

Üppige Erhöhung der Parteien- und Fraktionsfinanzierung – zwei Fälle für Karlsruhe?

Alexander Hobusch¹

Die staatliche Finanzierung diverser Akteure des politischen Prozesses konnte sich im Jahr 2018 erhöhter medialer Aufmerksamkeit erfreuen: Zum einen kam es zu einer kräftigen Erhöhung der staatlichen Parteienfinanzierung in der ersten Jahreshälfte, welche – untypisch – sogar für hitzige Debatten im Parlament sorgte. Zum anderen wurde, weit weniger kontrovers diskutiert, die Erhöhung der Finanzausstattung der Bundestagsfraktionen beschlossen. Der Beitrag soll zunächst die beiden Erhöhungen in den Blick nehmen, bei den Fraktionen aber noch weitere aktuelle Streitpunkte untersuchen.

I. Parteienfinanzierung

Die Erhöhung der staatlichen Parteienfinanzierung kam überraschend und sorgte auch ihrer Höhe nach durchaus für Aufsehen: Von einer ermittelten Obergrenze in Höhe von rund 165 Millionen Euro² für das Jahr 2018 schraubte man die Obergrenze nun außerhalb der bestehenden Indexierung auf 190 Millionen Euro für das Jahr 2019³. Ein nicht unerheblicher Sprung, der durchaus einiger Rechtfertigung bedürft hätte. Diese fiel in der gerade einmal vierseitigen Begründung⁴ aber denkbar knapp aus. Für den pauschalen Hinweis auf die erhöhten Kosten der Digitalisierung durch die Betreuung sozialer Netzwerke und Webseiten⁵ etwa enthält die Gesetzesbegründung keinerlei Zahlen, die abbilden oder erklären könnten, wie stark der Mehraufwand für die Parteien tatsächlich finanziell ins Gewicht fällt. Unbeachtet bleibt auch, ob mit digitalen Kommunikationswegen nicht gegebenenfalls auch Einsparungen einhergehen. Reichlich irritierend wird die Begründung der Erhöhung aber dann, wenn behauptet wird, durch die Kürzung der Ansprüche durch die absolute Obergrenze werde die Erhöhung u.a. des Wählerstimmenanteils aus dem Jahr 2016 „konterkariert“⁶. Diese Deckelung aber ist ja gerade originärer Zweck der absoluten Obergrenze.

¹ Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf (Prof. Dr. Sophie Schönberger).

² BT-Drs. 19/2040.

³ So nun § 18 Abs. 2 S. 1 PartG.

⁴ BT-Drs. 19/2509.

⁵ BT-Dr. 19/2509, S. 6.

Gegen die Erhöhung der absoluten Obergrenze bestehen durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken⁷. Insgesamt ist das Verfahren, mit dem die Änderung zustande gekommen ist, reichlich unüblich und beachtlich: Kein fraktionsübergreifender Antrag, vielmehr ein überraschender Vorstoß der regierungstragenden Fraktionen, welcher die anderen derart überrumpelte, dass diese die Erhöhung sogar größtenteils ablehnten. Die Abstimmung im Plenum war daher auch mit 371 Ja- und 285 Nein-Stimmen⁸ nicht sehr deutlich. Gegen die Änderung des Parteiengesetzes ist mittlerweile eine abstrakte Normenkontrolle beim Bundesverfassungsgericht anhängig⁹, anders als im Falle der Erhöhung der Fraktionsfinanzierung, obgleich auch hier Anlass bestünde, wie im Folgenden zu zeigen sein wird.

II. Fraktionsfinanzierung

Nach der Parteienfinanzierung wurden im Haushalt für das Jahr 2018, der wegen der unklaren Regierungsbildung erst spät verabschiedet wurde, die Zuwendungen an die Fraktionen deutlich erhöht. Von den bisher (Haushaltsjahr 2017) an die Bundestagsfraktionen ausgeschütteten Geldleistungen in Höhe von rund 88 Millionen Euro wurden die bereitgestellten Mittel nun für das Jahr 2018 auf rund 115 Millionen Euro angehoben¹⁰.

Der deutliche Sprung sorgte in der Öffentlichkeit für Kritik, so schrieb die *Süddeutsche Zeitung* etwa „Die Fraktionen im Bundestag bekommen für das Jahr 2018 mehr als 115 Millionen Euro. Das ist ein Anstieg um gut 30 Prozent“¹¹. Doch warum dieser enorme Sprung? Und wie werden die Mittel der Fraktio-

⁶ BT-Dr. 19/2509, S. 7; mit der gleichen Begründung auch etwa der Abgeordnete *Özdemir*, siehe 40. Sitzung Plenarprotokoll vom 15.06.2018, S. 3920, abrufbar unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/19/19040.pdf#P.3920> (abgerufen am 07.01.2019).

⁷ *Schönberger*, Reden wir über Geld! Warum die Pläne der Großen Koalition zur Reform der Parteienfinanzierung verfassungswidrig sind, *VerfBlog*, 2018/6/11, <https://verfassungsblog.de/reden-wir-ueber-geld-warum-die-plaene-der-grossen-koalition-zur-reform-der-parteienfinanzierung-verfassungswidrig-sind/>; *Roßner*, Bundestag erhöht Subventionen für Parteien: Verfassungswidrig, stilllos und schwach begründet, in: *Legal Tribune Online*, 18.06.2018, www.lto.de/persistent/a_id/29219/; *Hobusch*, Gut für die Demokratie, schlecht für die Verfassung, in: *FAZ online* vom 27.6.2018 (<http://einspruch.faz.net/einspruch-magazin/2018-06-27/fe870889297159c7ee0ccc53d2bc4de6/?GEPc=s2>) (alles abgerufen am 07.01.2019).

⁸ Siehe www.bundestag.de/parlament/plenum/abstimmung/abstimmung/?id=525 (abgerufen am 07.01.2019).

⁹ https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/innenpolitik/01-PDF/180927_Klageschrift_Parteienfinanzierung.pdf (abgerufen am 07.01.2019).

¹⁰ Siehe dazu BT-Drs. 19/2402, S. 4.

nen festgelegt? Grund genug, das Finanzierungssystem der Fraktionen einmal näher zu beleuchten, denn hier sind gleich mehrere Fragen rund um die Höhe der Finanzierung ungeklärt.

1. Die Rolle der Fraktionen

Fraktionen sind im Grundgesetz – außer in Art. 53a – nicht ausdrücklich erwähnt. Explizite Aussagen zu ihrer Rechtsstellung und Finanzierung enthält das Grundgesetz nicht. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgt ihre Anerkennung aber „aus der der Parteien in Art. 21 GG“¹². Die Fraktionen seien keine gesellschaftlichen Akteure oder Teile der Parteien¹³, sondern als „Teile“ bzw. „ständige Gliederungen“ des Parlaments „in die organisierte Staatlichkeit eingefügt“¹⁴, sie sind „notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens“¹⁵. Bei der Finanzierung der Fraktionen handelt es sich damit um einen besonderen Fall der Parlamentsfinanzierung¹⁶.

