

Anfängerklausur: Das Prüfungsrecht des Bundestagspräsidenten im Rahmen der Fraktionsfinanzierung

Von Wiss. Mitarbeiter **Alexander Hobusch**, **Lise Känner**, Düsseldorf*

Die Änderung des Art. 21 GG ermöglicht es, auf Antrag vor dem Bundesverfassungsgericht, einer verfassungsfeindlichen Partei die unmittelbare wie mittelbare staatliche Parteienfinanzierung zu streichen. In vorliegender Fallgestaltung ist zu untersuchen, ob sich diese Wertentscheidung auch auf die „Parteien im Parlament“, die Fraktionen, auswirkt und ob der Bundestagspräsident eine Auszahlung unter Berufung auf Art. 21 Abs. 3 GG verweigern kann.

Sachverhalt

Bei den zurückliegenden Bundestagswahlen tritt auch die A-Partei für den Bundestag an. Sie fällt schon seit geraumer Zeit durch rechtspopulistische und rechtsradikale Äußerungen auf und zieht damit immer wieder die allgemeine öffentliche Empörung auf sich.

Die programmatische Ausrichtung der Partei wird zunehmend radikaler. Als Funktionäre der Partei öffentlich darüber sinnieren, Regierungsmitglieder „zu entsorgen“, wird die Bundesregierung unruhig. Die Partei vertritt mittlerweile Ansichten, die mit einem demokratischen Rechtsstaat wenig gemein haben.

Die Bundesregierung ist besorgt. Sie würde am liebsten ein Parteiverbotsverfahren beim Bundesverfassungsgericht anstrengen, hat aber aufgrund der hohen Anforderungen an das Parteiverbot Sorge, mit einem entsprechenden Antrag nicht durchzudringen. Deshalb entschließt sie sich, statt des Verbotsverfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht die Verfassungsfeindlichkeit der Partei feststellen zu lassen. Auf Grundlage des neu eingefügten Art. 21 Abs. 3 GG will man der Partei damit die staatliche Parteienfinanzierung abschneiden.

Das Bundesverfassungsgericht entscheidet im Juni 2017, dass die Partei verfassungsfeindlich ist. Nichtsdestotrotz wird die Partei im Herbst 2017 in den Deutschen Bundestag gewählt. Sie erhält rund 15 % der Stimmen.

Im Bundestag bildet sich daraufhin die A-Fraktion. Diese besteht ausschließlich aus Mitgliedern der A-Partei.

Nach gut einem halben Jahr diskutieren die Fraktionen über die ihnen in dem Folgejahr zgedachten Geldmittel nach § 50 Abs. 1 AbgG. Im Haushaltsgesetz wird daraufhin festgelegt, welche Mittel den Fraktionen im Jahr 2018 zufließen sollen. Auch für die A-Fraktion wird ein Betrag festgelegt.

Der Haushaltsplan wird im Bundestag formell ordnungsgemäß mit Mehrheit, bestehend aus den die Regierung tragenden Fraktionen, verabschiedet.

Der Bundestagspräsident ist mit der Bewilligung der Mittel an die A-Fraktion nicht einverstanden. Er meint, dass der Bundestag das Votum des Bundesverfassungsgerichts missachte, indem der A-Fraktion Mittel gewährt würden. Hinter der Fraktion stünden doch ausschließlich Mitglieder der A-Partei, ferner würde durch die Arbeit der Fraktion auch die der Partei mitfinanziert. Schließlich würden auch die Fraktionen Öffentlichkeitsarbeit machen, die in der Öffentlichkeit den Parteien zugerechnet wird. Das Bundesverfassungsgericht habe aber ausgesprochen, dass die Finanzierung der Partei entfallen müsse. Dies müsse ebenso für die Fraktionsfinanzierung gelten. Denn schließlich schlage ja auch ein Parteiverbot auf die Fraktionen bzw. die Mandate der einzelnen Abgeordneten durch, dies müsse dann ebenso für die Fraktionsfinanzierung gelten.

Unter Bezugnahme auf diese Erwägungen verweigert der Bundestagspräsident eine Auszahlung der Mittel.

