

ECLI:DE:BVerfG:2015:es20150715.2bve000412

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 2 BvE 4/12 -

IM NAMEN DES VOLKES

**In dem Verfahren
über
den Antrag festzustellen,**

1. dass der Deutsche Bundestag durch das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2012 (Haushaltsgesetz 2012) bei der Bewilligung von

- 80,835 Mio. Euro für die Fraktionen des Bundestages
- 151,823 Mio. Euro für persönliche Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten und
- 97,958 Mio. Euro für Globalzuschüsse der politischen Stiftungen

gegen den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien (Art. 21 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG) verstoßen hat, indem er seine Befugnisse dadurch missbraucht, dass er den Fraktionen, den Abgeordneten und den politischen Stiftungen Mittel zuerkannt hat, die durch ihre Bedürfnisse nicht gerechtfertigt sind und eine verschleierte Finanzierung der im Bundestag vertretenen Parteien darstellen,

2. dass der Bundestag, der hier in eigener Sache und deshalb in missbrauchsanfälliger Weise entscheidet,

- durch ein unkontrolliertes sowie unbegrenztes und deshalb verfassungswidriges Entscheidungsverfahren dem Missbrauch zu Lasten der Antragstellerin Vorschub leistet, obwohl er
- angesichts der fundamentalen Bedeutung der Chancengleichheit der Parteien und ihrer besonderen Verletzlichkeit - verpflichtet ist, im Interesse diskriminierter Parteien wie der Antragstellerin für ein funktionsgerechtes Entscheidungsverfahren zu sorgen,
- den Missbrauch durch die Gestattung, die öffentlichen Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen zu verwenden und die Abgeordnetenmitarbeiter im Wahlkreis einzusetzen, gezielt fördert und
- die Kontrolle der Mittelverwendung in verfassungswidriger Weise unterbindet oder beschneidet und dadurch dem Missbrauch für Zwecke der Parlamentsparteien vollends den Weg bereitet

Antragstellerin: Ökologisch-Demokratische Partei (ÖDP),
vertreten durch den Bundesvorsitzenden Sebastian
Frankenberger und den Bundesschatzmeister Willi Reinbold,
Pommerngasse 1, 97070 Würzburg

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim,
Im Oberkämmerer 26, 67346 Speyer -

Antragsgegner: Deutscher Bundestag,
vertreten durch seinen Präsidenten,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Martin Nettesheim,

Horemer 13, 72076 Tübingen -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Voßkuhle,

Landau,

Huber,

Hermanns,

Müller,

Kessal-Wulf,

König

am 15. Juli 2015 einstimmig beschlossen:

Die Anträge werden verworfen.

G r ü n d e :

A.

Das gegen den Deutschen Bundestag gerichtete Organstreitverfahren betrifft die Frage, ob die Zuweisung von Finanzmitteln im Bundeshaushalt an die Fraktionen des Bundestages, an die Bundestagsabgeordneten für die Beschäftigung von Mitarbeitern sowie an die parteinahen Stiftungen gegen den Grundsatz der Chancengleichheit zum Nachteil der nicht im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien (Art. 21 Abs. 1 GG) verstößt. 1

I.

Im Bundeshaushaltsplan für das Jahr 2012, festgestellt durch § 1 Abs. 1 des Haushaltsgesetzes 2012 (Gesetz vom 22. Dezember 2011, BGBl I S. 2938, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Dezember 2012, BGBl I S. 2580), bewilligte der Deutsche Bundestag Ausgaben für die Bundestagsfraktionen (1.), für die Beschäftigung von Abgeordnetenmitarbeitern (2.) und für politische Stiftungen (3.). Spenden von Bundestagsfraktionen oder politischen Stiftungen dürfen von Parteien nicht entgegengenommen werden (4.). 2

1. Im Einzelplan 02 Kapitel 01 Titel 684 01 wurden den Fraktionen des Deutschen Bundestages Geldleistungen in Höhe von 80,835 Mio. Euro zugewiesen. Die Geldleistungen bemessen sich ausweislich der Erläuterungen des Haushaltsplans nach § 50 Abs. 1 und Abs. 2 des Abgeordnetengesetzes (Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages - AbgG - in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 1996, BGBl I S. 326, zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. Juli 2014, BGBl I S. 906). 3

Soweit hier einschlägig, lautet die Vorschrift: 4

§ 50

Geld- und Sachleistungen

(1) Die Fraktionen haben zur Erfüllung ihrer Aufgaben Anspruch auf Geld- und Sachleistungen aus dem Bundeshaushalt.