Die Fraktionen sind die „Parteien im Parlament“¹⁷, sie durchdringen die gesamte parlamentarische Arbeit und verhelfen dem Parlament erst zur Arbeits- und Handlungsfähigkeit. Sie erfüllen dabei maßgeblich drei abstrakte Funktionen¹⁸, die in verschiedene Richtungen weisen: Zum einen wirken sie nach innen auf ihre Mitglieder, denn Fraktionen bündeln die Meinungen der einzelnen Abgeordneten, sie organisieren die Meinungs- und Willensbildung und verhelfen den Abgeordneten durch die vorgesehene Arbeitsteilung¹⁹ zu der Möglichkeit der Spezialisierung und ermöglichen dem Einzelnen stärkere Einfluss-

möglichkeiten (*Mitgliederfunktion*). Daneben organisieren sie aber auch insgesamt die Arbeit des Parlaments und sorgen dafür, dass dessen Aufgaben effizient und geordnet erledigt werden können²⁰ (*Parlamentsfunktion*). Weiterhin sind sie „Scharnier“²¹ zwischen den Parteien und dem parlamentarischen Betrieb: Die in den Parteien geformten Inhalte werden erst durch die Fraktionen in den parlamentarischen Prozess eingespeist²² (*Parteifunktion*).

2. Finanzierungsanspruch und Finanzierungsverfahren

Dass die Fraktionen als „Teile des Bundestages“²³ auch *staatlich* finanziert werden, ist in Rechtsprechung und Literatur anerkannt²⁴. Ob ein verfassungsrechtlicher Anspruch der Fraktionen auf auskömmliche staatliche Finanzierung besteht, ist nicht endgültig geklärt, die gewichtige Rolle der Fraktionen für die parlamentarische Arbeit und die Bedeutung für die elementare Arbeitsfähigkeit des Parlaments deuten allerdings durchaus darauf hin, dass auch ein solcher Finanzierungsanspruch besteht²⁵, der – anders als bei den im gesellschaftlichen Bereich angesiedelten Parteien – auf eine staatliche Vollfinanzierung abzielt²⁶.

Einfachgesetzlich finden sich die Regelungen zur Finanzierung der Bundestagsfraktionen in § 50 AbgG. § 50 Abs. 1 AbgG stellt dabei lapidar fest, dass die Fraktionen „zur Erfüllung ihrer Aufgaben Anspruch auf Geld- und Sachleistungen“ haben. Nach § 50 Abs. 2 S. 1 AbgG setzen sich die Geldleistungen rechnerisch aus drei Teilbeträgen zusammen, nämlich dem Grundbetrag, dem Kopfbetrag für jedes

¹¹ Siehe etwa *Roßmann*, Fraktionen erhalten 30 Prozent mehr Geld, SZ-Online v. 20.07.2018 (www.sueddeutsche.de/politik/haushalt-fraktionen-erhalten-prozent-mehr-geld-1.4061778, abgerufen am 07.01.2019).

¹² Bereits BVerfGE 10, 4, 14; siehe auch E 70, 324, 250.

¹³ Vgl. BVerfGE 1, 208, 225.

¹⁴ Zuerst BVerfGE 20, 56, 104; siehe auch E 62, 194, 202 und E 80, 188, 231.

¹⁵ So bereits BVerfGE 10, 4, 14.

¹⁶ Siehe nur *Hölscheidt*, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 499; *Waldhoff*, in: Austermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetengesetz, 2016, § 50 Rn. 6.

¹⁷ *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, ³2015, Art. 40 Rn. 33.

¹⁸ *Hobusch*, DÖV 2018, 552, 553, mit Hinweis auf *Hölscheidt*, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 255 ff.; zu den Aufgaben der Fraktionen auch umfassend *Bäcker*, Der Abschluss aus der Bundestagsfraktion, 2011, S. 19 ff.

¹⁹ *Butzer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 2017, Art. 38 Rn. 135; *Schüttemeyer*, Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949 - 1997, 1998, S. 25; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, ³2015, Art. 40 Rn. 33; umfassend *Morlok*, in: *Morlok/Schliesky/Wiefelspütz* (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 3 Rn. 61 f.

²⁰ Siehe etwa *Schüttemeyer*, Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949 - 1997, 1998, S. 24 f.; Das BVerfG spricht davon, dass die Fraktionen „den technischen Ablauf der Parlamentsarbeit in gewissem Grade [...] steuern und [...] erleichtern“, so bereits BVerfGE 1, 208, 229.

²¹ So BVerfGE 70, 324, 374 – Sondervotum *Mahrenholz*.

²² Vgl. dazu etwa *Klein*, in: Herzog/Scholz/Herdegen u.a. (Hrsg.), Grundgesetz, 2013, Art. 38 Rn. 238; *Di Fabio*, Der Staat 29 (1990), 599, 611; *Hölscheidt*, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 54.

²³ Siehe die Nachweise in Fn. 14.

²⁴ So bereits BVerfGE 20, 56, 104; aus der Literatur etwa *Morlok*, NJW 1995, 29, 30; *Waldhoff*, in: Austermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetengesetz, 2016, § 50 Rn. 5; *Hölscheidt*, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 500 ff. und 584 ff.

²⁵ Weitere Nachweise bei *Schneider*, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 75; *Heintzen*, DVBl. 2003, 706, 708; *Schmidt-Jortzig/Hansen*, NVwZ 1994, 1145, 1148.

²⁶ Statt aller etwa *Waldhoff*, in: Austermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetengesetz, 2016, § 50 Rn. 13; *Schneider*, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 75; weitere Nachweise bei *Hobusch*, DÖV 2018, 552, 555.

Mitglied und dem Oppositionszuschlag. Die Höhe der einzelnen Beträge legt der Bundestag jährlich fest (vgl. § 50 Abs. 2 S. 2 AbgG). Anhaltspunkt für die festzulegende Höhe ist der Bericht, welchen der Bundestagspräsident erstellt und dem Bundestag jährlich vorlegt: Dieser enthält nämlich sowohl eine Untersuchung der Angemessenheit der Beträge als auch einen – im Benehmen mit dem Ältestenrat erstellten – Anpassungsvorschlag für das folgende Jahr (§ 50 Abs. 2 S. 3 AbgG).

Die drei Elemente zur Ermittlung der Zuwendungshöhe sind dabei keineswegs verfassungsrechtlich determiniert, auch andere Ausgestaltungsmöglichkeiten sind aufgrund des Entscheidungsspielraums des Gesetzgebers möglich und denkbar²⁷. Allerdings muss eine Ausgestaltung freilich die Gleichheit der Abgeordneten in Form einer „Chancengleichheit der Fraktionen“²⁸, rechtlich abgeleitet aus der chancengleichen Mitwirkung eines jeden einzelnen Abgeordneten²⁹, beachten.