Die A-Fraktion fühlt sich in ihren Rechten verletzt: Es könne nicht sein, dass den anderen Fraktionen die Mittel ausgezahlt würden, ihnen aber nicht. Diesbezüglich müsste doch Gleichbehandlung herrschen. Für eine Ungleichbehandlung bestehe hier kein Grund: Der Ausspruch des Bundesverfassungsgerichts und der Art. 21 Abs. 3 GG beziehe sich nur auf die Parteien- nicht auf die Fraktionsfinanzierung. Diese seien streng zu trennen.

Die A-Fraktion meint, dass dem Bundestagspräsidenten kein Prüfungsrecht bei Auszahlungen aus dem Haushalt zustehe. Eine Prüfung durch den Bundestagspräsidenten sei – anders als bei den politischen Parteien – nicht vorgesehen. Sie meint ferner, selbst wenn ein Prüfungsrecht des Bundestagspräsidenten bestehe, sei die Weigerung jedenfalls dann verfassungswidrig, wenn das zugrundeliegende Haushaltsgesetz selbst verfassungsgemäß ist. Gegen das Haushaltsgesetz sei aber verfassungsrechtlich nichts vorzubringen, da Fraktionsfinanzierung von der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien zu trennen sei.

Der Bundestagspräsident entgegnet, das Haushaltsgesetz sei verfassungswidrig, weil es die Bindungswirkung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ignoriere. Dieses habe doch entschieden, dass der A-Partei keine Finanzierung mehr zu gewähren sei. Darüber könne sich der einfache Gesetzgeber nicht ohne weiteres hinwegsetzen.

Die A-Fraktion meint schließlich, der Bundestagspräsident verletze auch Rechte des Bundestages, indem er die Auszahlung der vom Bundestag beschlossenen Haushaltsmittel verweigere. Diese Rechte des Bundestages könne auch eine Fraktion geltend machen.

Der Bundestagspräsident meint, in einem Rechtsstreit könne nur derjenige als Aktivlegitimierter auftreten, der auch Inhaber der Rechte ist. Eine Prozessstandschaft sei ausgeschlossen. Jedenfalls stehe dem Bundestag kein eigenes Recht auf Umsetzung seiner Beschlüsse zu. Die umfassende Bindung an Recht und Gesetz ergebe sich aus Art. 20 Abs. 3 GG und sei kein subjektives Recht des Bundestages. Etwaige

* *Alexander Hobusch* ist Wiss. Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf (Prof. Dr. *Sophie Schönberger*). Er promoviert zu Rechtsfragen der Parteienfinanzierung. *Lise Känner* war Stud. Hilfskraft am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Rechtslehre und Rechtssoziologie an der Heinrich-Heine-Universität (Prof. Dr. *Martin Morlok*).

Rechte aus der GOBT seien zudem einfachgesetzlich und könnten damit kein Gegenstand einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung sein.

Die A-Fraktion möchte gegen die Weigerung des Bundestagspräsidenten vorgehen.

Prüfen Sie die Erfolgsaussichten aller in Betracht kommenden Rechtsbehelfe.

Bearbeitervermerk

Auf alle im Sachverhalt aufgeworfenen Rechtsfragen ist ggf. hilfsgutachterlich einzugehen. Auf § 7 Abs. 3 S. 2 GOBT und §§ 50 ff. AbgG wird hingewiesen.

Lösungsvorschlag

Teil 1: Verwaltungsrechtliche Lösung

Die Klage vor dem Verwaltungsgericht wird Erfolg haben, wenn sie zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit

I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs, § 40 Abs. 1 VwGO

Es müsste der Verwaltungsrechtsweg eröffnet sein. Mangels aufdrängender Sonderzuweisung richtet sich dies nach § 40 Abs. 1 VwGO. Demnach muss es sich vorliegend um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nicht-verfassungsrechtlicher Art handeln. Öffentlich-rechtlich ist die Streitigkeit, soweit die streitentscheidende Norm einen Hoheitsträger ausschließlich berechtigt oder verpflichtet.¹ In Rede stehen hier Normen aus dem Grundgesetz, der GOBT sowie dem Haushaltsgesetz, welche jeweils den Bundestagspräsidenten ausschließlich berechtigen oder verpflichten. Verfassungsrechtlicher Art ist eine Streitigkeit, wenn zwei Verfassungsorgane über Verfassungsrecht streiten (doppelte Verfassungsunmittelbarkeit).² Um einen solchen Fall könnte es sich aber vorliegend handeln, da hier eine Bundestagsfraktion gegen den Bundestagspräsidenten vorgehen will. Fraktionen sind zwar im Grundgesetz nicht ausdrücklich als Verfassungsorgan genannt, das parlamentarische Regierungssystem und das Mehrparteiensystem des GG setzen diese aber als „notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens“ voraus.³ Zudem ist auch der Bundestagspräsident grundsätzlich ein Verfassungsorgan, Art. 40 GG. Etwas anderes könnte sich aber daraus ergeben, dass der Bundestagspräsident hier lediglich dafür zuständig war, die im Haushaltsgesetz festgesetzten Mittel auszuführen. Insofern könnte er nicht in seiner Rolle als Verfassungsorgan gehandelt haben, sondern als ausführende Behörde.

Exkurs: Der Bundestagspräsident als Behörde

Der Bundestagspräsident ist Leiter der Bundestagsverwaltung. Insofern handelt er in bestimmten Konstellationen

als Behörde. Wichtigster Anwendungsfall hierfür ist die staatliche Teilfinanzierung von Parteien. Diese wird von der Bundestagsverwaltung durchgeführt. Sie setzt die an die jeweiligen Parteien auszahlenden Beträge durch Verwaltungsakt fest und kann ggf. auch Beträge rückfordern.

Gegen die Annahme, der Bundestagspräsident habe hier als Behörde gehandelt, spricht aber, dass dieser sich für die der Auszahlung vorgelagerte Prüfung und Entscheidung auf ein Prüfungsrecht beruft, das er aus seiner Stellung als Verfassungsorgan ableitet. Zudem setzt der verwaltungsrechtliche Behördenbegriff (§ 1 Abs. 4 VwVfG) auch voraus, dass die hoheitliche Stelle außenwirksam handelt.⁴ In dem vorliegenden Fall handelt es sich aber gerade um eine Angelegenheit zwischen zwei Teilen desselben Organs, nämlich des Bundestages. Insofern kann an der Außenwirksamkeit gezweifelt werden.⁵ Insgesamt handelte daher der Bundestagspräsident hier nicht als Behörde, sondern als Verfassungsorgan. Schließlich dreht sich die Streitigkeit auch darum, ob dem Bundestagspräsidenten ein Prüfungsrecht hinsichtlich der Rechtmäßigkeit des von ihm auszahlenden Haushaltsgesetzes zusteht. Dies könnte sich höchstens aus dem verfassungsrechtlichen Status des Bundestagspräsidenten ableiten, sodass sich die beiden Organe auch um Verfassungsrecht streiten. Es handelt sich mithin um eine verfassungsrechtliche Streitigkeit, für die der Verwaltungsrechtsweg gem. § 40 Abs. 1 VwGO nicht eröffnet ist.

Hinweis: Die Ausführungen zu der Problematik, ob der Bundestagspräsident hier als Behörde oder Verfassungsorgan gehandelt hat, können auch in die Zulässigkeitsprüfung des Organstreitverfahrens integriert werden. In dem Fall müsste man in dem Prüfungspunkt „richtiger Antragsgegner“ ansprechen, ob der Bundestagspräsident hier als solcher in seiner Rolle als Verfassungsorgan tätig geworden ist oder als Behörde. Verfehlt wäre es, diese Frage in der Zuständigkeit des BVerfG anzusprechen. Denn dort geht es nur um die grundsätzliche Frage, ob das BVerfG für diese Verfahrensart generell zuständig ist. Ob das konkrete Verfahren an das BVerfG oder an ein anderes Gericht gehört, ist eine Frage der weiteren Zulässigkeitsvoraussetzungen.

II. Zwischenergebnis

Die Klage ist nicht zulässig. Sie wird keinen Erfolg haben.

Teil 2: Organstreitverfahren

Der Antrag der A-Fraktion wird Erfolg haben, wenn er zulässig und begründet ist.

