

## **Gesetzesbegründung und Gesetzesvorbehalt bei der Finanzierung von Fraktionen, parteinahen Stiftungen und Abgeordnetenmitarbeitern**

Von Universitätsprofessor Dr. Hans Herbert von Arnim, Speyer\*

**Mit seiner neuen Rechtsprechung zur Höhe der Beamtensoldung verlangt der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts vom Gesetzgeber als Kompensat für**

**fehlende inhaltliche Maßstäbe eine Begründung. Dafür kommen Indikatoren wie die Entwicklung von Preisen sowie anderweitigen Einkommen und Besoldungen in Betracht. Dadurch soll die Kontrolle durch Öffentlichkeit und Verfassungsgerichte erleichtert werden. Diese Rechtsprechung muss auch auf die Finanzierung von Fraktionen, parteinahen Stiftungen und Abgeordnetenmitarbeitern erstreckt werden, bei denen inhaltliche Maßstäbe ebenfalls völlig fehlen und wirksame Kontrol-**

*\* Anmerkung der Schriftleitung: Der Verfasser lehrt als pensionierter Professor an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer. Er dankt Universitätsprofessor Dr. Christian Pestalozza (FU Berlin) ganz herzlich für die kritische Durchsicht des Textes.*

len erst recht notwendig sind. Die Begründung ergänzt damit den Gesetzesvorbehalt in seiner Funktion, die Kontrolle zu verbessern.

## I. Vorbemerkung

Bei der Kontrolle von Gesetzen begnügt sich das Bundesverfassungsgericht neuerdings in bestimmten Fällen nicht mehr mit der Überprüfung der inhaltlichen Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes, sondern stellt auch gewisse Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren, die über die in der Verfassung und in der Geschäftsordnung des Parlaments ausdrücklich enthaltenen Anforderungen hinausgehen. Der viel zitierte Satz, der Gesetzgeber schulde „nichts als das Gesetz“,<sup>1</sup> gilt hier also nicht. In diesen Fällen erwartet das Gericht vom Gesetzgeber vielmehr eine sorgfältige Begründung.<sup>2</sup> Die Begründung als Anforderung des sog. inneren Gesetzgebungsverfahrens tritt damit neben den Gesetzesvorbehalt, den das Bundesverfassungsgericht für bestimmte Fälle schon seit längerem entwickelt hat, unabhängig davon, ob das Grundgesetz ihn ausdrücklich vorsieht oder nicht.

Die Finanzierung von Fraktionen, parteinahen Stiftungen und Abgeordnetenmitarbeitern ist dadurch gekennzeichnet, dass meist beide prozeduralen Anforderungen unerfüllt bleiben: Selbst gewaltige Erhöhungen erfolgen ohne jede Begründung und finden auch nicht in einem Sachgesetz, sondern nur im Haushaltsplan ihren Niederschlag.

## II. Die neuere Rechtsprechung zum inneren Gesetzgebungsverfahren

### 1. Drei Fallgruppen

Das Bundesverfassungsgericht stellt in drei Fallgruppen besondere Anforderungen an die Begründung im Gesetzgebungsverfahren. Dabei ist zwischen der Rechtsprechung des Ersten und des Zweiten Senats zu unterscheiden.

### a) Kreditaufnahme

Bei der Kontrolle der Voraussetzungen für die Kreditaufnahme gem. Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Hs. 2 GG a.F.<sup>3</sup> hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts dem Gesetzgeber eine „Darlegungslast im Gesetzgebungsverfahren“ auferlegt. Der Gesetzgeber habe „im Hinblick auf den Ausnahmecharakter dieser Befugnis“ die „Obliegenheit“, darzulegen, „daß, aus welchen Gründen und in welcher Weise er von der Befugnis des Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Hs. 2 GG Gebrauch macht.“<sup>4</sup> Dem Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers korrespondiere „eine Darlegungslast im Gesetzgebungsverfahren. Dem Bundesverfassungsgericht obliegt im Streitfall die Prüfung, ob die im Gesetzgebungsverfahren dargelegte Beurteilung und Einschätzung des Gesetzgebers nachvollziehbar und vertretbar ist.“<sup>5</sup>

### b) Hartz IV und Asyl

Ähnlich argumentierte der Erste Senat bei der Kontrolle der Höhe der Hartz-IV-Regelsätze.<sup>6</sup> Der Gesetzgeber habe „die Obliegenheit, die zur Bestimmung des Existenzminimums im Gesetzgebungsverfahren eingesetzten Methoden und Berechnungsschritte nachvollziehbar offen zu legen.“ Kommt der Gesetzgeber dem „nicht hinreichend nach, steht die Ermittlung des Existenzminimums bereits wegen dieser Mängel nicht mehr mit Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG in Einklang.“<sup>7</sup> Versäumt der Gesetzgeber es also, eine nachvollziehbare Begründung vorzunehmen und diese offenzulegen, ist das Gesetz bereits deshalb verfassungswidrig.

Der Erste Senat hat dann aber bei der Kontrolle der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz<sup>8</sup> abgeschwächt und nur noch ein *begründbares* Gesetz verlangt, also ein Gesetz dessen Begründung notfalls auch im Verfassungsprozess nachgeholt werden kann.<sup>9</sup> Diese Linie hat der Erste Senat im zweiten Hartz-IV-Urteil von

1 Willi Geiger, Gegenwartsprobleme der Verfassungsgerichtsbarkeit aus deutscher Sicht, in: Thomas Berberich u. a. (Hrsg.), Neue Entwicklungen im öffentlichen Recht, 1979, S. 141: „Der Gesetzgeber schuldet den Verfassungsorganen und Organen im Staat, auch den Verfassungsgerichten, nichts als das Gesetz. Er schuldet ihnen weder eine Begründung noch gar die Darlegung aller seiner Motive, Erwägungen und Abwägungen.“ Ebenso Klaus Schlaich, Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, VVDStRL 39 (1981), 99 (109).

2 Generell eine Begründung durch den Gesetzgeber verlangt Gunther Schwerdtfeger, Optimale Methodik der Gesetzgebung als Verfassungspflicht, in: Rolf Stödter/Werner Thieme (Hrsg.), Hamburg – Deutschland – Europa, FS für Hans-Peter Ipsen, 1977, S. 173 ff.; ders., Öffentliches Recht in der Fallbearbeitung, 14. Aufl., 2012, Rn. 410. Siehe auch Jörg Lücke, Begründungszwang und Verfassung, 1987; ders., Die Allgemeine Gesetzgebungsordnung, ZG 2001, 1 (30 ff.); Christian Bickenbach, Die Einschätzungsprerogative des Gesetzgebers, 2014, S. 430–440, 533; Winfried Kluth, Die Begründung von Gesetzen, in: Winfried Kluth/Günter Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, S. 333 ff.