Die Festlegung der Höhe der Einzelbeträge erfolgt nicht in einem eigenen Gesetz, sondern nur durch Einstellung des Betrages in den Haushalt³⁰.

3. Die Mittelberechnung im Detail

Die drei Teilbeträge dienen unterschiedlichen Zwecken. Der *Grundbetrag* soll sicherstellen, dass jede Fraktion, unabhängig von ihrer Größe, ein Mindestmaß an Arbeitsfähigkeit erlangt³¹. Damit ist dieser Teil von besonderer Wichtigkeit für kleinere Fraktionen³². Für den *Kopfbetrag* ist dagegen nur entscheidend, wie viele Abgeordnete der Fraktion angehören: Je mehr Köpfe sie zählt, desto höher fällt dieser Teilbetrag aus. Der Kopfbetrag zeichnet damit die Mehrheitsverhältnisse des Parlaments nach und

weist den größeren Fraktionen auch mehr Mittel zu. Dies scheint jedenfalls auf den ersten Blick plausibel, wenn Fraktionen gerade auch nach innen wirken und die Meinungsbildung der Abgeordneten organisieren sollen, was bei einer höheren Anzahl an Abgeordneten jedenfalls nicht einfacher werden dürfte. Der *Oppositionszuschlag* soll Nachteile ausgleichen, welche die nicht die Regierung tragenden Fraktionen im Parlament üblicherweise haben. So haben diese keinen Zugriff auf die Ministerialbürokratie³³, welche etwa durch Gesetzesvorlagen durchaus auch Aufgaben übernimmt, die ansonsten Fraktionen leisten müssten: Bei einer Oppositionsfraktion kann für die Erstellung von Gesetzesinitiativen und für die Expertise zu einzelnen Sachthemen nicht ohne weiteres auf die Ministerien zurückgegriffen werden. Daneben fallen Oppositionsfraktionen tatsächlich mehr Aufgaben zu als den Mehrheitsfraktionen: Anders als gemeinhin vermutet verläuft die Linie der politischen Auseinandersetzung eben nicht zwischen Parlament und Regierung, sondern zwischen Regierung sowie sie tragender Parlamentsmehrheit auf der einen und der Opposition auf der anderen Seite³⁴. Die Kritik- und Kontrollfunktion des Gesamtparlaments gegenüber der Regierung wird also vornehmlich – von Ausnahmen abgesehen – durch die Opposition wahrzunehmen sein.³⁵ Außerdem muss die Oppositionsfraktion sich als Alternative zur Regierung positionieren können, was mehr Aufwand bedeutet als die Unterstützung der eigenen Regierungslinie³⁶. Insofern liegt hier eine gerechtfertigte Abweichung von der ansonsten zu wahrenden Gleichheit der Abgeordneten vor³⁷.

Die Ausgestaltung der Höhe der Teilbeträge kann die verschiedenen Arten von Fraktionen unterschiedlich begünstigen oder benachteiligen: Ein hoher Kopfbetrag, der für jedes Fraktionsmitglied gezahlt wird, begünstigt die größeren Fraktionen im Parlament. Ein hoher Grundbetrag gleicht dagegen die zahlenmäßigen Unterschiede wieder aus und führt vielmehr zu einer leichten Verzerrung, wenn nämlich – gemünzt auf das einzelne Fraktionsmitglied –

²⁷ Hobusch, DÖV 2018, 552, 555; Schneider, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 122; Waldhoff, in: Austermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetengesetz, 2016, § 50 Rn. 14; siehe die Beispiele bei Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 603; ähnlich auch BVerfGE 84, 304, 333 f.

²⁸ Siehe bereits Schmidt, Der Staat 9 (1970), 481 ff.

²⁹ BVerfGE 70, 324, 382 – Sondervotum Böckenförde; E 80, 188, 219 f.; Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 327 ff.; Morlok, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, 32015, Art. 38 Rn. 184; Bäcker, Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, 2011, S. 48 ff.

³⁰ Zur Kritik daran bereits Jekewitz, ZParl 1982, 314, 333; v. Arnim, Staatliche Fraktionsfinanzierung ohne Kontrolle?, 1987, S. 29.

³¹ Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 603; Hobusch, DÖV 2018, 552, 555.

³² Waldhoff, in: Austermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetengesetz, 2016, § 50 Rn. 13; Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 603.

³³ Dazu grundsätzlich und mit weiteren Nachweisen Martin, Staatliche Fraktionsfinanzierung in Rheinland-Pfalz, 1995, S. 98; Klein/Krings, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 17 Rn. 72; Morlok, NJW 1995, 29, 30.

³⁴ Siehe etwa Schütt-Wetschky, ZParl 34 (2003), 531, 535.

³⁵ Hobusch, DÖV 2018, 552, 555; mit weiteren Nachweisen Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 603.

³⁶ Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 603.

³⁷ Bejahend mit weiteren Nachweisen Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 603; Hobusch, DÖV 2018, 552, 555; Jekewitz, ZParl 1982, 314, 337; andere Ansicht zuletzt Klenner, DÖV 2018, 563 ff.

der Abgeordnete der „kleinen“ Fraktion anteilig mehr „zählt“ als bei einer großen Fraktion. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu ausgeführt, es sei von Verfassungen wegen nicht geboten, die durch den Wählerwillen bedingten Unterschiede in der Abgeordnetenzahl durch eine erhöhte Gewährung des Grundbetrages auszugleichen³⁸, vielmehr erfolge der „Ausgleich der unterschiedlichen Größe“ von Fraktionen durch den Kopfbetrag³⁹.

4. Allgemeine Probleme der Fraktionsfinanzierung

a. Transparenz

Auch bei der zuletzt erfolgten Erhöhung der Zuwendungen an die Fraktionen ist die mangelnde Transparenz des Verfahrens in den Blick gerückt: Die konkreten Zahlen, wie hoch die Erhöhung nun ausfallen soll, konnte man in keiner Drucksache ohne Weiteres auffinden. In den Beratungen des Haushaltes waren in zweiter Lesung ursprünglich nur 108,6 Millionen Euro eingeplant⁴⁰, erst in der letzten Lesung des Haushaltes wurden die Beträge durch die Empfehlungen des Haushaltsausschusses geändert⁴¹. Dieses „Verwirrspiel“ entspricht aber durchaus der gängigen Praxis: Die korrekten Zahlen werden erst in der letzten Bereinigungssitzung, das heißt der letzten Sitzung des (nichtöffentlich tagenden) Haushaltsausschusses in den Haushaltsplan eingefügt. Die dort zuvor eingefügten Zahlen sind praktisch „Platzhalter“. Die Zeitspanne, in der eine öffentliche Kenntnisnahme innerhalb der Haushaltsberatungen erfolgen kann, ist also absichtlich auf einen denkbar kurzen Zeitraum verkürzt: Erst kurz vor der dritten Lesung sind also eventuelle Änderungen erkennbar. Damit wird die Gefahr verstärkt, dass die Öffentlichkeit in der Kürze der Zeit nicht mehr in der Lage ist, etwaige Änderungen zur Kenntnis zu nehmen, geschweige denn zu diskutieren.⁴²

Diese Geheimniskrämerei ist umso ärgerlicher, weil aus den verfassungsrechtlichen Anforderungen an

eine derartig sensible „Entscheidung in eigener Sache“ – in Fortführung und Anlehnung an die Rechtsprechung zur Öffentlichkeit des Verfahrens bei der staatlichen Parteienfinanzierung⁴³ – auch hier die Regelung in öffentlicher Beratung und Beschlussfassung als eigener Gegenstand in einem Gesetz durchaus verfassungsrechtlich geboten erscheint⁴⁴.

