll die gesellschaftliche Verwurzelung und Staatsfreiheit der politischen Parteien gewährleisten.<sup>112</sup> Verblieben die auf der verfassungswidrigen Erhöhung basierenden Mehrbeträge bei den Parteien, wäre das **unerlässliche Maß** der staatlichen Parteienfinanzierung nach den nunmehr durch das Urteil vom 24. Januar 2023 prozeduralisierten Maßstäben des Bundesverfassungsgerichts<sup>113</sup> überschritten. Dies könnte das Ansehen der Parteien und infolgedessen ihre Fähigkeit beeinträchtigen, die ihnen von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen.<sup>114</sup>

Schließlich ist auch das verfassungsrechtlich anerkannte<sup>115</sup> **öffentliche Interesse am sparsamen Einsatz öffentlicher Mittel** berührt, wenn Mehrbeträge festgesetzt und ausgezahlt werden, die – wie vorliegend wegen der Nichtigkeit von Art. 1 PartGuaÄndG 2018 – nicht von einer Rechtsgrundlage gedeckt sind.

Nur wenn das Vertrauen in den Bestand der Festsetzungsbescheide in voller Höhe das öffentliche Interesse an der Rücknahme überwiegt, scheidet eine teilweise Rücknahme der Bescheide von vornherein gemäß § 48 Abs. 2 Satz 1 VwVfG aus. Die **konkrete Abwägung** hängt, wie bereits eingangs erwähnt, von der Gewichtung der maßgeblichen Aspekte durch die **zuständige Behörde** ab.

### 3.4. Rechtsfolge: Ermessen

Sofern kein im Sinne des § 48 Abs. 2 Satz 1 VwVfG überwiegendes und mithin schutzwürdiges Vertrauen in den Bestand des Verwaltungsakts vorliegt, liegt die Rücknahme von begünstigenden Verwaltungsakten im **Ermessen** der Behörde (§ 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG). Die Behörde „kann“ den Verwaltungsakt ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft oder für die Vergangenheit zurücknehmen (§ 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG). Ihr kommt folglich sowohl hinsichtlich der **Entscheidung zur Rücknahme („Ob“)** als auch hinsichtlich ihres **Umfangs („Wie“)** Ermessen zu.

Die Ermessensausübung steht dabei nicht im Belieben der Behörde, sondern muss „pflichtgemäß“ erfolgen.<sup>116</sup> Nach § 40 VwVfG hat die Behörde ihr Ermessen entsprechend dem **Zweck der Ermächtigung** auszuüben und die **gesetzlichen Grenzen des Ermessens** einzuhalten. Die gesetzlichen

---

111 BVerfGE 85, 264 (290); Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rn. Ls. 3.

112 BVerfGE 85, 264 (290).

113 BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Ls. 3 und 4.

114 BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rn. 112; vgl. auch Neidinger, Rückfordern oder nicht Rückfordern... – Anmerkungen zu der zu viel gezahlten staatlichen Parteienfinanzierung, JuWissBlog Nr. 3/2023 vom 6. Februar 2023, <https://www.juwiss.de/3-2023/>; kritisch zu dieser Annahme jüngst Rennert, Parteien als demokratische Infrastrukturen–„absolute Obergrenze“ der staatlichen Parteienfinanzierung?, JZ 2023, 354.

115 Zum Grundsatz der Wirtschaftlichkeit siehe Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Art. 110 Rn. 152 (Stand: 70. EL, Dezember 2013); Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 110 Rn. 67 ff.