3 In der bis zum 31.7.2009 geltenden Fassung.

4 BVerfG, Urt. v. 18.4.1989, 2 BvF 1/82, BVerfGE 79, 311 (343 ff.). Kritisch dazu Christian Pestalozza, Vom hohen Rang des Verfassungsverfahrensrechts, Neue Justiz 2006, 1 ff.

5 BVerfG, Urt. v. 9.7.2007, 2 BvF 1/04, BVerfGE 119, 96 (140 f.).

6 BVerfG, Urt. v. 9.10.2010, 1 BvL 1/09, 1 BvL 3/09, 1 BvL 4/09, BVerfGE 125, 175 (225 f.) (sog. erstes Hartz-IV-Urteil). Zustimmung zu diesem Urteil z. B. bei Ralf Rothkegel, Ein Danaergeschenk für den Gesetzgeber, ZFSH SGB 2010, 135; Miriam Meßling, Grundrechtsschutz durch Gesetzgebungsverfahren. Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 (SGB II-Regelsatz-Urteil), in: FS für Renate Jaeger, 2011, S. 787; Jakob Nolte, Rationale Rechtsfindung und Sozialrecht: Die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Anforderungen an die Bestimmung des Existenzminimums im Lichte neuer sozialgerichtlicher Rechtsprechung, Der Staat 2013, 245. – Kritik am Urteil z. B. bei Timo Hebel, Ist der Gesetzgeber verfassungsrechtlich verpflichtet, Gesetze zu begründen?, DÖV 2010, 754 (759 ff.).

7 BVerfG, Urt. v. 18.7.2012, 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11, BVerfGE 132, 134 (162 ff., 170 ff.) (Asylbewerberleistungsurteil).

8 Allerdings hatte der Erste Senat auch schon im ersten Hartz-IV-Urteil nachgeschobene Erläuterungen der Bundesregierung mitberücksichtigt, was die Unterscheidung zwischen beiden Urteilen etwas verschwimmen lässt: BVerfGE 125, 175 (241 f. Rn. 181).

2014 fortgeführt. Er hält zwar an der Kontrolle der Grundlagen und der Methoden der Leistungsbemessung fest. „Schlicht gegriffene Zahlen ebenso wie Schätzungen ins Blaue hinein“ genügen jedenfalls „den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht.“<sup>10</sup> „Die Art und Höhe der Leistungen müssen sich mit einer Methode erklären lassen, nach der die erforderlichen Tatsachen im Wesentlichen vollständig und zutreffend ermittelt werden und nach der sich die Berechnungsschritte mit einem nachvollziehbaren Zahlenwerk innerhalb dieses Verfahrens bewegen.“<sup>11</sup> Es genüge aber, dass die gesetzlichen Regeln realitätsgerecht und schlüssig „begründet werden können.“<sup>12</sup> Fehlt es an der Begründbarkeit, so liegt ebenfalls schon deshalb Verfassungswidrigkeit vor: „Lassen sich die Leistungen zur Sicherung des Existenzminimums nicht nachvollziehbar und sachlich differenziert, also bedarfsgerecht berechnen, stehen diese Leistungsregeln nicht mehr mit Art. 1 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG in Einklang.“<sup>13</sup>

### c) Besoldung

Im Gegensatz zum Ersten Senat bleibt der Zweite Senat bei der Kontrolle der Amtsangemessenheit der Alimentierung von Professoren,<sup>14</sup> Richtern, Staatsanwälten<sup>15</sup> und sonstigen Beamten<sup>16</sup> dabei, dass bereits im Gesetzgebungsverfahren eine nachvollziehbare Begründung gegeben werden muss. Unter ausdrücklicher Bezugnahme auf das erste Hartz-IV-Urteil von 2010<sup>17</sup> übernahm der Zweite Senat 2012 dessen Kerngedanken und hielt daran auch in seinem zweiten Besoldungsurteil vom 5. Mai 2015<sup>18</sup> sowie in einer dritten Besoldungsentscheidung vom 17. November 2015<sup>19</sup> fest: Die nachträgliche „Begründbarkeit“ genüge „den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Prozeduralisierung“ nicht. Vielmehr müssten „die erforderlichen Sachverhaltsermittlungen vorab erfolgen und dann in der Gesetzesbegründung dokumentiert werden.“ Diese Anforderung an das Gesetzgebungsverfahren ziele „auf die Herstellung von Entscheidungen und nicht auf ihre Darstellung, d.h. nach-

trägliche Begründung.“<sup>20</sup> Danach besteht also keine Möglichkeit der Nachbesserung im Verfassungsprozess.<sup>21</sup>

## 2. Besondere Merkmale

### a) Unbestimmtheit der materiell-rechtlichen Vorgaben

Übereinstimmendes Kennzeichen der genannten Fallgruppen ist das Fehlen konkreter verfassungsrechtlicher Maßstäbe, das durch prozedurale Anforderungen möglichst kompensiert werden soll. Weder die Voraussetzungen der Kreditaufnahme gem. Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Hs. 2 GG a.F. noch die Höhe der Besoldung, der Hartz-IV-Regelsätze oder der Leistungen für Asylbewerber sind inhaltlich determiniert. So hebt das Kreditfinanzungs-urteil auf das „Fehlen eindeutiger materiell-rechtlicher Vorgaben“ ab.<sup>22</sup> „Die Unbestimmtheit des materiellen Maßstabs“ finde „ein Stück weit einen Ausgleich in formell-verfahrensmäßigen Anforderungen.“<sup>23</sup>

Im ersten Besoldungsurteil von 2012 heißt es: „Die prozeduralen Anforderungen an den Gesetzgeber kompensieren die Schwierigkeit, das verfassungsrechtlich gebotene Besoldungsniveau anhand materieller Kriterien zu bestimmen. [...] Das grundrechtsgleiche Recht auf Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation [Liefere] keine quantifizierbaren Vorgaben im Sinne einer exakten Besoldungshöhe.“<sup>24</sup> Es bedürfe deshalb „prozeduraler Sicherungen, damit die verfassungsrechtliche Gestaltungsrichtlinie des Art. 33 Abs. 5 GG auch tatsächlich eingehalten wird.“<sup>25</sup> Mit dieser „Prozeduralisierung“ soll als Ausgleich für die fehlende inhaltliche Bestimmtheit ein „Rationalisierungsgewinn“ erzielt werden.<sup>26</sup>

### b) Evidenzkontrolle

Die inhaltliche Unbestimmtheit besteht jedoch nur innerhalb bestimmter Bandbreiten. Bei deren Überschreiten erscheint auch das gesetzgeberische *Ergebnis* evident unrichtig. So hatte der Erste Senat die seit 1993 – trotz Anstiegs der Preise und des Lebensstandards – nicht erhöhten Leistungen für Asylbewerber bereits als evident zu gering und damit das Asylbewerberleistungsgesetz als verfassungswidrig angesehen.<sup>27</sup>