Vergleichsweise transparent sind die Finanzen allerdings durch die im Abgeordnetengesetz festgehaltene Rechenschaftspflicht in Bezug auf Herkunft und Verwendung der Mittel. Die Fraktionen müssen über ihre Einnahmen und Ausgaben sowie über ihre Vermögen Buch führen (§ 50 Abs. 2 AbgG) und über Herkunft und Verwendung der Mittel des abgelaufenen Kalenderjahres öffentlich Rechenschaft ablegen (§ 52 Abs. 1 AbgG). Die nach der Vorgabe des § 52 Abs. 2 AbgG gegliederte Rechnung ist von einem im Benehmen mit dem Bundesrechnungshof bestellten Prüfer zu testieren (§ 52 Abs. 4 S. 1 AbgG). Die geprüften Rechnungen der Fraktionen werden nach Zuleitung an den Bundestagspräsidenten als Bundestags-Drucksache veröffentlicht (§ 52 Abs. 2 S. 4 AbgG). So lassen sich die Finanzen der Fraktionen in Bezug auf die Einnahmen und Ausgaben in relativ kurzem zeitlichen Abstand (im Vergleich zu den aufwendigeren Rechenschaftsberichten der Parteien⁴⁵) zum Zeitpunkt der Mittelverwendung nachvollziehen.

b. Rücklagen

Ein bisher eher stiefmütterlich behandeltes Problem sind die Rücklagen, welche die Bundestagsfraktionen über die Jahre gebildet haben. In den aktuellen

³⁸ BVerfGE 84, 304, 334.

³⁹ Ebd.

⁴⁰ Anlage zur BT-Drs. 19/1700, Einzelplan 02, Kapitel 0212, Titel 684 01 - 011. Siehe dazu <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/017/1901700.pdf> (abgerufen am 07.01.2019).

⁴¹ So ist auf der Internetseite des Bundestages zum Haushalt 2018 (www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw27-de-haushaltsgesetz/561080; abgerufen am 10.1.2019) unter den dort verlinkten Dokumenten lediglich diejenige Version des Haushaltsgesetzes aufzufinden (Anlage zu BT-Drs. 19/1700, Einzelplan 02, Kapitel 0212, Titel 684 01 – 011; Link siehe Fn. 40), bei der noch lediglich rund 108 Millionen Euro in den Haushaltsplan eingestellt sind.

⁴² v. Arnim, Der Verfassungsbruch, 2011, S. 36.

⁴³ BVerfGE 40, 296.

⁴⁴ Siehe bereits v. Arnim, ZRP 1988, 83, 86; v. Arnim, Staatliche Fraktionsfinanzierung ohne Kontrolle?, 1987, S. 29 ff.; v. Arnim, Parteienfinanzierung, 1982, S. 110 ff.; Jekewitz, ZParl 1982, 314, 333 ff.; Martin, Staatliche Fraktionsfinanzierung in Rheinland-Pfalz, 1995, S. 86; Fischer, Abgeordnetendiäten und staatliche Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern, 1995, S. 202; a.A. Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 594 mit Verweis auf Schneider, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 146. Allerdings geht Hölscheidt dabei auf die besonderen Anforderungen an die Regelung als „Entscheidung in eigener Sache“ gar nicht ein, sondern begnügt sich mit der Feststellung, das Haushaltsgesetz habe ja Gesetzesqualität und eine explizite gesetzliche Festlegung sei nicht nötig, da der Bürger weder Haushaltsplan noch Gesetzblätter durchforste. Die Vergleichbarkeit mit den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Parteienfinanzierung und Abgeordnetenentschädigung wird nicht näher besprochen.

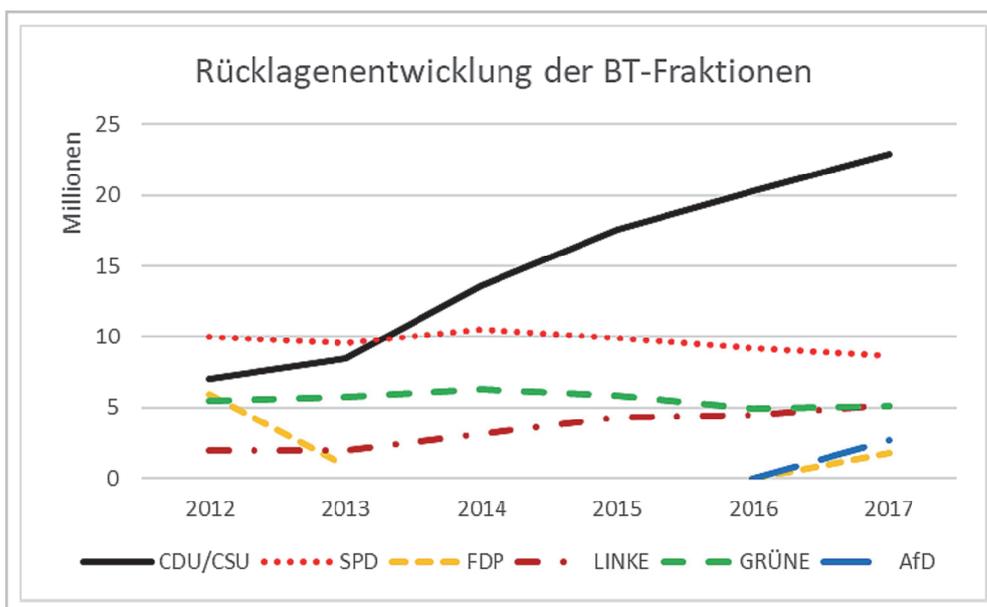
⁴⁵ Die Rechenschaftsberichte zeichnen die Entwicklung wegen des deutlich größeren Umfangs und der wesentlich größeren Organisation der Parteien nur sehr zeitversetzt nach. Aktuell sind etwa nur die Rechenschaftsberichte der Parteien für das Kalenderjahr 2016 bekanntgemacht, siehe BT-Drs. 19/2300.