(2) Die Geldleistungen setzen sich aus einem Grundbetrag für jede Fraktion, aus einem Betrag für jedes Mitglied und einem weiteren Zuschlag für jede Fraktion, die nicht die Bundesregierung trägt (Oppositionszuschlag), zusammen. Die Höhe dieser Beträge und des Oppositionszuschlages legt der Bundestag jährlich fest. Dazu erstattet der Präsident dem Bundestag im Benehmen mit dem Ältestenrat jeweils bis zum 30. September einen Bericht über die Angemessenheit der

Beträge und des Oppositionszuschlages und legt zugleich einen Anpassungsvorschlag vor. [...]

(4) Leistungen nach Absatz 1 dürfen die Fraktionen nur für Aufgaben verwenden, die ihnen nach dem Grundgesetz, diesem Gesetz und der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages obliegen. Eine Verwendung für Parteiaufgaben ist unzulässig.

[...]

Hinsichtlich der Aufgaben der Fraktionen sieht § 47 AbgG vor, dass diese an der Erfüllung der Aufgaben des Deutschen Bundestages mitwirken und die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten können. Die Vorschrift hat folgenden Wortlaut: 5

§ 47

Aufgaben

(1) Die Fraktionen wirken an der Erfüllung der Aufgaben des Deutschen Bundestages mit.

(2) Die Fraktionen können mit Fraktionen anderer Parlamente und parlamentarischen Einrichtungen national und international zusammenarbeiten.

(3) Die Fraktionen und ihre Mitglieder können die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten.

Die Kontrolle der Verwendung der den Fraktionen zur Verfügung gestellten Mittel erfolgt nach den Regelungen der §§ 51 bis 53 AbgG, die insbesondere Vorschriften zur Buchführung, zur öffentlichen Rechnungslegung und zur Rechnungsprüfung durch den Bundesrechnungshof enthalten und - soweit hier einschlägig - lauten: 6

§ 51

Haushalts- und Wirtschaftsführung, Buchführung

(1) Einzelheiten der Haushalts- und Wirtschaftsführung werden in Ausführungsbestimmungen geregelt, die der Ältestenrat nach Anhörung des Bundesrechnungshofes erlässt.

(2) Die Fraktionen haben Bücher über ihre rechnungslegungspflichtigen Einnahmen und Ausgaben sowie über ihr Vermögen zu führen. Dabei ist nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung unter Berücksichtigung des Gesetzeszwecks zu verfahren.

[...]

§ 52

Rechnungslegung

(1) Die Fraktionen haben über die Herkunft und die Verwendung der Mittel, die ihnen innerhalb eines Kalenderjahres (Rechnungsjahr) gemäß § 50 Abs. 1 zugeflossen sind, öffentlich Rechenschaft zu geben.

(2) Die Rechnung ist wie folgt zu gliedern:

1. Einnahmen:

a) Geldleistungen nach § 50 Abs. 1,

b) sonstige Einnahmen;

2. Ausgaben:

a) Summe der Leistungen an Fraktionsmitglieder für die Wahrnehmung besonderer Funktionen in der Fraktion,

b) Summe der Personalausgaben für Fraktionsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter,

- c) Ausgaben für Veranstaltungen,
- d) Sachverständigen-, Gerichts- und ähnliche Kosten,
- e) Ausgaben für die Zusammenarbeit mit Fraktionen anderer Parlamente,
- f) Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit,
- g) Ausgaben des laufenden Geschäftsbetriebes,
- h) Ausgaben für Investitionen sowie
- i) sonstige Ausgaben.

[...]

(4) Die Rechnung muss von einem im Benehmen mit dem Bundesrechnungshof bestellten Abschlussprüfer (Wirtschaftsprüfer oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaft) auf die Einhaltung der Anforderungen der Absätze 2 und 3 geprüft werden und einen entsprechenden Prüfungsvermerk aufweisen. Die geprüfte Rechnung ist dem Präsidenten oder der Präsidentin des Deutschen Bundestages spätestens bis zum Ende des sechsten Monats nach Ablauf des Kalenderjahres oder des Monats vorzulegen, in dem die Geldleistungen nach § 50 Abs. 1 letztmals gezahlt wurden. Der Präsident oder die Präsidentin des Deutschen Bundestages können die Frist aus besonderen Gründen bis zu drei Monaten verlängern. Die geprüfte Rechnung wird als Bundestags-Drucksache verteilt.