Ebenso hatte der Zweite Senat eine W2-Professorenbesoldung für evident unangemessen gehalten, bei der das Grundgehalt trotz der besonderen Qualitätsanforderungen des Professorenberufs nicht einmal dem Besoldungsniveau des Eingangsamtes des höheren Dienstes (Regierungsrat) in der Endstufe entsprach.<sup>28</sup>

Schließlich hat der Zweite Senat die A 10-Besoldung von Beamten in Sachsen für evident verfassungswidrig er-

10 BVerfG, Urt. v. 23.7.2014, 1 BvL 10/12, 1 BvL 12/12, 1 BvR 1691/13, BVerfGE 137, 34 (75 Rn. 83).

11 BVerfGE 137, 34 (76 Rn. 84).

12 BVerfGE 132, 134 (162 Rn. 69). Siehe auch S. 170 Rn. 90: „realitätsgerecht und begründbar bemessen.“

13 BVerfGE 132, 134 (165 f. Rn. 79).

14 BVerfG, Urt. v. 14.2.2012, 2 BvL 4/10, BVerfGE 130, 263 (sog. erstes Besoldungsurteil).

15 BVerfG, Urt. v. 5.5.2015, 2 BvL 17/09 u. a., NJW 2015, 1935 (sog. zweites Besoldungsurteil). Dazu und zur einschlägigen Rechtsprechung insgesamt *Martin Stuttmann*, *Zeitenwende – Die Bestimmung der Minimalbesoldung nach dem BVerfG*, NVwZ 2015, 1007; *Anna Sanders/Damian Preisner*, *Begründungspflicht des Gesetzgebers und Sachverhaltsaufklärung im Verfassungsprozess*, DÖV 2015, 761; *Isabel Schübel-Pfister*, *Koordinatensystem für die Richter- und Beamtenbesoldung*, NJW 2015, 1920. Siehe auch *Simon Kempny/Heidi Krüger*, *Prozeduralisierung des (Grund-)Rechtsschutzes – eine Analyse der jüngeren Rechtsprechung*, SächsVBl 2014, 153.

16 BVerfG, Beschl. v. 17.11.2015, 2 BvL 19/09 u. a.

17 BVerfGE 130, 263 (301 f.).

18 BVerfG, Urt. v. 5.5.2015, 2 BvL 17/09 u. a., Rn. 129 f.

19 BVerfG, Beschl. v. 17.11.2015, 2 BvL 19/09 u. a., Rn. 112 f.

20 BVerfG, Urt. v. 5.5.2015, 2 BvL 17/09 u. a., Rn. 130. Ebenso BVerfG, Beschl. v. 17.11.2015, 2 BvL 19/09 u. a., Rn. 113.

21 *Stuttmann* (Fn. 15), NVwZ 2015, 1013.

22 BVerfGE 79, 311 (344).

23 BVerfGE 79, 311 (344 f.).

24 BVerfGE 130, 263 (301 f.).

25 BVerfGE 130, 263 (301) unter Bezug auf BVerfGE 125, 175 (226) und BVerfGE 95, 1 (22).

26 BVerfG, Urt. v. 5.5.2015, 2 BvL 17/09 u. a., Rn. 130.

27 BVerfGE 132, 134 (166 ff. Rn. 80 ff.).

28 BVerfGE 130, 263 (304).

klärt, weil sie in den letzten eineinhalb Jahrzehnten deutlich hinter den Preissteigerungen und anderen einschlägigen Indikatoren zurückgeblieben ist,<sup>29</sup> ohne dass dafür zureichende Rechtfertigungsgründe vorliegen.<sup>30</sup>

Die Verfahrensanforderungen erlangen also insofern entscheidendes Gewicht, als sie Hilfskriterien und Hilfs-Anhaltspunkte (wie den Anstieg der Preise oder die Besoldungshöhe anderer Amtsträger) zur Verfügung stellen, die bei inhaltlicher Unklarheit über das von der Verfassung Geforderte das Angemessene sozusagen indizieren.<sup>31</sup> Zur Darlegung solcher Indizien im Gesetzgebungsverfahren zwingt der Zweite Senat den Gesetzgeber praktisch dadurch, dass er, wenn sie fehlen, das Gesetz für verfassungswidrig erklärt.

### III. Anwendbarkeit auf die Finanzierung von Fraktionen, parteinahen Stiftungen und Abgeordnetenmitarbeitern

#### 1. Neuland

Auch für die Höhe der staatlichen Parteienfinanzierung und der Abgeordnetendiäten fehlt es an inhaltlichen Maßstäben. Diese Themen seien hier aber ausgeklammert. Dazu gibt es bereits eine ausführliche eigene Rechtsprechung, die Vorkehrungen getroffen und Grenzen gesetzt hat, um diese nun im Parteiengesetz und in den Abgeordnetengesetzen geregelten Bereiche einigermaßen zu domestizieren, wobei hier dahingestellt sein mag, inwieweit das überall gelungen ist. Umso interessanter erscheint die Finanzierung von Fraktionen, parteinahen Stiftungen und derjenigen Teile der Diäten, deren Höhe nicht in einem besonderen Gesetz, sondern lediglich in einem Titel des Haushaltsplans festgelegt wird. Hier fehlt es noch weitgehend an einer gerichtlichen Domestizierung.

#### 2. Keine inhaltlichen Maßstäbe

Auch für die Höhe der öffentlichen Mittel für Fraktionen, parteinahe Stiftungen und Abgeordnetenmitarbeiter existieren keine inhaltlichen Maßstäbe. Die Unbestimmtheit ist mindestens ebenso groß wie in den vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fällen.

### 3. Grundrechtsverletzung bei Ober- statt Untergrenze?

Hinsichtlich des Existenzminimums<sup>32</sup> und der angemessenen Besoldung<sup>33</sup> besteht ein grundrechtlicher oder grundrechtsgleicher Leistungsanspruch. Einen entsprechenden Anspruch dürften auch die Fraktionen und die Abgeordneten hinsichtlich ihrer Mitarbeiter haben. Die Amtsausstattung ist Bestandteil des Anspruchs auf angemessene Entschädigung.<sup>34</sup> Dazu dürften auch Mitarbeiter gehören. Dasselbe dürfte für Fraktionszahlungen gelten. Fraktionen sind Teile des Parlaments mit bestimmten selbstständigen Aufgaben, die deshalb auch staatlich finanziert werden müssen. Hinsichtlich der parteinahen Stiftungen ist dagegen ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf Leistungen nicht ersichtlich. Die Frage eines Anspruchs hat bisher allerdings praktisch keine Rolle gespielt, da Fraktionen ihre Mittel selbst festsetzen und deshalb kein Problem eines Zuwenig, sondern nur das eines Zuviel besteht, es also nicht um eine Untergrenze, sondern das Ziehen einer Obergrenze geht.