¹ Siehe umfassend *Ehlers/Schneider*, in: Schoch/Schneider/Bier, BeckOK VwGO, 28. Lfg., Stand: März 2015, § 40 Rn. 200 ff.

² *Ehlers/Schneider* (Fn. 1), § 40 Rn. 136 ff.

³ BVerfG 10, 4 (14); 20, 56 (104); 43, 142 (147); 112, 118 (135); 118, 277 (328 f).

⁴ BVerwG 70, 4 (12 f.); *Rollenfitsch*, in: BeckOK VwVfG, 41. Lfg., Stand: Januar 2018, § 1 Rn. 67.

⁵ So auch das BVerwG für den Fall, dass der Präsident des Abgeordnetenhauses Berlin Fraktionszuschüsse wegen zweckwidriger Verwendung rückforderte, BVerwG, Urt. v. 11.7.1985 – 7 C 59/84.

A. Zulässigkeit

I. Zuständigkeit

Das BVerfGG ist gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG i.V.m. §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG für Organstreitverfahren zuständig.

II. Antragsberechtigung

Gem. § 63 BVerfGG können Antragsgegner und Antragsteller nur der Bundespräsident, der Bundestag, der Bundesrat, die Bundesregierung und die im Grundgesetz oder den Geschäftsordnungen des Bundestages und Bundesrates mit eigenen Rechten ausgestattete Teile dieser Organe sein.

Die Antragstellerin ist vorliegend eine Fraktion. Solche sind Teile des Organs Bundestag und mithin vom Wortlaut des § 63 BVerfGG umfasst.⁶ Des Weiteren sind sie auch in der GOBT mit eigenen Rechten ausgestattet und somit sonstige Beteiligte im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG.

Antragsgegner ist der Bundestagspräsident, der gem. Art. 40 GG mit eigenen Rechten ausgestattet ist. Er ist „anderer Beteiligter“ im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG. Er hat auch vorliegend in seiner Rolle als Verfassungsorgan, nicht als Behörde gehandelt (siehe oben).

III. Antragsgegenstand

Antragsgegenstand kann gem. § 64 Abs. 1 BVerfGG jede Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners sein. Ungeschriebene Voraussetzung ist darüber hinaus die Rechts-erheblichkeit der Maßnahme oder Unterlassung.⁷ Hier hat der Bundestagspräsident sich unter Bezugnahme auf sein Prüfungsrecht geweigert, die im Haushalt bewilligten Fraktionsmittel auszuzahlen. Ob dies schwerpunktmäßig ein Tun oder Unterlassen darstellt, kann hier dahinstehen, da sich eine etwaig erforderliche Rechtspflicht zur Auszahlung jedenfalls aus § 7 Abs. 3 S.2 GOBT ergibt. Insofern ist die Weigerung auch ohne Zweifel rechtserheblich. Ein tauglicher Antragsgegenstand liegt vor.

IV. Antragsbefugnis

Gem. § 64 Abs. 1 BVerfGG muss der Antragsteller geltend machen, durch die Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in eigenen Rechten oder in Rechten des Organs, dem er angehört, verletzt oder unmittelbar gefährdet zu sein.

Hier macht die A-Fraktion geltend, in ihrem Recht auf Gleichbehandlung zwischen den Fraktionen verletzt zu sein. Dieses ergibt sich als abgeleitetes Recht aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG.⁸ Vorliegend wurde ausschließlich der A-Fraktion das im Haushaltsplan festgesetzte Geld nicht ausgezahlt, den anderen Fraktionen allerdings schon. Insofern ist nicht auszu-

schließen, dass das Recht der A-Fraktion auf Gleichbehandlung zwischen den Fraktionen verletzt ist.

