



Ausarbeitung

Einzelfragen zur staatlichen Fraktionsfinanzierung

Einzelfragen zur staatlichen Fraktionsfinanzierung

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 386/18
Abschluss der Arbeit: 2. November 2018
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.

1. Fragestellung

Die Ausarbeitung thematisiert verschiedene Fragen zur staatlichen Finanzierung der Fraktionen des Deutschen Bundestages.

2. Staatliche Fraktionsfinanzierung

Die im Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen haben gemäß § 50 Abs. 1 Abgeordnetengesetz (AbgG)¹ zur Erfüllung ihrer Aufgaben Anspruch auf Geld- und Sachleistungen aus dem Bundeshaushalt. Nach § 50 Abs. 2 S. 1 AbgG setzen sich die Geldleistungen aus einem Grundbetrag für jede Fraktion, einem Betrag für jedes Fraktionsmitglied (sog. Kopfbetrag) sowie einem Zuschlag für jede Oppositionsfraktion zusammen. Diese Ausgestaltung ist auch in den entsprechenden landesrechtlichen Regelungen festgelegt.²

Die Höhe der Geldleistungen wird gemäß § 50 Abs. 2 S. 2 AbgG jährlich vom Bundestag festgesetzt. Dazu erstattet der Bundestagspräsident im Benehmen mit dem Ältestenrat einen Bericht über die Angemessenheit der Beträge und unterbreitet einen Anpassungsvorschlag, in dem der voraussichtliche finanzielle Bedarf der Fraktionen für das kommende Haushaltsjahr prognostiziert wird³.

Für das Haushaltsjahr 2018 wurden folgende Beträge festgesetzt⁴:

Gesamtbetrag: 115.253.000 Euro,

monatlicher Grundbetrag: 436.535 Euro,

monatlicher Kopfbetrag: 9.112 Euro,

Oppositionszuschlag auf den Grundbetrag: 15 Prozent,

Oppositionszuschlag auf den Kopfbetrag: 10 Prozent.

Vorgeschlagen für das Haushaltsjahr 2019 ist eine Erhöhung der Geldleistungen um 2,07 Prozent.⁵ Daraus ergeben sich ein monatlicher Grundbetrag von 445.571 Euro und ein monatlicher Kopfbetrag in Höhe von 9.301 Euro. Der Oppositionszuschlag soll bei 15 Prozent auf den Grundbetrag und 10 Prozent auf den Kopfbetrag verbleiben.

1 Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz – AbgG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 1996 (BGBl. I S. 326), zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 5. Januar 2017 (BGBl. I S. 17).

2 Vgl. Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 589 mit einer Aufstellung der landesrechtlichen Normen.

3 Braun/Kantsch/Klante, Abgeordnetengesetz, 2001, § 50 AbgG Rn. 11.

4 BT-Drs. 19/4900, S. 2

5 BT-Drs. 19/4900, S. 2.

Die Beträge der Jahre 1990 bis 2017 sind im Datenhandbuch des Deutschen Bundestages⁶ aufgeführt. Eine nach Fraktionen unterteilte Übersicht der in den Jahren 2012 bis 2016 erbrachten Geldleistungen enthält der Bericht des Bundesrechnungshofes an den Haushaltsausschuss nach § 88 Abs. 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) vom 12. Juni 2018⁷.

3. Verfassungsrechtliche Beurteilung

Die staatliche Fraktionsfinanzierung ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) zulässig: „Die Finanzierung der Fraktionen mit staatlichen Zuschüssen ist, davon geht auch der Antragsteller aus, verfassungsrechtlich unbedenklich“⁸. Auch die Ausgestaltung nach Grundbetrag, Kopfbetrag und Oppositionszuschlag ist vom BVerfG nicht beanstandet worden.⁹ Die Höhe der Leistungen unterliegt jedoch Grenzen: Es wäre „ein die Verfassung verletzender Mißbrauch, wenn die Parlamente den Fraktionen Zuschüsse in einer Höhe bewilligen würden, die durch die Bedürfnisse der Fraktionen nicht gerechtfertigt wären, also eine verschleierte Parteienfinanzierung enthielten“¹⁰. Landesverfassungsrechtliche Rechtsprechung zur Zulässigkeit der entsprechenden landesrechtlichen Finanzierungsregelungen existiert – soweit ersichtlich – nicht.

In der juristischen Literatur werden Ausgestaltung und Höhe der Geldleistungen an die Fraktionen größtenteils als verfassungsmäßig angesehen.¹¹

4. Mögliche Obergrenze der Fraktionszuschüsse

Die staatliche Fraktionsfinanzierung soll „eine sachgemäße, effektive Fraktionsarbeit im Rahmen der Aufgaben des Parlaments ermöglichen und gewährleisten“¹². Die Höhe der Leistungen richtet sich

6 Datenhandbuch des Deutschen Bundestages, Kapitel 17.3 – Geldleistungen an die Fraktionen, Stand: 19. September 2017, abrufbar unter https://www.bundestag.de/blob/272530/a7a82116cd7d702ac2ee89ac83e10e62/kapitel_17_03_geldleistungen_an_die_fraktionen-pdf-data.pdf (Stand: 1. November 2018).