Zahlenwerken der Fraktionen, den geprüften Rechnungen für das Jahr 2017, wird dies besonders deutlich. Auch die „neuen“ im Bundestag befindlichen Fraktionen AfD und FDP haben innerhalb der sehr kurzen Berichtsperiode (September 2017 bis Jahresende 2017) bereits Rücklagen, das heißt im Gegensatz zu Rückstellungen ungebundene passiva⁴⁶, denen also keine Verbindlichkeit gegenübersteht, angelegt: Bei der AfD wurden bereits 2,6 Millionen Euro derartig zurückgelegt⁴⁷, bei der FDP-Fraktion immerhin 1,7 Millionen Euro⁴⁸. Die Rücklagen der bereits im Bundestag vertretenen Fraktionen sind derweil noch einmal kräftig angestiegen: Die CDU/CSU-Fraktion hat ihre Rücklagen um gut 2,6 Millionen Euro auf unglaubliche rund 23 Millionen Euro gesteigert⁴⁹. Die SPD-Fraktion hat den Rücklagen einen Betrag von lediglich 254 Tausend Euro hinzugefügt⁵⁰ und befindet sich nach einem defizitären Jahr 2016 (negatives Jahresergebnis von über 750 Tausend Euro⁵¹) auch dank Einsparungen bei den Ausgaben in Höhe von fast 700 Tausend Euro⁵² wieder in den schwarzen Zahlen. In Relation zu den anderen Fraktionen, die – mit Ausnahme der Grünen – stark an Rücklagen zugelegt haben (jeweils ein Plus von über 2 Millionen Euro), scheint die finanzielle Situation hier – wohl auch wegen der deutlichen Mandatsverluste – vergleichsweise angespannt. Die Entwicklung der Rücklagen veranschaulicht nebenstehendes Diagramm⁵³.

Das Abgeordnetengesetz unterwirft die Möglichkeit der Rücklagenbil-

dung keinen weitergehenden Begrenzungen. Das Gesetz geht ausdrücklich von der Möglichkeit der Bildung von Rückstellungen und Rücklagen aus, schließlich sind diese Posten bei der Einnahmen- und Ausgabenrechnung explizit anzugeben⁵⁴ und auch § 50 Abs. 5 AbgG zeigt, dass der Gesetzgeber diese Möglichkeit eröffnen möchte. Insofern ist die Rücklagenbildung einfachgesetzlich weder der Höhe noch dem Zweck nach begrenzt, wie dies in einigen Landesparlamenten der Fall ist⁵⁵. Zusammen mit der Thesaurierungsoption des § 54 Abs. 7 AbgG wird den Fraktionen überdies die Möglichkeit eröffnet, nicht verbrauchtes Geld nicht nur auf neue Rechnung ins nächste Jahr, sondern sogar in eine neue Legislaturperiode mitzunehmen und den für die Fraktionen als Untergliederung des Parlaments geltenden Grundsatz der Diskontinuität zu überwinden⁵⁶.

Verfassungsrechtlich begegnet die Möglichkeit der Fraktionen zum (unbegrenzten) Rücklagenaufbau zunächst einmal Bedenken. Für die Zulässigkeit der Rücklagenbildung wird zumeist Folgendes ins Feld geführt: Auch den Fraktionen darf die Tätigkeit von



⁴⁶ Im Folgenden sind unter Rücklagen nur solche im engeren Sinne gemeint. Teilweise wird der Begriff auch missverständlich als Oberbegriff für Rücklagen und Rückstellungen verwendet. Zu den Begrifflichkeiten auch *Hölscheidt*, *Das Recht der Parlamentsfraktionen*, 2001, S. 627.

⁴⁷ BT-Drs. 19/3700, S. 8 f.

⁴⁸ BT-Drs. 19/3700, S. 10 f.

⁴⁹ BT-Drs. 19/3700, S. 2 f.

⁵⁰ BT-Drs. 19/3700, S. 5 f.

⁵¹ BT-Drs. 18/13300, S. 5.

⁵² BT-Drs. 19/3700, S. 5 im Vergleich zu BT-Drs. 18/13300, S. 5.

⁵³ Alle Tabellen oder Schaubilder entspringen der eigenen Darstellung des *Verf.*

größeren Anschaffungen nicht verwehrt werden. Diese lassen sich mit den Jahresmitteln ggf. nicht entsprechend abbilden und müssen angespart werden. Gegen unvorhergesehene Belastungen müssen die Fraktionen Vorkehrungen treffen können. Sei es eine parlamentarische Mehrbelastung durch externe Sachverständige oder Untersuchungsausschüsse: Eine gewisse Flexibilität ist für eine sachgerechte Arbeit der Fraktionen von Vorteil.

⁵⁴ Vgl. § 52 Abs. 3 Nr. 2 lit. a) und b) AbgG.

⁵⁵ Nachweise bei *Hobusch*, *DÖV* 2018, 552, 558.

⁵⁶ Weitere Nachweise bei *ders.*, *DÖV* 2018, 552, 558.

Versteht man die jährlichen Geldmittel, die den Fraktionen nach § 50 Abs. 1 AbgG zufließen, als zweckgebundene Mittel zur Verwendung im entsprechenden Jahr, ist ein Rücklagenaufbau hingegen nicht notwendig. Wenn bei der Angemessenheit der Mittel für die Fraktionen und dem Vorschlag des Bundestagspräsidenten jeweils das nächste Jahr als Gegenstand der Planung herangezogen wird, so sind die Geldmittel genau der Betrag, der für die Arbeit einer Fraktion in einem Jahr auskömmlich ist. Für den Aufbau einer Fraktion gibt es ebenso wenig zusätzliche Mittel wie für die drohende Abwicklung. Sofern dieser Jahresbetrag nicht ausreicht, sind Mittel umzuschichten und ist ggf. im Folgejahr eine Erhöhung der Mittel anzustreben. Entsprechend flexibel ist ja auch das Anpassungsverfahren, das eine jährliche Korrektur ermöglicht: Die Fraktionen erhalten nicht etwa einen Geldbetrag für die gesamte Legislaturperiode, den sie sich vollständig selbst einteilen, sondern einen Geldbetrag für jedes Jahr. Gibt man den Fraktionen die Möglichkeit, Ansparungen für spätere unvorhergesehene Ereignisse zu tätigen, so verstoßen die Rücklagen jedenfalls dann gegen das Gebot der angemessenen Finanzierung, wenn diese Ereignisse nicht eintreten und das Geld bei den Fraktionen verbleibt: Dann hat die Fraktion nämlich mehr erhalten, als notwendig war.