(5) Solange eine Fraktion mit der Rechnungslegung in Verzug ist, sind Geld- und Sachleistungen nach § 50 Abs. 1 zurückzubehalten.

§ 53

Rechnungsprüfung

(1) Der Bundesrechnungshof prüft die Rechnung sowie die den Fraktionen nach § 50 Abs. 1 zur Verfügung gestellten Geld- und Sachleistungen auf ihre wirtschaftliche und ordnungsgemäße Verwendung nach Maßgabe der Ausführungsbestimmungen gemäß § 51 Abs. 1.

(2) Bei der Prüfung sind die Rechtsstellung und die Aufgaben der Fraktionen zu beachten. Die politische Erforderlichkeit einer Maßnahme der Fraktionen ist nicht Gegenstand der Prüfung.

2. Für die Beschäftigung von Mitarbeitern der Bundestagsabgeordneten wurden im Haushaltsplan 2012 7
im Einzelplan 02 Kapitel 01 Titel 411 03 Aufwendungen in Höhe von 151,823 Mio. Euro eingestellt.

Grundlage des Ersatzes von Aufwendungen für die Beschäftigung von Abgeordnetenmitarbeitern ist 8
§ 12 AbgG, der im vorliegenden Zusammenhang bestimmt:

§ 12

Amtsausstattung

(1) Ein Mitglied des Bundestages erhält zur Abgeltung seiner durch das Mandat veranlassten Aufwendungen eine Amtsausstattung als Aufwandsentschädigung. Die Amtsausstattung umfasst Geld- und Sachleistungen.

[...]

(3) Ein Mitglied des Bundestages erhält Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern zur Unterstützung bei der Erledigung seiner parlamentarischen Arbeit gegen Nachweis ersetzt. Der Ersatzanspruch ist nicht auf ein anderes Mitglied des Bundestages übertragbar. Der Ersatz von Aufwendungen für Arbeitsverträge mit Mitarbeitern, die mit dem Mitglied des Bundestages verwandt, verheiratet oder verschwägert sind oder waren, ist grundsätzlich unzulässig. Entsprechendes gilt für den Ersatz von Aufwendungen für Arbeitsverträge mit Lebenspartnern oder

früheren Lebenspartnern eines Mitglieds des Bundestages. Einzelheiten über den Umfang und die Voraussetzungen für den Ersatz von Aufwendungen, über nicht abdingbare Mindestvorschriften für den Arbeitsvertrag und sonstige Fragen regeln das Haushaltsgesetz und die vom Ältestenrat zu erlassenden Ausführungsbestimmungen. Die Abrechnung der Gehälter und anderen Aufwendungen für Mitarbeiter erfolgt durch die Verwaltung des Bundestages. Eine Haftung des Bundestages gegenüber Dritten ist ausgeschlossen. [...]

Diese Vorschrift wurde durch das Gesetz zur Neuregelung der Rechtsstellung der Abgeordneten vom 15. Dezember 1995 (BGBl I S. 1718) in das Abgeordnetengesetz eingefügt und trat am 22. Dezember 1995 in Kraft. Vor Erlass der § 12 Abs. 3 AbgG entsprechenden Vorgängernorm war vorgesehen, im Abgeordnetengesetz selbst die Höhe der sogenannten Mitarbeiterpauschale festzulegen (vgl. BTDrucks 7/5525, S. 8); auf Empfehlung des Haushaltsausschusses kam es dann aber zu der - noch immer gültigen - Regelung, die Aufwendungen nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes zu ersetzen. 9