116 BVerfGE 14, 105 (114); 18, 353 (363).

Grenzen der Ermessensausübung können sich aus dem **einfachen Recht**, vor allem der das Ermessen eröffnenden Bestimmung selbst, **oder aus höherrangigem Recht**, wie **insbesondere den Grundrechten** und dem verfassungsrechtlichen **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** ergeben.<sup>117</sup>

Eine Ermessensentscheidung erweist sich nicht schon dann als rechtswidrig, wenn die von der Behörde getroffene Wahl nicht die zweckmäßigste Entscheidung war.<sup>118</sup> Wann die **Schwelle zur Rechtswidrigkeit** der Ermessensausübung erreicht ist, wurde in Rechtsprechung und Rechtswissenschaft anhand **bestimmter Fallgruppen** konkretisiert. Diese werden zusammenfassend als **Ermessensfehlerlehre** bezeichnet und umfassen den Ermessensausfall oder -nichtgebrauch, die Ermessensüberschreitung und den Ermessensfehlgebrauch.<sup>119</sup> Ferner kann der Ermessensspielraum im Ausnahmefall – insbesondere aufgrund der Wertungen höherrangigen Rechts – so stark verengt sein, dass nur eine einzige rechtmäßige Entscheidungsmöglichkeit verbleibt. Dies wird als „Ermessensreduzierung auf Null“ bezeichnet.<sup>120</sup> Die Behörde ist zudem verpflichtet, alle wesentlichen Gesichtspunkte in die Ermessensausübung einzubeziehen und dem Betroffenen mitzuteilen, von welchen Gesichtspunkten sie sich bei der Ausübung des Ermessens hat leiten lassen.<sup>121</sup>

Vorliegend sieht das **PartG** – anders als im Falle illegaler Parteispenden<sup>122</sup> – **keine spezifischen Vorgaben** für den Fall einer rechtswidrigen Erhöhung der absoluten Obergrenze vor, die eine gesetzliche Reduktion oder Lenkung des Rücknahmeermessens im Rahmen von § 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG begründen könnten.

Allerdings birgt wie eben bereits erwähnt auch das **Verfassungsrecht** Parameter, die bei der Ermessensausübung zu berücksichtigen sind.<sup>123</sup> Hier dürfte neben dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auch **Art. 21 Abs. 1 GG** relevant sein. Dieser gebietet zum einen die Wahrung der strikten und formalen Gleichbehandlung *aller* politischen Parteien.<sup>124</sup> Dieser Grundsatz gilt nicht nur im Verhältnis der an der staatlichen Teilfinanzierung teilnehmenden Parteien, sondern auch in Bezug auf diejenigen Parteien, die keine staatlichen Mittel erhalten. Zum anderen wurzelt der Grundsatz der Staatsfreiheit und gesellschaftlichen Verankerung der politischen Parteien in Art. 21 Abs. 1 GG,

---

117 Vgl. statt vieler Aschke, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 59. Edition (Stand 1. Januar 2023), § 40 Rn. 50 ff.

118 Aschke, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 59. Edition (Stand 01.01.2023), § 40 Rn. 10 m.w.N.

119 Zu den Einzelheiten vgl. Aschke, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 59. Edition (Stand 1. Januar 2023), § 40 Rn. 78 ff. m.w.N. zur Lit. und Rspr.

120 Aschke, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 59. Edition (Stand 1. Januar 2023), § 40 Rn. 72 ff.

121 BVerwGE 102, 63 (70); 102, 249 (253).

122 Vgl. zur Auswirkung der Regelungen des PartG zu illegalen Parteispenden auf die Ermessensausübung im Rahmen von § 48 VwVfG BVerwGE 146, 224 (241 ff.).

123 Schoch, in: Schneider/Schoch, VwVfG, 3. EL August 2022, § 48 VwVfG Rn. 299 (Stand: Juli 2020).

124 Zur Berücksichtigung dieses Grundsatzes bei der Ermessensausübung nach § 48 Abs. 1 VwVfG bereits BVerwGE 146, 224 (241 Rn. 48).

der insbesondere eine Beschränkung der staatlichen Teilfinanzierung von Parteien auf das zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien unerlässliche Maß gebietet.<sup>125</sup>