Zudem besteht noch ein weiterer Unterschied zu den unter II behandelten Fallgruppen: Anders als ein Zuwenig an Besoldung kann ein Zuviel an Fraktions- oder Mitarbeiterfinanzierung den grundrechtlichen Leistungsanspruch gar nicht verletzen. Insofern könnte fraglich sein, ob die dort dargestellte Rechtsprechung hier überhaupt einschlägig ist. Möglicherweise kommt es auf die Grundrechtsverletzung aber gar nicht an. Dafür spricht jedenfalls die Rechtsprechung zur Kreditaufnahme gem. Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Hs. 2 GG a.F.,<sup>35</sup> mit welcher der Senat dem Gesetzgeber ebenfalls eine besondere Darlegungslast auferlegt hatte, obwohl kein grundrechtlicher Anspruch auf Einhaltung des Verfassungsrechts bestand und obwohl es um die Verhinderung eines Zuviel an kreditfinanzierten Staatsausgaben ging.

Aber selbst wenn man einen grundrechtlichen Anspruch verlangt, besteht hier jedenfalls die besondere Situation, dass ein Zuviel an Leistungen, z. B. für Fraktionen, leicht auf verdeckte Staatsfinanzierung hinausläuft<sup>36</sup> oder ihr jedenfalls den Weg ebnet<sup>37</sup> und dass außerparlamentarische Parteien einen grundrechtlichen Anspruch darauf haben, nicht durch verdeckte Staatsfinanzierung der Parlamentsparteien diskriminiert zu werden.<sup>38</sup> Die mangelnde Bestimmtheit der legitimen Leistungen geht also in die mangelnde Bestimmtheit der illegitimen Leistungen über. Ebenso wenig wie inhaltliche Kriterien für die Höhe der öffentlichen Mittel für Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter oder parteinahe Stiftungen existieren,

29 BVerfG, Beschl. v. 17.11.2015, 2 BvL 19/09 u. a., Rn. 114–130.

30 BVerfG, Beschl. v. 17.11.2015, 2 BvL 19/09 u. a., Rn. 131–139.

31 Zum Verhältnis von Evidenz- und prozeduraler Kontrolle: BVerfGE 125, 175 (225 f.): „Da das Grundgesetz selbst keine exakte Bezifferung des Anspruchs erlaubt, beschränkt sich – bezogen auf das Ergebnis – die materielle Kontrolle darauf, ob die Leistungen evident unzureichend sind (BVerfGE 82, 60 [91 f.]). [...] Es erfordert aber eine Kontrolle der Grundlagen und Methode der Leistungsbemessung daraufhin, ob sie dem Ziel des Grundrechts gerecht werden.“ So auch BVerfGE 132, 134 (165 Rn. 78 f.). Siehe auch schon BVerfGE 79, 311 (346): Der Gesetzgeber werde künftig „in den Fällen, in denen die Eignung zweifelhaft erscheint, die Eignungsprüfung des Bundesverfassungsgerichts im Hinblick auf den Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers maßgeblich darauf abstellen, ob er in dem für eine Überprüfung erforderlichen Umfang seine Einschätzungen und Beurteilungen dargelegt hat.“

32 BVerfGE 125, 175 (222): „Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums.“

33 BVerfG, Urt. v. 5.5.2015, 2 BvL 17/09 u. a., Rn. 92: Art. 33 Abs. 5 GG begründet „ein grundrechtsgleiches Recht der Beamten.“

34 Für den Bund: Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG.

35 BVerfGE 79, 311 (343–346).

36 BVerfGE 20, 56 (105): „Zuschüsse [...], die durch die Bedürfnisse der Fraktionen nicht gerechtfertigt wären, also eine verschleierte Parteienfinanzierung enthielten.“

37 BVerfGE 80, 188 (214): Unzulässig wäre es, wenn „der Bundestag [...] durch übermäßige Zuwendungen [...] den Weg [...] für eine verfassungswidrige Parteienfinanzierung“ ebnet würde.

38 Z. B. BVerfGE 85, 264 (297).

gibt es inhaltliche Kriterien dafür, welcher Anteil der tatsächlich gewährten Zahlungen aufgrund verdeckter Parteienfinanzierung überhöht ist. Berücksichtigt man zusätzlich, dass Fraktionen und Abgeordnete über die Höhe ihrer öffentlichen Mittel und die ihrer Stiftungen sozusagen in eigener Sache entscheiden und deshalb der Kontrolle durch Öffentlichkeit und Verfassungsgerichte besonders bedürfen,<sup>39</sup> müssen im Ergebnis die Grundsätze, welche der Senat für die Bemessung des Existenzminimums und der Beamtenbesoldung entwickelt hat, auch auf sie angewendet werden. Auch Entscheidungen über die Höhe und Verteilung der öffentlichen Mittel für Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahe Stiftungen sind deshalb öffentlich zu begründen.

#### 4. Verstoß gegen Gesetzesvorbehalt

Mit seiner Diäten-<sup>40</sup> und Wesentlichkeits-Rechtsprechung<sup>41</sup> schreibt das Bundesverfassungsgericht eine spezialgesetzliche Regelung der Höhe und Verteilung der Leistungen an Abgeordnetenmitarbeiter vor. Dasselbe muss für Leistungen an Fraktionen und parteinahe Stiftungen gelten.<sup>42</sup> Doch eine solche sachgesetzliche Regelung fehlt hier. Die Festlegung erfolgt bloß im Haushaltsplan. Die Regelung ist bereits deshalb verfassungswidrig. Die öffentliche Kontrolle ist hier noch weiter reduziert als in den Fallgruppen, die der unter II dargestellten Rechtsprechung zu Grunde liegen: Während die Höhe des Existenzminimums und der Beamtenbesoldung immerhin im Gesetz steht, sodass Änderungen das normale Gesetzgebungsverfahren durchlaufen müssen, erfolgt die Festsetzung der Höhe und der Verteilung der Zahlungen an parteinahe Stiftungen, an die Bundestagsfraktionen und viele Landtagsfraktionen sowie für Mitarbeiter von Bundestags- und vielen Landtagsabgeordneten nicht in einem Sachgesetz, sondern bloß im Haushaltsplan und damit erst recht in einem öffentlichkeitsscheuen Verfahren. Denn im Haushaltsplan gehen Änderungen der einzelnen Titel leicht unter. Mangels sachgesetzlicher Regelung leidet die öffentliche Kontrolle Not. Das gilt erst recht, wenn Erhöhungen erst unmittelbar vor der letzten Beratung im Plenum in den Haushaltsplan eingestellt werden, wie dies bei Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeitern und parteinamen Stiftungen regelmäßig der Fall ist.<sup>43</sup>