Die gemäß § 12 Abs. 3 Satz 5 AbgG erlassenen Ausführungsbestimmungen des Ältestenrates, auf die im Haushaltsplan 2012 ausdrücklich Bezug genommen wird (Ausführungsbestimmungen des Ältestenrates des Deutschen Bundestages für den Ersatz von Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern vom 19. Januar 1978 in der Fassung vom 12. Oktober 2007), sehen vor, dass Mitgliedern des Bundestages Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern, die sie zur Unterstützung bei der Erledigung ihrer parlamentarischen Arbeit einstellen, gegen Nachweis ersetzt werden (Nr. 1). Der Ersatz von Aufwendungen ist frühestens ab Beginn des Monats zulässig, in welchem dem Referat PM 2 der Bundestagsverwaltung der Arbeitsvertrag oder Vertragsänderungen im Original vorgelegt werden. Ersatz wird nur geleistet, soweit das Gehalt des Mitarbeiters seiner Vorbildung, Berufserfahrung und ausgeübten Tätigkeit entspricht und die Gehaltsvereinbarung den vom Ältestenrat beschlossenen Gehaltsrahmen nicht übersteigt (Nr. 3, 4). Der Arbeitsvertrag wird zwischen dem Mitglied des Bundestages und dem Mitarbeiter geschlossen. Er muss mindestens die vom Ältestenrat in einem Musterarbeitsvertrag getroffenen Regelungen enthalten. Kündigungen und Vertragsänderungen müssen schriftlich erfolgen. Inhalt und Umfang der Beschäftigung seines Mitarbeiters bestimmt das Mitglied des Bundestages, das auch die Verantwortung für die bestimmungsgemäße Verwendung der Haushaltsmittel trägt (Nr. 7). In Zweifelsfällen und über Ausnahmen entscheidet die Kommission des Ältestenrates für Angelegenheiten von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Abgeordneten. Gegen diese Entscheidung ist die Anrufung des Ältestenrates zulässig (Nr. 10). Gemäß § 5 der Anlage zu § 6 des Musterarbeitsvertrages muss jede weitere Beschäftigung gegen Entgelt dem Arbeitgeber und dem Referat PM 2 der Bundestagsverwaltung angezeigt werden. 10

3. Im Einzelplan 06 Kapitel 02 Titel 685 02 des Haushaltsplans 2012 wurden Globalzuschüsse für die parteinahen Stiftungen zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit in Höhe von 97,958 Mio. Euro eingesetzt. Die Erläuterungen zu Titel 685 02 lauten unter anderem: 11

Die Globalzuschüsse werden der Friedrich-Ebert-Stiftung, der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Hanns-Seidel-Stiftung, der Heinrich-Böll-Stiftung und der Rosa-Luxemburg-Stiftung zur Erfüllung ihrer satzungsgemäßen Aufgaben gewährt, insbesondere für die Durchführung von Seminaren, Tagungen und Kolloquien, die Beschaffung von Lehr- und Lernmitteln sowie die Vergabe von Forschungsvorhaben mit gesellschaftspolitischer Zielsetzung vor allem auf dem Gebiet der Bildungsforschung. Aus den Globalzuschüssen werden u. a. Ausgaben für Personal und Verwaltung bestritten. Darüber hinaus dienen die Globalzuschüsse dazu, zeitgeschichtlich bedeutsame Archivalien (z. B. Aufzeichnungen, Redemanuskripte, Briefe u. Ä.) von deutschen Parlamentariern zu erhalten und in den Archiven der den im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien nahestehenden Stiftungen zu archivieren. Die Verwendung der Globalzuschüsse richtet sich nach besonderen Bewirtschaftungsgrundsätzen, die vom Bundesministerium des Innern im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen erlassen wurden [Bewirtschaftungsgrundsätze des Bundesministeriums

des Innern für Zuschüsse des Bundes aus Kapitel 0602 Titel 685 02 zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit in der Fassung vom 2. Juni 2005].

Die in den Erläuterungen zur Zweckbestimmung erwähnten besonderen Bewirtschaftungsgrundsätze 12
enthalten unter anderem Vorschriften zur ordnungsgemäßen Wirtschaftsführung, zur
Wirtschaftsprüfung und zur Vorlage von Verwendungsnachweisen.