7 Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss nach § 88 Abs. 2 BHO, 12. Juni 2018, S. 10, abrufbar unter <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/beratungsberichte/entwicklung-einzelpläne/2018/langfassungen/2018-bericht-information-ueber-die-entwicklung-des-einzelplans-02-bundestag-fuer-die-haushaltsberatungen-2018-pdf> (Stand: 1. November 2018).

8 BVerfGE 80, 188 (213). Vgl. auch Hölscheidt, Die Finanzen der Bundestagsfraktionen, in: DÖV 2000, S. 712 ff. (714 f.) m.w.N.

9 Vgl. BVerfGE 84, 304 (333 f.). Zur Zweckmäßigkeit dieser Ausgestaltung siehe Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 603; Linde, Fraktionsfinanzierung in der parlamentarischen Demokratie, 2000, S. 118 ff.; Waldhoff, in: Austermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetengesetz, 2016, § 50 AbgG Rn. 14 ff.; Braun/Kantsch/Klante, Abgeordnetengesetz, 2001, § 50 AbgG Rn. 9.

10 BVerfGE 20, 56 (105).

11 Vgl. Klein/Krings, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, 2016, § 17 Rn. 74; kritisch aber von Arnim, Der Verfassungsbruch, 2011, S. 25 ff. sowie in Bezug auf den Oppositionszuschlag Klenner, Verfassungswidriger Oppositionszuschlag auf Bundesebene, in: DÖV 2018, S. 563 ff.

12 BVerfGE 80, 188 (213).

„nach dem Aufwand, der für die Fraktionen in diesem Aufgabenbereich anfällt“¹³. Die Fraktionsfinanzierung muss den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Haushaltsführung nach § 6 Abs. 1 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG)¹⁴ genügen.¹⁵ Sie unterliegt gemäß § 53 Abs. 1 AbgG der Prüfung durch den Bundesrechnungshof.

Die Geldleistungen an die Fraktionen wurden in den letzten Jahrzehnten stetig und zum Teil sprunghaft erhöht.¹⁶ Aus diesem Grund ist teilweise eine Obergrenze der Beträge gefordert worden¹⁷ wie sie in Bezug auf die staatliche Parteienfinanzierung in § 18 Abs. 2 S. 1 Parteiengesetz (PartG)¹⁸ festgelegt ist¹⁹. Die Gegenseite lehnt eine verfassungsrechtliche Gebotenheit einer Obergrenze der staatlichen Fraktionsfinanzierung ab.²⁰ Es bedürfe „einer ständigen Neubewertung des finanziellen Bedarfs der Fraktionen in Abhängigkeit von den Anforderungen, die die parlamentarische Willensbildung an die Aufgabenerfüllung der Fraktionen“²¹ stelle. Bei Bestehen einer Obergrenze könne nicht flexibel auf Änderungen in der parlamentarischen Zusammensetzung (etwa den Einzug einer weiteren Fraktion nach den Bundestagswahlen) reagiert werden.²²

Verfassungsrechtlich problematisch dürfte eine Obergrenze dann sein, wenn sie so niedrig bemessen wäre, dass die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Aufgaben der Fraktionen gefährdet würde.²³

13 BVerfGE 80, 188 (213 f.).

14 Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz – HGrG) vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122).

15 Müller, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Band 2, 7. Aufl. 2018, Art. 38 GG Rn. 116.

16 Vgl. Waldhoff, in: Austermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetengesetz, 2016, § 50 AbgG Rn. 18 m.w.N.

17 BT-Drs. 12/5788, S. 3, 5; von Arnim, Der Verfassungsbruch, 2011, S. 39 ff.

18 Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz – PartG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl. I S. 149), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 10. Juli 2018 (BGBl. I S. 1116).

19 Die Obergrenze ist nicht starr, sondern erhöht sich nach § 18 Abs. 2 S. 2 PartG jährlich „um den Prozentsatz, abgerundet auf ein Zehntel Prozent, um den sich der Preisindex der für eine Partei typischen Ausgaben im dem Anspruchsjahr vorangegangenen Jahr erhöht hat“.

20 So Linde, Fraktionsfinanzierung in der parlamentarischen Demokratie, 2000, S. 116; Schneider, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 134 ff.

21 Schneider, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 136.

22 Linde, Fraktionsfinanzierung in der parlamentarischen Demokratie, 2000, S. 117; vgl. auch Schneider, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 136.

23 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Staatliche Finanzierung der Parlamentsfraktionen, WD 3 - 3000 - 225/09, S. 7; Hobusch, Rücklagenbildung der Bundestagsfraktionen, in: DÖV 2018, S. 552 ff. (554 f.).