Diese genannten positiven wie negativen Zweckmäßigkeitserwägungen können aber die abstrakte *Rechtsfrage* der Verfassungsmäßigkeit der Rücklagenbildung jedenfalls nicht ausreichend beantworten. Ein Rückschluss von der Zweckmäßigkeit auf die Verfassungswidrigkeit verbietet sich. Rücklagen sind nur dann verfassungswidrig, wenn sie zu einer Überfinanzierung der Fraktionen führen⁵⁷. Eine Überfinanzierung, das heißt eine Bereitstellung von Mitteln, die jenseits des Bedarfs der Fraktionen liegt, stellt mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts eine verschleierte Parteienfinanzierung⁵⁸ dar und verstößt damit gegen die Chancengleichheit der (auch außerparlamentarischen) Mitbewerber. Das mag zwar auf den ersten Blick irritieren, sind Partei und Fraktion finanziell strikt getrennt: Wäre diese Trennung strikt durchzuhalten, dürfte eine Überfinanzierung der Fraktion auf den politischen Prozess außerhalb des Parlaments nur beschränkt durchschlagen. Allerdings ist diese Grenze alleine schon durch die Möglichkeit der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen verwischt. Diese ermöglicht es den Fraktionen mit staatlichen Mitteln zu einem gewissen

⁵⁷ Auf etwaige haushaltsverfassungsrechtliche Probleme soll hier nicht eingegangen werden, siehe etwa *Fensch*, ZRP 1993, 209.

⁵⁸ So bereits BVerfGE 20, 56, 105.

Grad, am öffentlichen Meinungskampf teilzunehmen und somit auch indirekt in Konkurrenz zu anderen Parteien zu treten, denen diese staatlichen Mittel mangels Fraktion im Parlament nicht offenstehen. Überdies spielt die rechtliche Trennung für den Bürger eine nachrangige Rolle: Ob die Fraktion nun mit ausgefeilten Konzepten aufwartet oder die Partei, es mehrt die Chancen der dahinterstehenden Partei auf Wahlerfolge. Insofern hat das Bundesverfassungsgericht mit seiner pauschalen Aussage zur Überfinanzierung durchaus Recht, schließlich droht eine Verzerrung des Wettbewerbs zuungunsten der nicht vertretenen Parteien.

Bei der Ausgestaltung der Finanzierung steht dem Parlament, obgleich beschränkt durch die stärkere Kontrolle wegen des hier bestehenden strukturellen Kontrolldefizits als „Entscheidung in eigener Sache“, ein gewisser Ausgestaltungsspielraum⁵⁹ zu, der freilich vollständig überprüfbar ist.

Die Möglichkeit der Rücklagenbildung alleine führt nicht zu einer Überfinanzierung der Fraktionen. Diese Gefahr besteht vielmehr in der Kumulation verschiedener Regelungen, zu denen auch die Rücklagen gehören. Es sind auch Systeme denkbar, in denen Rücklagen möglich sind und eine Überfinanzierung verhindert wird, etwa wenn Rücklagen nur bis zum Ende der Legislatur angespart werden können und nicht darüber hinaus mitgenommen werden können⁶⁰: Denn dann sind auch Ansparungen für unvorhergesehene Ereignisse weniger problematisch. Treten die Ereignisse nicht ein, verbleibt den Fraktionen dadurch kein weitergehender Vorteil. Damit liegt das Problem vielmehr in der Höhe der Zuschüsse und der Möglichkeit der Thesaurierung, also der Mitnahme in die neue Legislaturperiode. Die hohen Rücklagen sind dann lediglich (dafür aber sehr gewichtiges) Indiz für eine Überfinanzierung der Fraktionen. Per se verfassungswidrig ist die Möglichkeit der Rücklagenbildung folglich nicht⁶¹.

c. Höhe der Zuschüsse

Die Höhe der Fraktionszuschüsse ist in den vergangenen Jahren stetig gestiegen⁶². Klare, insbesondere

⁵⁹ Siehe Fn. 27.

⁶⁰ Siehe dazu auch *Hobusch*, DÖV 2018, 552, 560 f.

⁶¹ *Waldhoff*, in: Austermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetengesetz, 2016, § 50 Rn. 28; *Meyer*, KritV 1995, 216, 241; *Hölscheidt*, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 629; *Schneider*, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 187; weitere Nachweise bei *Hobusch*, DÖV 2018, 552, 561 dort Fn. 93.

⁶² Zur Entwicklung des Umfangs siehe v. *Arnim*, Finanzierung der Fraktionen, 1993, S. 8 ff; *Hölscheidt*, Das Recht der Parlaments-

verfassungsrechtliche Vorgaben zur Höhe der Fraktionszuwendungen sind nur schwerlich fassbar: Wie kann man festlegen, welcher Betrag für die Arbeit einer Fraktion auskömmlich ist? Was ist eine „angemessene“ Finanzausstattung?

Erster Ansatzpunkt könnten Vergleiche mit anderen Parlamenten sein. So können starke Abweichungen bei vergleichbaren Größen von Fraktion und Parlament auf eine unangemessene Ausstattung hindeuten⁶³. Die Ausgangsfrage wird durch diese vergleichende Betrachtung nicht beantwortet. Vielmehr ist ein Abstellen auf die *Aufgabenerfüllung* der Fraktionen vielversprechender⁶⁴: Welche Kosten lassen sich ermitteln, wenn man alle (parlamentarischen und politischen) Aufgaben der Fraktionen in einen Kostenansatz bringt? Allerdings: Ist der Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren ein fixer Kostenpunkt zuzuordnen? Wie viel ist es „wert“, wenn die Fraktion die Meinungsbildung der Abgeordneten durch Fraktionsitzungen fördert? Auch der Lösungsweg über die positive Aufgabenbestimmung hilft also nicht sonderlich weiter, gerade weil die politischen Aufgaben der Fraktion auch durchaus unterschiedlich verstanden werden können: Wie viel Öffentlichkeitsarbeit gehört zur „Grundausstattung“, was geht darüber hinaus?

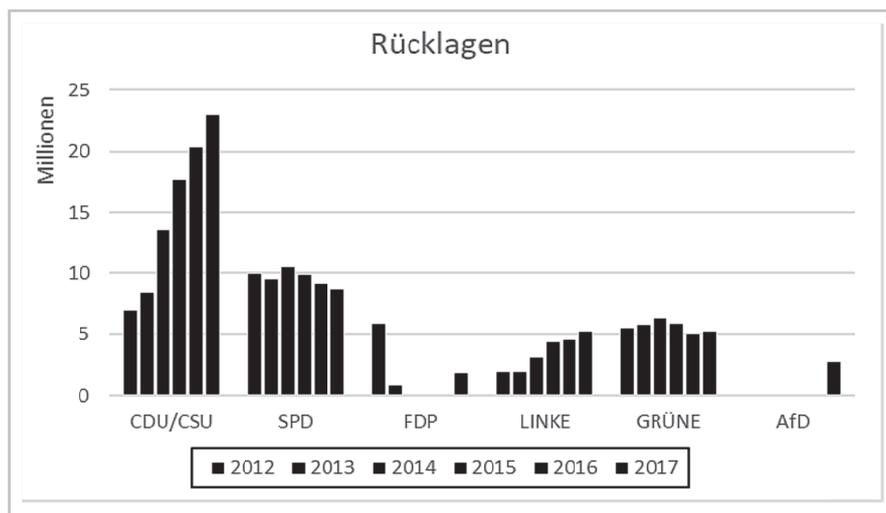
Werden Veränderungen anhand von Indizes berechnet, so wie sich auch der Bundestagspräsident bei seinem Anpassungsvorschlag an der Tarifentwicklung im Öffentlichen Dienst orientiert, so sind jedenfalls Abweichungen von diesen Indizes mit besonderem Begründungsaufwand verbunden. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Parteienfinanzierung erscheint auch diesbezüglich übertragbar.