Zudem macht die Fraktion geltend, das Recht des Bundestages auf Umsetzung seiner Beschlüsse sei verletzt. Fraktionen sind Teil des Organs „Bundestag“ und können somit im Wege der gesetzlichen angeordneten Prozessstandschaft (§ 64 Abs. 1 BVerfGG) Rechte des Bundestages geltend machen. Fraglich ist aber, ob hier ein Recht des Bundestages auf Umsetzung seiner Beschlüsse besteht. Für Auszahlungen den Haushalt betreffend ergibt sich die Umsetzungspflicht des Bundestagspräsidenten konkret aus § 7 Abs. 3 S. 2 GOBT. Gegenstand einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung kann aber nur Verfassungsrecht sein. Fraglich ist mithin, ob § 7 Abs. 3 S. 2 GOBT ein Recht aus der Verfassung konkretisiert. Für ein solches gibt es aber keine ausdrücklichen Anhaltspunkte im Verfassungstext. Dem ist auch nicht entgegenzuhalten, dass der Bundestag dann keine gerichtliche Handhabe habe, einer Weigerung des Bundestagspräsidenten entgegenzuwirken, schließlich könnte der Bundestag selbst die Zuständigkeit zur Anweisung der Mittel aus dem Haushalt ändern. Insgesamt ist § 7 Abs. 3 S. 2 GOBT also keine Konkretisierung eines Verfassungsrechts. Die A-Fraktion kann mithin im vorliegenden Fall kein Recht des Bundestages geltend machen.

Hinweis: Hier könnte auch an einen ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz zur gegenseitigen Rücksichtnahme⁹ zwischen Bundestagspräsident und Bundestag gedacht werden. Mit entsprechender Begründung ist eine Entscheidung dieser Frage daher auch in die andere Richtung möglich. Bejaht man hier ein Recht des Bundestages, so muss dieses auch in der Begründetheit geprüft werden. Bezüglich der Gründe für die Verletzung des Rechts wird es aber im Ergebnis keinen Unterschied zur Prüfung der Verletzung des Rechts auf Gleichbehandlung der Fraktionen geben können.

Die A-Fraktion ist nur hinsichtlich der geltend gemachten Verletzung des Rechts auf Gleichbehandlung der Fraktionen antragsbefugt.

V. Antragsfrist und ordnungsgemäßer Antrag

Die Antragsfrist beträgt gem. § 64 Abs. 3 BVerfGG sechs Monate. Sollte die A-Fraktion ein Organstreitverfahren anstreben, müsste diese Frist eingehalten werden.

Des Weiteren ist gem. §§ 23 Abs. 1, 64 Abs. 2 BVerfGG der schriftliche Antrag zu begründen und mit den konkreten Normen, gegen die verstoßen werden soll, zu versehen.

B. Begründetheit

Der Antrag der A-Fraktion ist begründet, soweit die Maßnahme des Bundestagspräsidenten gegen das Grundgesetz verstößt, § 67 S. 1 BVerfGG.

Hinweis: Das Organstreitverfahren ist auf die Feststellung der objektiven Verfassungswidrigkeit gerichtet. Eine Ver-

⁶ Morlok/Michael, Staatsorganisationsrecht, 4. Aufl. 2018, Rn. 721.

⁷ Siehe statt vieler Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, 50. Lfg., Stand: Januar 2017, § 64 Rn. 26 m.w.N.

⁸ BVerfGE 93, 195 (203 f.); Klein, in: Maunz/Dürig, GG Kommentar, 60. Lfg., Stand: Oktober 2010, Art. 38 Rn. 253; Morlok, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl. 2018, Art. 38 Rn. 187; ausführlich Scherer, AöR 112 (1987), 189 ff.

⁹ Siehe hierzu ausführlich Voßkuhle, NJW 1997, 2216 ff.

letzung der in der Antragsbefugnis geltend gemachten subjektiver Rechte ist gerade nicht erforderlich, vgl. § 67 S. 1 BVerfGG sowie Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG. Insofern können auch sonstige, nicht von den Antragstellern geltend gemachte Umstände zur Verfassungswidrigkeit der Maßnahme führen. In der Klausurpraxis ist dies allerdings selten der Fall.

I. Verfassungswidrigkeit der Maßnahme

Die Verfassungswidrigkeit der Weigerung könnte sich insb. aus einer Verletzung des Rechts der A-Fraktion auf Gleichbehandlung sowie einer Verletzung des Rechts des Bundestages auf Umsetzung seiner Beschlüsse ergeben.