Die **Nichtigerklärung** der Rechtsgrundlage des Verwaltungsakts bewirkt verfassungsrechtlich **keine zwangsläufige Ermessensreduzierung auf Null** mit der Folge einer Verpflichtung **zur** Rücknahme der betroffenen Verwaltungsakte.<sup>126</sup> Einer solchen Annahme steht gerade die Grundsatzentscheidung des § 79 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG entgegen, nach der die Bestandskraft der Entscheidungen zugunsten der Rechtssicherheit grundsätzlich unberührt bleibt.<sup>127</sup> Allerdings ist nicht ausgeschlossen, dass im konkreten Fall diejenigen (insbesondere materiellen) Gründe, die zur Verfassungswidrigkeit und Nichtigkeit einer Norm geführt haben, auch im Rahmen der im konkreten Einzelfall vorzunehmenden Ermessensausübung für eine Rücknahme des rechtswidrigen (Teils des) Verwaltungsakts sprechen können.

§ 48 VwVfG sieht selbst nur für die Fälle des vollständigen Ausschlusses der Schutzwürdigkeit des Vertrauens eine Ermessensdirektive vor, nach der die Rücknahme als Regelfall mit Wirkung für die Vergangenheit erfolgen soll (vgl. Abs. 2 Satz 4 in Verbindung mit Satz 3). § 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG gibt dagegen für alle anderen Konstellationen **kein intendiertes Ermessen** zugunsten der Rücknahme vor.<sup>128</sup> Insbesondere ist die **Rechtswidrigkeit** des Verwaltungsakts bereits Tatbestandsvoraussetzung und kann daher **allein keine ermessenslenkende Wirkung** haben.<sup>129</sup> Trifft das anzuwendende Fachrecht keine andere Wertung, stehen bei der **Ermessensausübung nach § 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG** die Grundsätze der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der Rechtssicherheit als Ausprägungen des Rechtsstaatsprinzips gleichberechtigt nebeneinander.<sup>130</sup>

Dies gilt laut Bundesverwaltungsgericht auch, wenn der Betroffene sich nicht auf Vertrauensschutz berufen kann.<sup>131</sup> **Ungeklärt ist aber, ob der Vertrauensschutz generell in die Ermessensprüfung einfließen darf beziehungsweise muss.** In der Rechtswissenschaft wird teilweise vertreten, dass die Entscheidung des Gesetzgebers, den Vertrauensschutz gesondert im Abs. 2 der Norm zu regeln,

---

125 BVerfGE 85, 264 (290).

126 Schoch, in: Schneider/Schoch, VwVfG, § 48 Rn. 291 (3. EL August 2022); und Lechner/Zuck, BVerfGG, 8. Auflage 2019, § 79 Rn. 12 mit Fn. 21; Umbach/Clemens/Dollinger (Hrsg.), BVerfGG, 2. Auflage 2005, § 79 Rn. 26; in diesem Sinne wohl auch Lenz/Hansel, Handkommentar BVerfGG, § 79 Rn. 22, der betont, dass die Rücknahme nicht allein unter Berufung auf die Verfassungswidrigkeit des dem Verwaltungsakt zugrunde liegenden Gesetzes „erzwingbar“ sei.

127 Graßhof, in: Umbach/Clemens/Dollinger, Bundesverfassungsgerichtsgesetz – Mitarbeiterkommentar, 2. Auflage 2005, § 79 Rn. 26; Schoch, in: Schneider/Schoch, VwVfG, 3. EL August 2022, § 48 Rn. 291 (Stand Juli 2020).

128 Müller, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 59. Edition (Stand 1. Oktober 2022), § 48 Rn. 41; Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage 2023, § 48 Rn. 85a.

129 BVerwGE 121, 226 (231); Müller, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, 59. Edition (Stand 1. Oktober 2022), § 48 Rn. 48.