Bisher wenig Beachtung gefunden hat ein vergleichsweise simples Instrument, welches jedenfalls dazu geeignet ist, eine Überfinanzierung der Fraktionen anzuzeigen. So lässt die Betrachtung der *Rücklagen* Rückschlüsse darauf zu, ob eine Frak-

tion strukturell überfinanziert ist⁶⁵. Werden Rücklagen über einen langen Zeitraum oder in einer enormen Höhe angelegt, ist dies Indiz für eine unangemessene Höhe der Fraktionszuschüsse⁶⁶: Denn dann waren die jährlichen Zahlungen offenkundig höher als der tatsächliche Bedarf.

Die Rücklagen der Bundestagsfraktionen lassen kaum Zweifel daran bestehen, dass die Höhe der Fraktionsfinanzierung unangemessen hoch ist. Betrachtet man die Rücklagenpositionen der Fraktionen, so fällt zunächst die größte Fraktion ins Auge. Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion hat Rücklagen in Höhe von 22,9 Millionen Euro angehäuft. Diese wachsen auch seit 2016 um gut 2,5 Millionen Euro im Jahr, von 2013 bis 2015 stiegen sie sogar von rund 8,4 Millionen auf 17,6 Millionen Euro. Die SPD-Fraktion hat bereits seit 2012 ein Rücklagenpolster von gut 10 Millionen Euro, welches mittlerweile auf 8,6 Millionen geschrumpft ist. Bei den Grünen und der Linken-Fraktion haben vor allem die Linken aufgeholt: Von bescheidenen Rücklagen in Höhe von 1,9 Millionen im Jahr 2012 kam man 2017 auf über 5 Millionen Euro und ist damit auf Augenhöhe mit den Grünen, die einen vergleichbaren Betrag angespart haben.

Am deutlichsten zeigt sich die Rücklagenbildung aber bei den Fraktionen, die bisher noch gar keine hatten, also die neu ins Parlament eingezogen sind.



fraktionen, 2001, S. 501 Siehe auch die Übersicht der Fraktionsmittel seit 1990 beim Deutschen Bundestag: www.bundestag.de/blob/272530/2cfdbf713d15a57468eef48d81dfca8f/kapitel_17_03_geldleistungen_an_die_fraktionen-pdf-data.pdf (abgerufen am 14.01.2019).

⁶³ Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 597.

⁶⁴ Ebd.

⁶⁵ Hobusch, Mehr Zuschüsse für die Fraktionen: Darf es ein bisschen mehr sein?, in: Legal Tribune Online, 24.07.2018, www.lto.de/persistent/a_id/29925/ (abgerufen am 14.01.2019); ders., DÖV 2018, 552, 561 f. mit einigen Nachweisen.

⁶⁶ Hobusch, DÖV 2018, 552, 561 f.; Meyer, KritV 1995, 216, 241 f.; Waldhoff, in: Austermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetengesetz, 2016, § 50 Rn. 28.

Zugegeben, wegen der Sondierungen lief der parlamentarische Betrieb Ende 2017 zwar nicht auf Hochtour. Überraschend ist dann aber doch, dass von den Mitteln für die Fraktionsarbeit ein Großteil in die Rücklagen gewandert ist: Am krassesten zeigt sich diese Entwicklung bei den Fraktionen, die neu in den Bundestag eingetreten sind und noch kein „Rücklagenkonto“ mitnehmen konnten (gem. § 54 Abs. 7 AbgG). So hat die AfD-Fraktion für den Zeitraum vom 26.09.2017 bis 31.12.2017 Geldleistungen nach § 50 Abs. 1 AbgG in Höhe von rund 3 Millionen Euro erhalten. Davon wanderten unglaubliche 2,6 Millionen Euro in zweckfreie Rücklagen, 20.000 Euro in „gebundene“ Rückstellungen. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der FDP, hier wurden 1,7 Millionen Euro eingestellt. Geht man davon aus, dass von den Mittelzuweisungen (FDP: 2,7 Millionen Euro; AfD: ca. 3 Millionen Euro) ein so erheblicher Teil in Rücklagen investiert werden kann, ohne dass der Fraktionsbetrieb leidet, dann liegt die Überfinanzierung auf der Hand.

Wenn die Rechnungen für das Jahr 2018 geprüft und veröffentlicht sind, lässt sich mehr über die weitere Finanzentwicklung sagen: Denn die Auswirkungen der Mandatsverluste bei CDU/CSU und SPD sind den Zahlen für 2017 nicht zu entnehmen. Geht man von den vereinbarten Kopf- und Grundbeträgen aus, so muss die CDU/CSU-Fraktion mit Mindereinnahmen in Höhe von rund 3 Millionen Euro rechnen (dann noch rund 32 Millionen Euro), die SPD-Fraktion muss Einbußen in ähnlicher Größenordnung wegstecken (Minus 2,2 Millionen Euro bei dann noch verbleibenden Zuschüssen in Höhe von rund 21,8 Millionen Euro).

d. Berechnungsverfahren

In Anbetracht der hohen Rücklagen ist jedenfalls die Frage naheliegend, ob nicht das Berechnungsverfahren der Mittel in der aktuellen Ausgestaltung große Fraktionen, insbesondere die Regierung tragende Fraktionen, bevorteilt. Möglicherweise sind die Vorteile der Ministerialbürokratie zu zurückhaltend eingepreist worden. Denkbar ist auch ein zu niedriger Ansatz der strukturellen Einsparungen bei größeren Verbänden: Die Organisation der Willensbildung des 150. Abgeordneten fällt wegen des dann bereits bestehenden Organisationsgrades für die Abgeordneten 1-149 nicht so schwer ins Gewicht wie die des 20. Abgeordneten. Die Kosten der Koordination und Organisation der Abgeordneten nehmen anerkanntermaßen ab einer gewissen Anzahl ab, weshalb durchaus naheliegend erscheint, dass dem Kopfbeitrag ohne eine degressive Ausgestaltung ein gewis-

ses Ungleichgewicht immanent ist⁶⁷. Richtig ist aber auch, dass es zur Festlegung des genauen Verhältnisses der Elemente keine Idealformel gibt, die Ausgewogenheit kann sogar davon abhängen, wie das konkrete Parlament zusammengesetzt ist und so bei der einen Zusammensetzung ideal, bei der anderen verfassungswidrig sein kann⁶⁸. Insofern ist die Rücklagenhöhe der CDU/CSU-Bundestagsfraktion jedenfalls Indiz dafür, dass sehr große Fraktionen von der aktuellen Gewichtung der drei Elemente stärker profitieren als andere Arten von Fraktionen.