1. Verletzung des Rechts auf Gleichbehandlung

Das Recht der A-Fraktion auf Gleichbehandlung ist dann verletzt, wenn dem Bundestagspräsidenten kein Prüfungsrecht zustand oder er ein solches verfassungswidrig ausgeübt hat.

a) Prüfungsrecht des Bundestagspräsidenten

Für eine Prüfungscompetenz könnte man anführen, dass es kein schützenswertes Interesse an dem Vollzug verfassungswidriger Gesetze gibt. Aus der umfassenden Bindung an Recht und Gesetz, Art. 20 Abs. 3 GG, muss folgen, dass verfassungswidrige Gesetze nicht vollzogen werden dürfen. Zum anderen besteht aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts eine Bindungswirkung des Gesetzgebers, diese muss auch der Bundestagspräsident beachten, wenn er Gesetze ausführt.

Dagegen spricht, dass dem Bundestagspräsidenten weder im Grundgesetz noch in der Geschäftsordnung des Bundestages eine Prüfungscompetenz eingeräumt ist. Zum anderen ist die Funktion des Bundestagspräsidenten im vorliegenden Falle lediglich vollziehender Natur: Er soll dafür sorgen, dass das Haushaltsgesetz des Bundestages auch umgesetzt wird. Es handelt sich um keine „Beteiligung“ o.ä. im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens. Auch systematische Erwägungen sprechen gegen ein solches Verständnis: Dem Bundestagspräsidenten ist in dem Gesetzgebungsverfahren selbst keine besondere Rolle zugewiesen, er leitet gefasste Beschlüsse unverzüglich dem Bundesrat zu, Art. 77 Abs. 1 S. 2 GG; er hat aber keine herausgehobene Position. Weiterhin sind dem Bundestagspräsidenten in anderen Bereichen einfachgesetzlich explizit Handlungsspielräume eröffnet, wie etwa bei der Parteienfinanzierung. Hier prüft der Bundestagspräsident die Rechenschaftsberichte und legt die Verteilung der staatlichen Mittel fest. Würde dem Bundestagspräsidenten ein umfassendes generelles Prüfungsrecht schon aus seiner Stellung als Verfassungsorgan heraus zustehen, wären diese expliziten Ermächtigungen überflüssig. Zum anderen ist aus der allgemeinen staatsrechtlichen Systematik heraus die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen eine nachgelagerte: Im Zweifel entscheidet das Bundesverfassungsgericht über Organstreitverfahren, Verfassungsbeschwerden oder Normenkontrollen. Diese nachträgliche gerichtliche Kontrolle ist vom Grundgesetzgeber gewollt; eine vorher ansetzende Prüfung

der Verfassungsmäßigkeit ist schlechthin nicht vorgesehen. Zum Letzten ist zu erwähnen, dass dem Bundesverfassungsgericht das Verwerfungsmonopol zusteht, es also alleine dazu berufen ist, darüber zu entscheiden, ob ein Gesetz verfassungswidrig ist oder nicht. Diese Kompetenz kann sich der Bundestagspräsident nicht anmaßen. Außerdem würden sonst die Voraussetzungen der abstrakten Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG untergraben, wenn der Bundestagspräsident über die Verfassungsmäßigkeit selbst entscheiden könnte: Vorlageberechtigt sind für dieses objektive Prüfungsverfahren lediglich die Bundesregierung, eine Landesregierung oder ein Viertel der Mitglieder des Bundestages, nicht hingegen der Bundestagspräsident.

Insgesamt steht dem Bundestagspräsidenten also kein Prüfungsrecht zu.

Hinweis: Hier kommt es klausurtaktisch darauf an, auf ein unbekanntes Problem mit dem bereits vorhandenen Wissen zu ähnlichen Problemen zu reagieren. Hier kann insbesondere auf Argumentationslinien zu klassischen Problemen wie der Frage nach einem Prüfungsrecht des Bundespräsidenten zurückgegriffen werden.

b) Verfassungsmäßigkeit des Haushaltsgesetzes

Selbst wenn ein Prüfungsrecht bestünde, so hätte der Bundestagspräsident die Grenzen seines Prüfungsrechts jedenfalls dann überschritten, wenn das Haushaltsgesetz verfassungsgemäß ist, da in einem solchen Fall kein sachlicher Grund für eine Weigerung bestünde.

aa) Prüfungsmaßstab

Zunächst ist der gerichtliche Prüfungsmaßstab zu bestimmen.