#### 5. Schwächung und Ausschaltung der Verwendungskontrolle

Die Problematik nimmt weiter zu, wenn auch die zweckentsprechende Verwendung der Mittel nicht oder nur eingeschränkt überprüft wird. Deshalb muss der Rechnungshof z.B. die Ausgaben der Fraktionen uneingeschränkt prüfen können wie andere Institutionen auch.<sup>44</sup> Die Einschränkung der Rechnungshof-Kontrolle durch die Fraktionsgesetze (für den Bund: § 53 Abs. 2 Satz 2 AbgG) ist deshalb verfassungswidrig. Dasselbe gilt für die Weigerung des Bundestags, den Rechnungshof die Verträge mit Abgeordnetenmitarbeitern und deren Verwendung prüfen zu lassen.<sup>45</sup> Hierher gehören auch die Fälle, in welchen verfassungswidrige Ausgaben durch Gesetz erlaubt und dadurch ebenfalls die Finanzkontrolle ausgeschlossen wird, wie z.B. das Gestatten von Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen (für den Bund: §§ 47 Abs. 3, 50 Abs. 1 AbgG)<sup>46</sup> und das Gewähren von Funktionszulagen durch die Fraktionen (§ 52 Abs. 2 Nr. 2 lit. a AbgG).<sup>47</sup>

Auch werden Mitarbeiter von Abgeordneten aller Fraktionen ungehindert für Wahlkämpfe eingesetzt, wie eine Sendung des ARD-Fernsehmagazins Report Mainz vor der Bundestagswahl 2013 beispielhaft demonstriert hat.<sup>48</sup> Da allein jeder Bundestagsabgeordnete über rund 22.000 Euro (einschließlich der Arbeitgeber-Sozialausgaben) monatlich verfügt, womit er im Durchschnitt sechs Mitarbeiter beschäftigt, besteht dafür ein gewaltiges Potenzial, welches für das Jahr 2016 noch um weitere 17,4% erhöht wurde.<sup>49</sup> Zudem schließt der Bundestag weder die Beschäftigung von Parteigeschäftsführern als Abgeordnetenmitarbeiter aus noch schreibt er den Abgeordneten öffentliche Rechenschaft für die Beschäftigung und den Einsatz ihrer Mitarbeiter vor und leistet dadurch ihrer Verwendung für Parteiaufgaben erst recht Vorschub.

Die Arbeit der parteinamen Stiftungen kommt den Mutterparteien ohnehin zugute, wie selbst ein sehr stiftungsgeneigtes Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1986 bestätigt.<sup>50</sup> Dieses hat zwar verdeckte Parteienfinanzierung durch die Globalzuschüsse der Stiftungen noch in Abrede gestellt, dürfte insoweit aber durch inzwischen verschärfte Beurteilungsmaßstäbe überholt sein.<sup>51</sup>

Alle diese Formen der mangelnden *Verwendungskontrolle* verschärfen das Problem mangelnder *Bewilligungskontrolle* noch ganz erheblich. Denn auf diese Weise können vitale Eigen- und Machtinteressen umso leichter durchschlagen und zu überhöhter Bewilligung führen. Entweder geht es um eigene Einnahmen von Abgeordneten selbst (so bei Funktionszulagen) oder um das Interesse der Parteien an verdeckter Staatsfinanzierung,

39 Dazu näher *Hans Herbert von Arnim*, Die Angst der Richter vor der Macht, S. 77 ff.

40 BVerfGE 40, 296 (327). Siehe auch VerfG NW, Urt. v. 16.5.1995, 20/93, NVwZ 1996, 164; ThürVerfGH, Urt. v. 14.7.2003, VerfGH 2/01, NVwZ-RR 2003, 793.

41 Z.B. OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 14.3.2012, OVG 6 B 19.11, NVwZ 2012, 1265, m. w. N.

42 Zusammenfassend *Uwe Volkmann*, Politische Parteien und öffentliche Leistungen, 1993, S. 328 f.; *Hans Herbert von Arnim*, Politische Parteien im Wandel, 2011, S. 45 f. (62 f.); *ders.*, Der Verfassungsbruch, 2011, S. 31 f.; jeweils mit weiteren Nachweisen. – Das Bundesverfassungsgericht konnte die Frage, ob eine gesetzliche Regelung erforderlich ist, früher allerdings für Fraktionen (BVerfGE 80, 188 [214 f.]) und parteinahe Stiftungen (BVerfGE 73, 1 [39]) noch offenlassen.

43 Ein jüngstes Beispiel findet sich unten in Fn. 65.

44 BVerfGE 80, 188 (214).

45 *Arnim* (Fn. 39), S. 57–60.

46 BVerfGE 20, 56 (104); BVerfGE 80, 188 (231).

47 BVerfGE 102, 224.

48 Report Mainz, Wahlkampf auf Staatskosten: Wie Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten den Sommer verbringen, Sendung v. 17.9.2013.

49 Siehe unten zu Fn. 65.

50 BVerfGE 73, 1 (38).

51 *Arnim* (Fn. 39), S. 26 ff., 71 ff.

die ihre Wettbewerbslage verbessert und hinter der das alles beherrschende politische Interesse an Machterhalt und Machtgewinn steht.

### 6. Ergänzung durch die neuere Rechtsprechung

Die Rechtsprechung, wie sie im ersten Hartz-IV-, in den Kreditfinanzierungs- und Besoldungsurteilen ihren Niederschlag gefunden hat, ergänzt den erforderlichen Gesetzesvorbehalt, indem sie vom Gesetzgeber zusätzlich zweierlei verlangt: Zum einen muss das Gesetzgebungsverfahren eine nachvollziehbare Begründung enthalten. Zum zweiten darf die Festlegung nicht evident unrichtig sein.