4. Ergänzend zum Abgeordnetengesetz bestimmt das Parteiengesetz (Gesetz über die politischen 13
Parteien - PartG - in der Fassung vom 31. Januar 1994, BGBl I S. 149, zuletzt geändert durch Gesetz
vom 23. August 2011, BGBl I S. 1748) in § 25 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2, dass Parteien nicht berechtigt
sind, Spenden von (unter anderem) Parlamentsfraktionen und -gruppen sowie von politischen
Stiftungen anzunehmen. Solche Spenden sind nach § 25 Abs. 4 PartG unverzüglich, spätestens aber
mit dem jährlichen Rechenschaftsbericht, an den Präsidenten des Deutschen Bundestages
weiterzuleiten. Einen Verstoß gegen diese Vorschriften sanktioniert § 31c PartG: Gegen die Partei
entsteht ein Anspruch in Höhe des Dreifachen des rechtswidrig erlangten Betrages. Die einschlägigen
Vorschriften lauten:

§ 25

Spenden

(1) Parteien sind berechtigt, Spenden anzunehmen. [...]

(2) Von der Befugnis der Parteien, Spenden anzunehmen ausgeschlossen sind:

1. Spenden von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Parlamentsfraktionen und
-gruppen sowie von Fraktionen und Gruppen von kommunalen Vertretungen;

2. Spenden von politischen Stiftungen, Körperschaften, Personenvereinigungen
und Vermögensmassen, die nach der Satzung, dem Stiftungsgeschäft oder der
sonstigen Verfassung und nach der tatsächlichen Geschäftsführung ausschließlich
und unmittelbar gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken dienen (§§
51 bis 68 der Abgabenordnung);

[...]

(4) Nach Absatz 2 unzulässige Spenden sind von der Partei unverzüglich,
spätestens mit Einreichung des Rechenschaftsberichts für das betreffende Jahr
(§ 19a Abs. 3) an den Präsidenten des Deutschen Bundestages weiterzuleiten.

§ 26

Begriff der Einnahme

(1) Einnahme ist, soweit für einzelne Einnahmearten (§ 24 Abs. 4) nichts
besonderes gilt, jede von der Partei erlangte Geld- oder geldwerte Leistung. Als
Einnahmen gelten auch die Freistellung von üblicherweise entstehenden
Verbindlichkeiten, die Übernahme von Veranstaltungen und Maßnahmen durch
andere, mit denen ausdrücklich für eine Partei geworben wird, die Auflösung von
Rückstellungen sowie Wertaufholungen im Anlagevermögen.

[...]

§ 31c

Rechtswidrig erlangte oder nicht veröffentlichte Spenden

(1) Hat eine Partei Spenden unter Verstoß gegen § 25 Abs. 2 angenommen und
nicht gemäß § 25 Abs. 4 an den Präsidenten des Deutschen Bundestages
weitergeleitet, entsteht gegen sie ein Anspruch in Höhe des Dreifachen des
rechtswidrig erlangten Betrages; bereits abgeführte Spenden werden angerechnet.
[...]

II.