e. Thesaurierung in die nächste Legislaturperiode

Anders ist die Lage bei der Thesaurierung in die neue Legislaturperiode. Die Möglichkeit, Rücklagen in ein neues Parlament mitzunehmen, ist aus verschiedenen Gründen verfassungswidrig: Sie sorgt zu einem für eine *Überfinanzierung* der Fraktionen. Das „mitgenommene“ Geld ist nämlich gar nicht für die neu anbrechende Legislaturperiode gedacht gewesen, auch gar nicht für die Fraktion, die sich als Rechtsnachfolger konstituiert. Die Gelder sind, wenn man schon nicht davon ausgeht, dass sie nur „jahresbezogen“ gewährt werden, jedenfalls nur für die betreffende Fraktion gedacht und nicht für etwaige Rechtsnachfolger. Dies wird auch an der Berechnung deutlich: Eine Fraktion, die in der Opposition ist, erhält den nicht unerheblichen Oppositionszuschlag. Dieser soll Nachteile ausgleichen, welche die Fraktion in ihrer Rolle als Opposition hat, also in genau der Zeit, in der die Fraktion auch in der Opposition ist. Sie soll nicht ein zusätzliches Polster darstellen, welches die Fraktion in einem neuen Parlament – dann ggf. als Regierungsfraktion – zusätzlich nutzen kann. Gerade das Beispiel des Oppositionszuschlages zeigt die Probleme dieser uneingeschränkten Mitnahme deutlich auf.

Daneben verletzt die Möglichkeit auch die chancengleiche Mitwirkung der anderen Fraktionen bzw. der in ihr organisierten Abgeordneten. Neu in das Parlament eintretende Fraktionen haben keine Möglichkeit, im Voraus Gelder anzusparen. Die alten Fraktionen haben gegenüber den „neuen“ einen erheblichen Startvorteil. Mit den aktuellen Zahlen lässt sich das durchaus nachdrücklich festmachen: Alle bereits bestehenden Parlamentsfraktionen haben Rücklagen von mindestens 5 Millionen Euro. Wenn man zugrunde legt, dass die neu einziehenden Fraktionen jedes Jahr so viele Rücklagen anhäufen können wie im kurzen Berichtsjahr 2017 (AfD: rund 2,6 Millio-

⁶⁷ Hobusch, DÖV 2018, 552, 562.

⁶⁸ Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 603.

nen Euro; FDP: rund 1,7 Millionen Euro), so benötigten sie 2 bis 3 Jahre, um ein entsprechendes Finanzpolster zu erhalten. Weil dieses angesparte Geld etwa auch für Öffentlichkeitsarbeit ausgegeben werden kann, haben hier die bereits finanziell „abgesicherten“ Fraktionen einen handfesten Vorteil.

Nicht verbrauchtes Geld muss am Ende der Legislaturperiode wieder in den Haushalt fließen. Die Möglichkeit, die Rücklagen in unbegrenzter Höhe auf die nachfolgende Fraktion zu übertragen, ist aus den oben genannten Gründen verfassungswidrig.

5. Die Erhöhung 2018

Entgegen des ersten Anscheins war die Erhöhung um 30 % nicht gierigen Fraktionen, sondern vor allem einer simplen Tatsache geschuldet: Der Bundestag hat plötzlich sechs anstatt vier Fraktionen und er hat deutlich mehr Abgeordnete. Bei einem Grundbetrag von rund 5 Millionen Euro macht das schon einmal 10 Millionen Mehrkosten, rechnet man noch den Oppositionszuschlag dazu, ergeben sich schon Mehrkosten von dann 11,5 Millionen Euro. Nimmt man die Kopfbeträge der neu eintretenden Fraktionen inklusive des Oppositionszuschlages hinzu, so kommt man auf weitere 21 Millionen Euro Zusatzkosten. Insofern ist der Sprung von 88 Millionen auf ca. 115 Millionen Euro im Großen und Ganzen in Ordnung. Allerdings gingen die Fraktionen bei der Bestimmung der neuen Werte für Grund- und Kopfbetrag über den Vorschlag des Bundestagspräsidenten hinaus: Dieser hatte vorgeschlagen den Grundbetrag auf 5.085.804 Euro anzuheben, den Kopfbetrag auf 106.164 Euro⁶⁹, was eine Erhöhung um 3 % dargestellt hätte. Die tatsächlich dann in den Haushalt eingestellten Beträge wichen dann mit 5.238.420 Euro für den Grund- und 109.344 Euro für den Kopfbetrag nicht unwesentlich davon ab⁷⁰. Grund- sowie Kopfbetrag wurden damit über die Steigerung der Indizes hinaus um 3 % angehoben. Jedenfalls dieser Sprung entbehrt jeder nachvollziehbaren Grundlage. Insbesondere die hohen Rücklagen aller Bundestagsfraktionen zeigen, dass ein Mehrbedarf über die üblichen an Indizes ausgerichteten Anhebungen vorliegend nicht besteht⁷¹. Die Anhebung vertieft also die schon bestehende Überfinanzierung der Fraktionen.

⁶⁹ Siehe die Angaben in BT-Drs. 19/2664, S. 2 unter V.2. die Angaben als monatliche Werte.

⁷⁰ Siehe die Erläuterungen zu den Haushaltsansätzen unter www.bundestag.de/blob/272530/2cfdbf713d15a57468eef48d81dfca8f/kapitel_17_03_geldleistungen_an_die_fraktionen-pdf-data.pdf (abgerufen am 14.01.2019).

⁷¹ *Hobusch*, Mehr Zuschüsse für die Fraktionen: Darf es ein bisschen mehr sein?, in: Legal Tribune Online, 24.07.2018, www.lto.de/persistent/a_id/29925/ (abgerufen am 14.01.2019).

Ein Fall für Karlsruhe dürfte dies gleichwohl, anders als die Erhöhung der absoluten Obergrenze für die Parteienfinanzierung, eher nicht werden. Das Empörungspotential scheint erschöpft, jedenfalls aber nicht so weit zu reichen, dass auch in dieser ureigenen Angelegenheit der parlamentarisch vertretenen Kräfte, ihrer unmittelbaren Eigenfinanzierung, das Bedürfnis nach Rechtfertigung, geschweige denn Kontrolle besteht. Der Sache nach also zwei Fälle für Karlsruhe, aber nur eine Gelegenheit des Gerichts, Finanzierungsfragen auf den Prüfstand der Verfassung zu stellen.