#### a) Evident zu hoch

Ähnlich wie das Gericht das Existenzminimum für Asylbewerber als evident zu niedrig angesehen hatte, weil es seit 1993 trotz der gestiegenen Lebenshaltungskosten nicht erhöht worden war, dürften auch gewaltige Steigerungen der Politikfinanzierung als evident zu hoch zu beurteilen sein, wie z. B. die 47-prozentige Erhöhung der Fraktionszuschüsse im Saarland im Haushaltsplan 2010<sup>52</sup> sowie die Erhöhungen der Fraktionszuschüsse in Bayern im Haushaltsplan 2010 um rund 40 %<sup>53</sup> und in Thüringen im Haushaltsplan 2010 um 47 %.<sup>54</sup>

Genauso wie das Grundgehalt für W2-Professoren evident unangemessen war, weil es hinter dem Eingangsgelohn höherer Beamten in der Endstufe zurückblieb, so dürften auch der fast vierfache Betrag, den jeder der 88 Brandenburger Abgeordneten für Mitarbeiter monatlich zur Verfügung hat, offensichtlich überzogen sein im Vergleich zu den 988 Euro ihrer 95 schleswig-holsteinische Kollegen.<sup>55</sup> Dasselbe dürfte für die Zahlungen an die Landtagsfraktionen in Thüringen<sup>56</sup> gelten, die fast doppelt so hoch sind wie in Rheinland-Pfalz,<sup>57</sup> und in Bayern,<sup>58</sup> die mehr als doppelt so hoch sind wie in Niedersachsen.<sup>59</sup>

#### b) Begründung

##### aa) Der Sinn

Die Begründung im Gesetzgebungsverfahren hat einen doppelten Sinn: Sie soll die öffentliche Kontrolle, der bereits der Gesetzesvorbehalt dient (s. o. unter 4), noch besser ermöglichen. Dieses prozedurale Erfordernis soll darüber hinaus auch die Gerichtskontrolle ermöglichen, die, soweit nicht die Evidenzkontrolle eingreift, mangels materieller Kriterien sonst über keinen Prüfungsansatz

verfügen würde. Dadurch sollen Gesetzesvorbehalt und Begründung dem Gesetzgebungsverfahren – trotz der Entscheidung in eigener Sache, dem Wegfall der Oppositionskontrolle und anderer Kontrollen – möglichst viel Gemeinwohrrationalität abringen. Beide Verfahrensanforderungen müssen also vorliegen. Ohne gesetzliche Regelung oder ohne nachvollziehbare Begründung ist die Regelung bereits deshalb verfassungswidrig, erst recht natürlich, wenn beide fehlen und auch noch die erforderlichen Verwendungskontrollen unterlassen oder gar gezielt ausgeschlossen werden.

##### bb) Fehlende Begründung für Erhöhungen

Ganz klar ist prozedurale Verfassungswidrigkeit der Regelung also anzunehmen, wenn es an jeder Begründung fehlt. Das ist bei Zahlungen an Fraktionen, parteinahe Stiftungen und Abgeordnetenmitarbeiter typischerweise der Fall. Das Fehlen einer Begründung ist geradezu ihr Charakteristikum. Das zeigt z. B. die Erhöhung der Globalzuschüsse für politische Stiftungen für 2014 um 18 Mio. Euro auf 116 Mio. Euro, die Erhöhung der Mittel für Investitionen um 4 Mio. Euro auf 5,3 Mio. Euro und die Einstellung von Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 16,4 Mio. Euro.<sup>60</sup> Sie wurden weder im Bericht über die sogenannte Bereinigungssitzung des Haushaltsausschusses des Bundestags<sup>61</sup> noch in der zweiten Lesung des Bundeshaushalts<sup>62</sup> noch im Bundeshaushalt 2014 begründet.<sup>63</sup> Ebenso wenig wurde die Festsetzung der Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter und Fraktionen durch den Haushaltsausschuss begründet,<sup>64</sup> auch nicht die Erhöhung der Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter im Bundeshaushalt 2016 um 30 Mio. Euro.<sup>65</sup> Dasselbe gilt für frühere Erhöhungen, sie erfolgten durchweg ins Blaue hinein ohne vernünftige Grundlage und damit auf eine Weise, die das Bundesverfassungsgericht im ersten Hartz-IV- und in den Besoldungsurteilen zurückgewiesen hat.<sup>66</sup>

Die öffentlichen Leistungen an Fraktionen, Parteistiftungen und für Abgeordnetenmitarbeiter sind also aus prozeduralem Ungenügen doppelt verfassungswidrig: Zum ersten weil keine Begründung vorliegt, zum zweiten weil es auch an einer gesetzlichen Regelung der Höhe der Leistungen fehlt.

60 Siehe zu den Zahlenangaben in diesem Absatz auch schon *Hans Herbert von Arnim*, Anmerkung zum Beschluss des BVerfG vom 15.7.2015, DVBl 2015, 1529 (1534).

61 BT-Drs. 18/1025, S. 38.

62 Siehe *Dietmar Bartsch* (Die Linke), Protokoll der Bundestagsitzung v. 26.6.2014, S. 3906; *Martin Gerster* (SPD), Protokoll der Bundestagsitzung v. 26.6.2014, S. 3910 f.

63 Einzelplan 06, Titel 685 12 und 894 12.

64 BT-Drs. 18/1002, S. 3 und 4.

65 Erhöhung von 172,325 Mio. auf 202,325 Mio. Euro, also um 17,4 %. Die Verwendung der zusätzlichen 30 Mio. Euro ist allerdings laut Vermerk im Haushaltsplan an die Einwilligung des Haushaltsausschusses gebunden. Die Erhöhung wurde mit Beschluss des Haushaltsausschusses vom 19.11.2015 in den Entwurf des Haushaltsplans 2016 eingefügt (BT-Drs. 18/6125) und vom Bundestag am 27.11.2015 in abschließender Lesung beschlossen.

66 Weitere Beispiele für Erhöhungen ohne Begründung bei *Arnim*, DVBl 2015, 1529 (1534).

52 Siehe *Hans Herbert von Arnim*, Der Verfassungsbruch, 2011, S. 28 und 39.

53 Siehe *Hans Herbert von Arnim*, Die Selbstbediener, 2. Aufl. 2013, S. 67–73.

54 Siehe *Arnim* (Fn. 52), S. 28 und 37–39.

55 Siehe auch *Arnim* (Fn. 42), S. 14.

56 2015: 9,9 Mio. Euro.

57 5,1 Mio. Euro.

58 15,1 Mio. Euro.

59 6,7 Mio. Euro. Dazu, dass der wissenschaftliche Dienst in Niedersachsen den Unterschied schon deshalb nicht rechtfertigen kann, weil dafür weniger als 1 Mio. Euro ausgegeben werden, s. *Arnim* (Fn. 52), S. 73. Siehe auch *Arnim* (Fn. 42), S. 88.



cc) *Fehlende Auseinandersetzung mit entgegenstehender Rechtsprechung*

Mängel der Begründung und damit des Gesetzgebungsprozesses liegen nicht nur vor, wenn Tatsachen unberücksichtigt bleiben, sondern auch, wenn eine Auseinandersetzung mit entgegenstehendem Verfassungsrecht, etwa mit verfassungsgerichtlichen Urteilen, unterbleibt. Beispiele dafür bieten bestimmte Fraktionsgesetze. Sie erlauben Öffentlichkeitsarbeit, gestatten die Regelung der Höhe und Verteilung der Mittel nur im Haushaltsplan und schränken die Rechnungshofkontrolle ein. Alles das ist mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht in Einklang zu bringen, ohne dass der Widerspruch im Gesetzgebungsverfahren thematisiert worden wäre.