130 BVerwGE 143, 161 (168, Rn. 27).

131 BVerwGE 152, 211 (219, Rn. 29).

dazu führe, dass dieser als relevanter Belang in der Ermessensausübung ausscheide.<sup>132</sup> Die wohl überwiegende Meinung will grundsätzlich auch bei der Rücknahme von Verwaltungsakten im Sinne von § 48 Abs. 2 VwVfG Vertrauensschutzbelange in die Ermessensausübung einbeziehen.<sup>133</sup>

Grundsätzlich dürfen bei der Ermessensausübung nach § 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG auch **fiskalische Interessen** Berücksichtigung finden.<sup>134</sup> Die Ermessensentscheidung darf jedoch nicht allein auf dem haushaltsrechtlichen **Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit** basieren.<sup>135</sup> Dieser Grundsatz begründet **kein intendiertes Ermessen** für eine Rücknahme als Regelfall.<sup>136</sup> Es handelt sich aber um einen gewichtigen Gesichtspunkt, der neben den im konkreten Fall entgegenstehenden Belangen des Begünstigten in die Ermessensausübung einbezogen werden muss.<sup>137</sup>

### 3.5. Jahresfrist gemäß § 48 Abs. 4 Satz 1 VwVfG

Erlangt die Behörde Kenntnis von Tatsachen, die die Rücknahme des rechtswidrigen Verwaltungsakts rechtfertigen, kann sie diesen **binnen eines Jahres** zurücknehmen (vgl. § 48 Abs. 4 Satz 1 VwVfG).

Dies setzt zunächst die Kenntnis voraus,

dass der Verwaltungsakt rechtswidrig ist, und damit die Kenntnis derjenigen Tatsachen, aus denen sich die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts ihrerseits ergibt. Das sind die Tatsachen, die den im Einzelfall unterlaufenen Rechtsanwendungsfehler und die Kausalität dieses Fehlers für den Inhalt des Verwaltungsakts ausmachen: Es sind mit anderen Worten die konkreten Entscheidungsfehler [...], die im Einzelfall den Verwaltungsakt als „rechtswidrig“ im Sinne von § 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG qualifizieren.<sup>138</sup>

---

132 Schoch, in: Schneider/Schoch, VwVfG, 3. EL August 2022, § 48 VwVfG, Rn. 294 (Stand: Juli 2020); Struzina, Die Prüfung von Rücknahme und Widerruf, DÖV 2017, 906 (908).

133 Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Auflage 2020, § 11 Rn. 28 (S. 326 unten); Müller, in: Bader/Ronellenfisch, BeckOK VwVfG, 59. Edition (Stand 1. Oktober 2022), § 48 Rn. 38; Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz, 23. Auflage 2022, § 48 Rn. 127d; Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage 2023, § 48 Rn. 88.

134 BVerwG, Urteil vom 14. März 2013 – 5 C 10/12, juris Rn. 40 m.w.N.

135 BVerwGE 152, 211 (219 Rn. 29).

136 Schoch, in: Schneider/Schoch, VwVfG, 3. EL August 2022, § 48 VwVfG Rn. 302 (Stand: Juli 2020).

137 OVG Münster, Urteil vom 25. November 1996 – 25 A 1950/96, juris Rn. 53; Schoch, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, § 48 VwVfG, Rn. 302 (Stand: Juli 2020).

138 BVerwGE 70, 356 (362).

Die Frist beginnt allerdings erst zu laufen, wenn die Behörde darüber hinaus Kenntnis von sämtlichen weiteren für die Rücknahme erheblichen Tatsachen erlangt hat.<sup>139</sup>

Unabhängig von der Frage, ob die Parteienfinanzierungsbehörde zuvor selbst Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Erhöhung der Obergrenze hegte, war diese zunächst an Art. 1 PartGuaÄndG 2018 gebunden, da die Normverwerfungskompetenz allein beim Bundesverfassungsgericht liegt. Auch wenn Art. 1 PartGuaÄndG 2018 nun als von Anfang an nichtig zu betrachten ist, stand diese Bewertung in tatsächlicher Hinsicht erst mit Verkündung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts verbindlich fest. Mithin konnte die Behörde erst mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts sichere Kenntnis von der Teilrechtswidrigkeit der Festsetzungsbescheide erlangen. Die Jahresfrist beginnt daher frühestens ab diesem Zeitpunkt. Der Fristlauf setzt aber wie gesagt ferner die Kenntnis aller sonstigen – insbesondere im Rahmen der Interessenabwägung und Ermessensausübung relevanten – Tatsachen voraus, die die Rücknahme rechtfertigen. Die vollständige Kenntnis aller für die Rücknahmeentscheidung maßgeblichen Umstände erlangt die Behörde nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts „regelmäßig nur infolge einer – mit einer angemessenen Frist zur Stellungnahme verbundenen – Anhörung des Betroffenen.“<sup>140</sup>