Bei dem angegriffenen Gesetz handelt es sich um ein Haushaltsgesetz. Für die Finanzplanung steht dem Gesetzgeber dem Grunde nach ein weiter Gestaltungsspielraum zu.¹⁰ Diese politische Einschätzungsprärogative müssen grundsätzlich auch die Gerichte achten.¹¹ Vorliegend ist allerdings zu bedenken, dass es sich bei der Ausgestaltung der Fraktionsfinanzierung um eine sog. „Entscheidung in eigener Sache“¹² handelt, es also am „Korrektiv gegenläufiger Interessen“¹³ fehlt. Daraus folgt, dass der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers beschränkt, der gerichtliche Prüfungsmaßstab also verschärft ist.¹⁴

Daneben betrifft die Ausgestaltung der Fraktionsfinanzierung auch die Chancengleichheit im politischen Wettbewerb,

¹⁰ Siekmann, in: Sachs, GG Kommentar, 8. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 18.

¹¹ Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG Kommentar, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 19 IV Rn. 137.

¹² Vertiefend zur „Entscheidung in eigener Sache“ in Bezug auf die Fraktionsfinanzierung: Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 579 ff.; Schneider, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 82 ff.

¹³ Für die Parteienfinanzierung: BVerfGE 85, 261 (292).

¹⁴ Für den parallelen Fall der Parteienfinanzierung etwa: Morlok, NVwZ 2005, 157 (157).

womit auch aus diesem Grunde eine erhöhte Prüfungsintensität angezeigt ist.¹⁵

bb) Formelle Verfassungsmäßigkeit

Laut Sachverhalt ist das Haushaltsgesetz formell ordnungsgemäß zustande gekommen.

cc) Materielle Verfassungsmäßigkeit

Materiell verfassungswidrig wäre das Haushaltsgesetz dann, wenn es die Bindungswirkung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (§ 31 Abs. 1 BVerfGG) missachten würde. Das BVerfG hat festgestellt, dass der A-Partei die staatliche Parteienfinanzierung zu entziehen ist.

Problematisch erscheint hier, dass die Bundestagsfraktion der Partei weiterhin staatlich finanziert wird.

Nach Art. 21 Abs. 3 GG entfällt mit der Feststellung der Verfassungsfeindlichkeit durch das Bundesverfassungsgericht (Art. 21 Abs. 4 GG) „die steuerliche Begünstigung“, dies gilt auch für „Zuwendungen an diese Parteien“. Zu prüfen ist also, ob die Zuwendungen an die Fraktionen als solche „an diese Parteien“ zu qualifizieren sind.

Die einfachgesetzliche Ausgestaltung des Verfahrens nach Art. 21 Abs. 3 GG ist nach Art. 21 Abs. 4 GG dem Bundgesetzgeber übertragen. Dieser hat in § 46a Abs. 1 S. 1 BVerfGG geregelt, dass Parteien mit dem Ausspruch für sechs Jahre von der Parteienfinanzierung nach § 18 PartG ausgeschlossen sind. Dies erweitert der Gesetzgeber in § 46a Abs. 1 S. 2 BVerfGG auch auf Ersatzparteien. Der Ausschluss ist damit also einfachgesetzlich – ausweislich der expliziten Verweisung auf § 18 PartG – lediglich auf die Parteienfinanzierung nach dem Parteiengesetz gerichtet. Schließlich ergibt sich die Finanzierung der Fraktionen nicht aus den Bestimmungen des Parteiengesetzes.

Möglich wäre, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber mit dem Ausschluss von Zuwendungen an die Parteien auch die Zuwendungen an die Fraktionen im Blick hatte oder dass gegebenenfalls eine analoge Anwendung in Betracht kommt.

Dafür könnte man anbringen, dass die Fraktionsfinanzierung unbestritten ein Teil der „Politikfinanzierung“ ist¹⁶. Auch über die Fraktionen kommen den Abgeordneten der Partei mittelbar staatliche Mittel zugute. Eine mittelbare Weiterfinanzierung der verbotenen Partei sollte die Regelung aber gerade ausschließen.