Bayern machte den Anfang. Im gesamten Gesetzgebungsverfahren, welches zum bayerischen Fraktionsgesetz führte, wurde der mehrfache Widerspruch zu Urteilen des Bundesverfassungsgerichts nicht erwähnt und schon gar nicht gerechtfertigt. In keiner der beiden Lesungen im Landtagsplenum fand eine Aussprache statt.<sup>67</sup> In genau demselben alle verfassungsrechtlichen Probleme aussparenden und jede Aussprache vermeidenden Camouflage-Verfahren wurde das saarländische Fraktionsrechtsstellungsgesetz erlassen.<sup>68</sup> Und im Bund hatten sich die Initiatoren des Fraktionsgesetzes ein Beispiel an Bayern genommen. Der damalige Parlamentarische Geschäftsführer und spätere Fraktionsvorsitzende der SPD im Bundestag, *Peter Struck*, behauptete sogar wahrheitswidrig, man habe die Vorschläge einer von Bundespräsident *Richard von Weizsäcker* eingesetzten Parteienfinanzierungskommission eingehalten,<sup>69</sup> was definitiv nicht der Fall war. Die Kommission hatte eine spezialgesetzliche Regelung der Höhe und Verteilung der Mittel sowie eine unbeschränkte Rechnungshof-Kontrolle von Verfassungen wegen für unerlässlich gehalten.<sup>70</sup>

Genauso war man bei der gesetzlichen Zulassung der Regelung der Höhe der Kostenpauschale und der Mitarbeiterpauschale bloß im Haushaltsplan vorgegangen. Auch dort war im Gesetzgebungsverfahren jede Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung unterdrückt worden.<sup>71</sup>

In allen diesen Fällen wurde gezielt gegen Anforderungen des inneren Gesetzgebungsverfahrens verstoßen, um die materiellen Verstöße des Gesetzes zu verdecken. Die Fraktionsgesetze sahen ihrerseits verfassungswidrige Vorgehensweisen vor und suchten diese vordergründig zu legalisieren. Auf diese Weise wurden die Verfassungsverstöße doppelt vor der Öffentlichkeit verheimlicht: bei Erlass der Fraktionsgesetze durch Nichtbeachtung der

Anforderungen des inneren Gesetzgebungsverfahrens und durch Legalisierung ihrer verfassungswidrigen Durchführung.

dd) *Offensichtlich unrichtige Resultate*

Solche Entscheidungsverfahren ohne spezialgesetzliche Regelung der Höhe und Verteilung sowie ohne Begründung können – angesichts der Entscheidung der Betroffenen selbst über ihre öffentlichen Mittel – nicht richtig sein und haben denn auch zu unhaltbaren Ergebnissen geführt. Das zeigt sich an der Höhe der Mittel und an ihrer Verteilung.

So sind die öffentlichen Mittel für Bundestagsfraktionen und für Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten sowie die Globalzuschüsse der Parteistiftungen seit der Begrenzung der direkten staatlichen Parteienfinanzierung Ende der 1960er Jahre viermal so schnell gestiegen wie diese. Im Einzelnen: Die offene Staatsfinanzierung erhöhte sich von 1968 bis 2015 nur auf das 6,7-fache: von 47,3 Mio. DM auf 159 Mio. Euro. Dagegen stiegen die Zuschüsse an Fraktionen des Bundestags von 1968 bis 2015 auf das 35-fache: von 4,9 Mio. DM auf 83,8 Mio. Euro. Die Bewilligungen für persönliche Mitarbeiter der Bundestagsabgeordneten, die 1969 eingeführt worden waren, stiegen von 1970 bis 2015 auf das 33-fache: von 10,1 Mio. DM auf 172,5 Mio. Euro. Die Globalzuschüsse der parteinahen Stiftungen stiegen von 1968 bis 2015 auf das 25-fache (von 9 Mio. DM auf 116 Mio. Euro). Während die offene Staatsfinanzierung der Parteien sich in den 47 Jahren seit 1968 also nur knapp versiebenfacht hat, haben sich die drei Alternativen im gleichen Zeitraum im Durchschnitt stark verdreifacht, sind also mehr als viermal so schnell gewachsen. – Bezieht man die zweckgebundenen Zuschüsse der Stiftungen und die Zahlungen für Fraktionen und Abgeordnetenmitarbeiter der Länder mit ein, ergeben sich beinahe 900 Mio. Euro im Jahr.

Im Gegensatz zur tatsächlichen Verteilung der öffentlichen Mittel müsste die parlamentarische Opposition, die das politische Gegengewicht gegen die Regierung und ihre Fraktionen bildet, eigentlich den Löwenanteil der Fraktionsmittel erhalten. Denn sie hat ungleich wichtigere Aufgaben und viel mehr zu tun als die Regierungsfaktionen. Diese ziehen mit der Regierung politisch an einem Strang und können sich deshalb in der Regel darauf beschränken, die von den Ministerien ausgearbeiteten Gesetzesvorlagen, die ganz überwiegend auch unverändert Gesetz werden, zu verteidigen, wobei ihnen auch noch die Ministerialverwaltung zuarbeitet. Die relativ geringen Zuschüsse der Oppositionsfaktionen reichen auch nicht im Entferntesten aus, auch nur halbwegs „Waffengleichheit“ herzustellen. Hinsichtlich ihrer Mitarbeiter erhalten die Abgeordneten der Opposition keinerlei Bonus. Noch krasser ist das Ungleichgewicht natürlich im Falle einer großen Koalition.

7. *Lastentragung im Gerichtsprozess*

Verlangt man – entsprechend den neueren Urteilen des Ersten Senats – keine Begründung durch den Gesetzgeber, sondern lediglich die Begründbarkeit seiner Entscheidung im Verfassungsprozess, stellt sich die Frage,

67 Ausführlich zum Gesetzgebungsverfahren: *Arnim* (Fn. 53), S. 65–67.

68 Siehe die Gesetzesmaterialien zum Fraktionsrechtsstellungsgesetz vom 13. November 1996 (Abl. S. 1402, Ber. v. 26.6.1997, S. 605).