#### 4. Erstattungspflicht gemäß § 49a VwVfG

Wird ein Verwaltungsakt mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen, tritt **kraft Gesetzes eine Pflicht zur Erstattung der erhaltenen Leistungen** ein (§ 49a Abs. 1 Satz 1 VwVfG).<sup>141</sup> Die zu erstattende Leistung ist aber **durch schriftlichen Verwaltungsakt festzusetzen** (vgl. § 49a Abs. 1 Satz 2 VwVfG).

Gemäß § 49a Abs. 2 Satz 1 VwVfG gelten für den Umfang der Erstattung mit Ausnahme der Verzinsung die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB)<sup>142</sup> über die Herausgabe einer ungerechtfertigten Bereicherung **entsprechend**. Es handelt sich hierbei um eine Rechtsfolgenverweisung auf die **§§ 818 ff. BGB**.<sup>143</sup>

Anwendbar ist somit auch **§ 818 Abs. 3 BGB**, wonach die Verpflichtung zur Herausgabe der Bereicherung ausgeschlossen ist, soweit der Empfänger nicht bereichert ist. Dieser **Entreicherungseinwand** wird jedoch durch die **Haftungsverschärfung in § 49a Abs. 2 Satz 2 VwVfG** insofern erschwert, als dass der Begünstigte sich nicht auf den Wegfall der Bereicherung berufen kann, „soweit er die **Umstände kannte oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte, die zur Rücknahme des Verwaltungsakts geführt haben**.“ Anders als etwa bei § 48 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 VwVfG (vgl. oben unter

---

139 BVerwGE 70, 356 (362).

140 BVerwG, Urteil vom 12.09.2019 - 8 C 7.18, BeckRS 2019, 22528 Rn. 30 m.w.N.

141 Pautsch in: Pautsch/Hoffmann, VwVfG, 2. Auflage 2021, § 49a Rn. 5; Schoch, in: Schneider/Schoch, VwVfG, 3. EL August 2022, § 49a VwVfG Rn. 49 (Stand: Juli 2020).

142 Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 72).

143 Falkenbach, in: BeckOK VwVfG, 58. Edition Januar 2023, § 49a Rn. 25a; Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Auflage 2023, § 49a Rn. 42 m.w.N.



3.3.1.2.2., S. 14 ff.) ist hier nicht erforderlich, dass sich die Kenntnis oder grob fahrlässige Unkenntnis auf die rechtliche Bewertung der Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts erstreckt. Sinn und Zweck der Haftungsverschärfung sprechen dafür (und so sehen es auch das Bundesverwaltungsgericht und die herrschende Meinung), dass sich die Kenntnis „nur“ auf die **tatsächlichen Umstände** beziehen muss, **die die Rechtswidrigkeit begründen und die Möglichkeit der Rücknahme eröffnen**.<sup>144</sup> Kenntnis meint das positive Wissen des Begünstigten, während „grobe Fahrlässigkeit“ vorliegt, wenn der Begünstigte die erforderliche Sorgfalt in besonders schwerem Maße außer Acht gelassen hat.<sup>145</sup> Im Falle von juristischen Personen wie politischen Parteien kommt es auf die Kenntnis bzw. grob fahrlässige Unkenntnis des Vertretungsberechtigten bzw. Empfangsbevollmächtigten an.<sup>146</sup> Die Haftungsverschärfung des § 49a Abs. 2 Satz 2 VwVfG greift nur, wenn die Bösgläubigkeit vor dem Wegfall der Bereicherung eintritt.<sup>147</sup>