Allerdings ist zu beachten, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber in Art. 21 GG von „Parteien“ spricht, nicht von Fraktionen. Fraktionen und Parteien sind zwar politisch eng verbunden, rechtlich aber getrennt und in der parlamentarischen Demokratie mit unterschiedlichen Aufgaben betraut: Die Parteien bündeln die politische Willensbildung in der Gesellschaft und ermöglichen, dass eine politische Willensbildung von unten nach oben stattfinden kann. Sie sind mithin in der gesellschaftlichen Sphäre verankert und keine

Staatsorgane.¹⁷ Fraktionen hingegen arbeiten innerhalb des Parlaments, ihre Aufgaben liegen insbesondere in der Bündelung der Meinungen der Abgeordneten sowie der Koordination des Meinungsbildungsprozesses. Sie machen durch ihre Existenz das Parlament auch erst wirklich arbeitsfähig, nehmen also letztendlich Organisationsaufgaben für das Parlament wahr.¹⁸ Sie sind in die „organisierte Staatlichkeit eingefügt“¹⁹ und damit auch der staatlichen Sphäre zuzuordnen. Insofern sind die Fraktionen – jedenfalls rechtlich gesehen – nicht lediglich der verlängerte Arm der Parteien. Ihre Finanzierung dient der Arbeitsfähigkeit des Parlaments und nicht der möglicherweise dahinterstehenden Partei. Fraktionsfinanzierung ist Parlamentsfinanzierung und keine Parteienfinanzierung.²⁰

Ganz im Gegenteil sind Fraktions- und Parteienfinanzierung strikt zu trennen.²¹ Fraktionen werden wegen ihrer elementaren Aufgabe für die Parlamentsarbeit staatlich vollfinanziert, Parteien werden aufgrund des Grundsatzes der Staatsfreiheit lediglich zu höchstens 50 % mit staatlichen Mitteln bedacht.²² Diese Trennung zwischen den Finanzen von Fraktion und Partei ist auch einfachgesetzlich angeordnet in § 50 Abs. 4 S. 2 AbgG, wonach Fraktionsmittel nicht für „Parteiaufgaben“ verwendet werden dürfen. Auch diese Trennung zwischen Fraktions- und Parteifinanzierung spricht dafür, dass lediglich der Ausschluss aus der Parteienfinanzierung Absicht des verfassungsändernden Gesetzgebers war: Denn nach der rechtlichen Ausgestaltung ist sichergestellt, dass Fraktionsgeld nicht der Parteifinanzierung dient.

Damit ist der Ausspruch des Bundesverfassungsgerichts lediglich auf die Parteienfinanzierung beschränkt, eine Finanzierung von Fraktionen ist damit weiterhin möglich. Der Gesetzgeber durfte die Fraktionen weiterhin finanziell ausstatten, das Haushaltsgesetz ist somit verfassungsgemäß.

2. Zwischenergebnis

Die Weigerung des Bundestagspräsidenten, die Haushaltsmittel an die A-Fraktion auszuzahlen, war insgesamt verfassungswidrig.

II. Zwischenergebnis

Der Antrag ist auch begründet.

C. Ergebnis

Ein Organstreitverfahren wird Erfolg haben, da es zulässig und begründet ist.

¹⁵ Zur Parteienfinanzierung BVerfGE 85, 264 (296) m.w.N.

¹⁶ Zum Begriff und erfassten Sachverhalten siehe nur *Stricker*, in: Tsatsos, Politikfinanzierung in Deutschland und Europa, 1997, S. 38.

¹⁷ Statt aller etwa *Maurer*, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010, § 13 Rn. 105.

¹⁸ Zum Aspekt der Arbeitsfähigkeit: *Schüttemeyer*, Fraktionen im Deutschen Bundestag 1949–1997, 1998, S. 24 f.

¹⁹ Zuerst in BVerfGE 20, 56 (104); zuletzt etwa in 140, 115 (139).

²⁰ *Hölscheidt* (Fn. 12), S. 499.

²¹ Zur Trennung der Partei- und Fraktionsfinanzen etwa *Hölscheidt* (Fn. 12), S. 500.

²² Umfassend zur Staatsfreiheit *Morlok/Michael* (Fn. 6), Rn. 277.