69 Erste Lesung des Gesetzentwurfs der CDU/CSU, SPD und FDP vom 20.4.1993, Plenarprotokoll, S. 13.216: „Es ist absolut falsch [...], wir würden uns mit diesem Gesetz gegen Vorschläge dieser Kommission aussprechen.“

70 Bundespräsidialamt (Hrsg.), Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, 1994, S. 83 ff.

71 Siehe die entsprechenden Gesetzesmaterialien.

wer dort dann die Darstellungslast trägt. Es liegt eigentlich nahe, sie von vornherein dem Gesetzgeber aufzuerlegen, weil das Ganze in seiner Sphäre liegt. Bürdet man sie dagegen dem Kläger auf, müssen jedenfalls Plausibilitäten, d.h. Indizien, ausreichen. Mehr als Indizien könnte – angesichts fehlender inhaltlicher Maßstäbe – ja auch der Gesetzgeber nicht vortragen, und der Zweite Senat hat bei der Prüfung der Beamtenbesoldung selbst den Rückgriff auf solche Hilfsgrößen vorgesehen.<sup>72</sup> Die Erkenntnis, dass keine exakte inhaltliche Begründung für die Höhe der Leistungen möglich ist, bildet ja geradezu den Ausgangspunkt der unter II dargestellten Rechtsprechung, die deshalb kompensatorisch auf Hilfsargumentationen abhebt. In Betracht kommt z.B. die Entwicklung von gesetzlich geregelten öffentlichen Mitteln als Referenzgröße für nur im Haushaltsplan ausgewiesene, oder die Entwicklung der staatlichen Parteienfinanzierung. In ihr dürfte auch die mögliche Ausweitung von Aufgaben (ähnlich wie bei Fraktionen und Abgeordneten) zum Ausdruck kommen.<sup>73</sup>

#### IV. Resümee

Abgeordnete, Fraktionen und Parteien entscheiden über ihre Bezahlung und die ihrer Stiftungen sowie über die Verwendung der Mittel in eigener Sache, und bei derartigen In-sich-Geschäften sind wirksame Kontrollen unerlässlich. Dafür sollen Gesetzesvorbehalt und Verwendungskontrollen sowie – angesichts mangelnder inhaltlicher Maßstäbe – die öffentliche Begründung im Gesetzgebungsverfahren sorgen.

Bei Bewilligung der öffentlichen Mittel für Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahe Stiftungen fehlt es aber gerade hinsichtlich der Höhe an einer sachgesetzlichen Regelung. Die Festlegung erfolgt vielmehr lediglich im Haushaltsplan. Zudem fehlen schlüssige öffentliche Begründungen der gesetzgeberischen Entscheidungen. Schließlich ist auch die Verwendungskontrolle mangelhaft, was die Zweckentfremdung der Mittel zugunsten der Mutterparteien oder höchstgelegener Belange der Abgeordneten erleichtert und den Druck zu übermäßigen Bewilligungen weiter verstärkt.

Das Fehlen einer spezialgesetzlichen Regelung kann auch nicht dadurch geheilt werden, dass die Abgeordnetengesetze zu einer Regelung der Höhe und Verteilung der öffentlichen Leistungen im Haushaltsplan ausdrücklich ermächtigen. Diese Ermächtigungen sind ihrerseits verfassungswidrig, weil sie den Gesetzgeber zu verfassungswidrigen Verfahrensweisen auffordern und zusätzlich, weil ihr Zustandekommen selbst gegen die Anforderungen des inneren Gesetzgebungsverfahrens verstößt. Auch die Zulassung von staatlich finanzierter Öffent-

lichkeitsarbeit der Fraktionen und die Einschränkung der Rechnungshofkontrolle ihrer Finanzen widersprechen nicht nur Urteilen des Bundesverfassungsgerichts, sondern sind auch bereits deshalb verfassungswidrig, weil sie im Widerspruch zu den Anforderungen des inneren Gesetzgebungsverfahrens zustande gekommen sind.

Die – wenn auch verfassungswidrigen – Ermächtigungen und Zulassungen im Abgeordnetengesetz haben offenbar einen doppelten Zweck: Sie sollen bei Bürgern und Medien den unzutreffenden Eindruck erwecken, die bloße Haushaltsbewilligung, die staatliche Finanzierung von Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen und die Einschränkung der Verwendungskontrolle seien in Ordnung. Sie sollen dadurch die öffentliche Kontrolle erst recht aushebeln. Zudem sollen sie vor gerichtlicher Kontrolle schützen. So ging jedenfalls der Zweite Senat in einem Beschluss vom 15. Juli 2015 davon aus, die Verfassungswidrigkeit der Regelungen im Abgeordnetengesetz könnte mit der Organklage nicht mehr geltend gemacht werden.<sup>74</sup>

Nimmt man den gewaltigen Umfang, die weit überproportionalen Steigerungsraten der Zahlungen an Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahe Stiftungen sowie ihre funktionswidrige Verteilung mit in den Blick, so wird deutlich, dass hier die Betroffenen rein macht- und interessenorientiert über ihre eigenen Belange entscheiden, also in einem Verfahren,<sup>75</sup> welches – mangels wirksamer Kontrollen – ungeeignet ist, hinnehmbare Ergebnisse hervorzubringen.

Anders ausgedrückt, liegt hier genau diejenige Struktur vor, die das Bundesverfassungsgericht am Beispiel der Fraktionen als verfassungswidrig gebrandmarkt hat, als es dem Bundestag untersagte, Regelungen zu erlassen, die, „sei es durch übermäßige Zuwendungen, sei es durch ungenügende Voraussicht und Kontrolle einem Missbrauch das Tor“ öffnen und „so den Weg [...] für eine verfassungswidrige Parteienfinanzierung“ ebnen.<sup>76</sup> Wir haben es mit einem tief gestaffelten missbräuchlichen Gesamtsystem zu tun, welches die im Bundestag vertretenen Parteien sich – unter gezieltem Verbergen seiner vielfachen Verfassungswidrigkeit – geschaffen haben. Der geheime Sinn der in eigener Sache beschlossenen (oder verhinderten) Gesetze besteht in der (von öffentlicher und gerichtlicher Kontrolle) möglichst ungehinderter Beschaffung von öffentlichen Mitteln und in ihrer Verwendung für die eigenen Belange unter Ausschluss außerparlamentarischer Konkurrenten.

72 BVerfG, Urt. v. 5.5.2015, 2 BvL 17/09 u. a., Rn. 96–112; BVerfG, Beschl. v. 17.11.2015, 2 BvL 19/09 u. a., Rn. 114–130.

73 Weitere Beispiele bei *Arnim* (Fn. 39), S. 64–68. Der Zweite Senat hat im Beschl. v. 15. Juli 2015 solche Indizien allerdings noch nicht ausreichen lassen.

74 BVerfG, Beschl. v. 15.7.2015, 2 BvR 2292/13, DVBl 2015, 1523.

75 Zum Unterschied von interessen- und machtorientierten Verfahren einerseits und erkenntnis- und gemeinwohlorientierten Verfahren andererseits s. *Hans Herbert von Arnim*, Staatslehre der Bundesrepublik, 1984, S. 203 ff.

76 BVerfGE 80, 188 (214). Siehe auch BVerfGE 20, 56 (105). – Zum selbstgeschaffenen missbräuchlichen System der verschleierte Parteienfinanzierung s. auch schon *Arnim* (Fn. 39), S. 35 ff.