## 5. Zulässigkeit eines rückwirkenden Gesetzes zur Schaffung einer Rechtsgrundlage für den Behalt der Mehrbeträge

Im wissenschaftlichen Schrifttum wird die Möglichkeit erörtert, dass der Gesetzgeber eine **rückwirkende gesetzliche Regelung** schafft, die die festgesetzten und an die Parteien ausgezahlten **Mehrbeträge nachträglich legitimiert**.<sup>148</sup>

Die **Nichtigerklärung** von Art. 1 PartGuaÄndG 2018 durch das Bundesverfassungsgericht **steht der Schaffung eines rückwirkenden Gesetzes formal nicht entgegen**. Der Gesetzgeber ist zwar nicht von Verfassung wegen verpflichtet, ein die bestandskräftigen Entscheidungen beseitigendes Gesetz zu schaffen.<sup>149</sup> Ihm steht es aber frei, auch für in der Vergangenheit liegende rechts- oder bestandskräftig gewordene Entscheidungen eine andere Regelung vorzusehen.<sup>150</sup> Dabei folgt weder aus § 78

---

144 BVerwGE 105, 354 (362); Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, 10. Auflage 2022, VwVfG § 49a Rn. 65; Schoch, in: Schneider/Schoch, VwVfG, 3. EL August 2022, § 49a VwVfG Rn. 77 (Stand: Juli 2020).

145 Schoch, in: Schneider/Schoch, VwVfG, 3. EL August 2022, § 49a VwVfG, Rn. 78 (Stand: Juli 2020).

146 Schoch, in: Schneider/Schoch, VwVfG, 3. EL August 2022, § 49a VwVfG, Rn. 78 (Stand: Juli 2020).

147 Schoch, in: Schneider/Schoch, VwVfG, 3. EL August 2022, § 49a VwVfG, Rn. 79 (Stand: Juli 2020).

148 Dies befürwortend Lenz/Gerhold, Die absolute Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung als Instrument verfassungsrichterlicher Kontrolle der Politik, NVwZ 2023, 375 (379).

149 BVerfGE 100, 1 (59); 94, 241 (267).

150 BVerfGE 132, 72 (99; Rn. 61); 94, 241 (266 f.); BVerfGE 111, 115 (146); Karpenstein/Schneider-Buchheim, in: Walter/Grünwald, BeckOK BVerfGG, 14. Ed. Dezember 2022, § 79 Rn. 10 und 46; in diesem Sinne wohl auch: Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, § 79 Rn. 55 (Stand: 58. EL, Januar 2020).

BVerfGG noch aus der Bindungs- und Rechtskraftwirkung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ein formales Normwiederholungsverbot.<sup>151</sup> Der Gesetzgeber kann daher auch eine inhaltsgleiche oder inhaltsähnliche Neuregelung beschließen.<sup>152</sup>

Auch wenn damit formal betrachtet der Gesetzgeber die Obergrenze erneut in gleicher Höhe wie in Art. 1 PartGuaÄndG 2018 gesetzlich ausgestalten könnte, müsste ein derartiges rückwirkendes Gesetz aber die **materiellen und formellen Anforderungen des Verfassungsrechts** wahren. Der Rückwirkung eines solchen Gesetzes steht dabei zwar materiell nicht der Aspekt des Vertrauensschutzes<sup>153</sup> in den Fortbestand der Rechtslage entgegen, weil die Regelung rein begünstigenden Charakter hätte.<sup>154</sup>

Das Gesetz müsste aber insbesondere den vom Bundesverfassungsgericht aus dem Grundsatz der Staatsfreiheit abgeleiteten materiellen und prozeduralen Anforderungen gerecht werden. Für die Anhebung der absoluten Obergrenze müsste demnach eine **einschneidende Veränderung der Verhältnisse nachgewiesen und im Gesetzgebungsverfahren dargelegt werden**, die das Parteiensystem in seiner Gesamtheit betrifft, von außen auf die Parteien einwirkt 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 erhöht.<sup>155</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil insbesondere dem Grunde nach anerkannt, dass eine solche einschneidende Veränderung in der **Digitalisierung und dem vermehrten Einsatz innerparteilicher Partizipationsinstrumente** liegen kann.<sup>156</sup> Der Gesetzgeber müsste darüber hinaus aber dokumentieren und darlegen, dass gerade dadurch ein Mehrbedarf verursacht wurde, der die Erhöhung der absoluten Obergrenze in dem **konkreten Umfang** angemessen rechtfertigt und die staatliche Parteienfinanzierung zugleich auf das zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Parteiensystems unerlässliche Maß beschränkt wird.<sup>157</sup> Dabei müsste sich der Gesetzgeber auch mit den durch die Digitalisierung eröffneten **Einsparpotentialen** auseinandersetzen.<sup>158</sup>

Sofern die einschneidende Änderung der Verhältnisse **weitere Aspekte** umfasste, könnte der Gesetzgeber auch diese in die Abwägung über die nachträgliche Erhöhung der absoluten Obergrenze einbeziehen. So hat der Bundestag im Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zusätzlich auf

---

151 Karpenstein/Schneider-Buchheim, in: Walter/Grünwald, BeckOK BVerfGG, 14. Ed. Dezember 2022, § 78 Rn. 6.

152 BVerfGE 77, 84 (103 f.); 96, 260 (263); BVerfGE 135, 259 (281, Rn. 36); Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, § 31 Rn. 195 (Stand: 56. EL, Februar 2019).

153 Dazu BVerfGE 38, 61 (83); Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Art 20 Rn. 69 (97. EL Januar 2022).

154 BVerfGE 23, 85 (93).

155 BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rn. 121.

156 BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rn. 136 ff., 150.

157 BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rn. 151 ff.

158 BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rn. 156.

---

gesteigerte Plakatkosten, den Rückgang des ehrenamtlichen Engagements und zunehmende Erschwernisse bei Koalitionsbildungen hingewiesen.<sup>159</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat diese Aspekte aus formalen Gründen nicht berücksichtigt, da diese keinen Eingang in das damalige Gesetzgebungsverfahren gefunden hatten. Es hat aber ausdrücklich offengelassen, ob diese Aspekte in der Sache geeignet wären, eine einschneidende Änderung der Verhältnisse zu begründen.<sup>160</sup> Anders als das Bundesverfassungsgericht ist der Gesetzgeber jedenfalls nicht gehindert, weitere Gründe für eine einschneidende Veränderung der Verhältnisse der Parteien zu berücksichtigen.

Der Gesetzgeber müsste **hinsichtlich aller Aspekte darlegen und dokumentieren**, dass diese eine **einschneidende Veränderung der Verhältnisse** darstellen, die das Parteiensystem in seiner Gesamtheit betreffen und von außen auf die Parteien einwirken und in welchem **konkreten Umfang** dadurch auch unter Berücksichtigung von Einsparpotentialen ein deutlich spürbarer, aus eigener Kraft nicht leistbarer personeller und finanzieller **Mehrbedarf** begründet wird.<sup>161</sup> Zudem müsste der Gesetzgeber begründen, dass die konkrete Erhöhung der absoluten Obergrenze einen **angemessenen Ausgleich** dieses Mehrbedarfs darstellt und die staatliche Parteienfinanzierung zugleich auf das **zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Parteiensystems unerlässliche Maß** beschränkt wird.<sup>162</sup>

\* \* \*

---

159 BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rn. 149.

160 BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rn. 149; diese Gründe in der Tendenz anerkennend Volkmann, Ein bisschen kleinlich: Zum jüngsten Urteil des Bundesverfassungsgerichts in Sachen Parteienfinanzierung, VerfBlog, 27. Januar 2023, <https://verfassungsblog.de/ein-bisschen-kleinlich/>.

161 BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rn. 151 ff.

162 BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2023 – 2 BvF 2/18, Rn. 136, 154.