- Die Antragstellerin hält ihre im Rubrum wiedergegebenen Anträge für zulässig (1.) und begründet (2.). 14
1. Die Sechs-Monats-Frist des § 64 Abs. 3 BVerfGG sei gewahrt, weil sich die Antragstellerin mit ihrer 15
am 12. Juni 2012 anhängig gemachten Organklage nicht gegen die Vorschriften des
Abgeordnetengesetzes, sondern gegen das am 22. Dezember 2011 verabschiedete Haushaltsgesetz
2012 wende. Auch wenn die verfassungswidrigen Zuweisungen von Finanzmitteln schon lange
stattfänden, habe der Antragsgegner sie durch die Bewilligung der Mittel im Haushaltsplan 2012 wieder
praktiziert und damit erneut die Chancengleichheit der nicht im Parlament vertretenen Parteien wie der
Antragstellerin unmittelbar verletzt.
2. a) Zur Begründung ihres Antrags zu 1. führt die Antragstellerin aus: 16
- Die Zuweisung von Finanzmitteln an Fraktionen, an Bundestagsabgeordnete für persönliche 17
Mitarbeiter und an parteinahe Stiftungen werde in missbräuchlicher Weise auch zur verdeckten
Finanzierung der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien verwendet, obwohl das
Bundesverfassungsgericht die staatliche Parteienfinanzierung eingegrenzt habe. Dadurch werde die
Antragstellerin in ihrem Recht auf Chancengleichheit im Parteienwettbewerb aus Art. 21 Abs. 1, Art. 3
Abs. 1 GG verletzt.
- a. Die Zuwendungen im Haushaltsgesetz stellten sich als „Entscheidungen in eigener Sache“ dar, bei 18
denen die Gefahr des Missbrauchs besonders groß sei. Hinsichtlich der Chancengleichheit sei deshalb
- wie im Wahlrecht - ein strenger Maßstab anzulegen. Dies gelte umso mehr, als die historische
Entwicklung belege, dass die öffentlichen Mittel für Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Stiftungen
zu funktionellen Äquivalenten der staatlichen Parteienfinanzierung geworden seien. Nachdem das
Bundesverfassungsgericht die Staatsfinanzierung der Parteien in den 1960er Jahren begrenzt habe, sei
eine großangelegte Verschiebung der Staatsmittel zu anderen Organisationen der im Bundestag
vertretenen Parteien erfolgt. Die ansonsten bestehende Vermutung der Richtigkeit von Entscheidungen
des Parlaments gelte daher hier nicht. Die hintereinander gestaffelten und völlig unzureichend
kontrollierten Entscheidungen in eigener Sache begründeten vielmehr umgekehrt die Vermutung der
Unrichtigkeit und indizierten die Gefahr des Missbrauchs und der verdeckten Parteienfinanzierung. Vom
Antragsgegner müsse deshalb dargelegt und bewiesen werden, dass er die verfassungsmäßigen
Grenzen gewahrt habe. Dies gelte auch für die Einhaltung der absoluten Obergrenze staatlicher
Parteienfinanzierung, die nicht unterlaufen werden dürfe.
- b. Die Zuschüsse an die Bundestagsfraktionen hätten sich nach der Begrenzung der Staatsfinanzierung 19
der Parteien durch die verfassungsgerichtlichen Urteile von 1966 (BVerfGE 20, 56) und 1968 (BVerfGE
24, 300) nominal verfünzigfacht und inflationsbereinigt verachtfacht. Da die Bürger praktisch nicht
zwischen Partei und Fraktion unterschieden, komme deren Tätigkeit zwangsläufig immer auch der
jeweiligen Partei zugute. Mit dem rasanten Wachstum der „Parteien im Parlament“ verlagerten sich auf
diese zunehmend Funktionen der Parteien, die umgekehrt von entsprechenden Aufgaben entlastet
würden. Diese Entwicklung, von der außerparlamentarische Parteien ausgeschlossen seien,
begünstige nicht nur einen Trend zu bürgerfernen Staatsparteien, sondern auch zu zunehmender
Wettbewerbsbeschränkung zu Lasten kleinerer Parteien.

c. Bei der Öffentlichkeitsarbeit werde die faktische Verschmelzung von Fraktion und Partei besonders deutlich. Hierfür wendeten die Fraktionen einen erheblichen Teil ihrer öffentlichen Mittel auf. Im Jahr 2007 seien die Ausgaben der Bundestagsfraktionen für die Öffentlichkeitsarbeit von 3,9 Mio. Euro (2006) auf 6,3 Mio. Euro (2007) um 62 % drastisch erhöht worden. Kleinere Fraktionen wendeten dabei regelmäßig nicht nur relativ, sondern auch absolut mehr für die Öffentlichkeitsarbeit auf als die beiden größeren Fraktionen. So hätten im Bundestagswahljahr 2009 die FDP-Fraktion und die Fraktion DIE LINKE mit je 1,95 Mio. Euro rund das Dreifache der CDU/CSU-Fraktion (0,6 Mio. Euro) und das Zweieinhalbfache der SPD-Fraktion (0,83 Mio. Euro) aufgewandt. Der Anteil der Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit, der bei den großen Fraktionen um 5 % schwanke, liege bei den kleinen bei fast 20 %. Die Fraktionszuschüsse dürften indes nur für die parlamentsinterne Koordinationsarbeit aufgewandt werden, wie das Bundesverfassungsgericht im Wüppesahl-Urteil (BVerfGE 80, 188) nochmals unterstrichen habe. Für Öffentlichkeitsarbeit dürften die Fraktionen die ihnen zugewendeten Mittel nicht verwenden; lediglich dem Bundestag als Ganzem stehe es zu, Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben.

Soweit die Praxis ausgehend von der einfachrechtlichen Befugnis in § 47 Abs. 3, § 50 AbgG zwischen zulässiger und unzulässiger Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen zu unterscheiden versuche, gelte dies nicht für die Bewilligung der öffentlichen Mittel durch den Antragsgegner. Dieser sei durch Art. 20 Abs. 3 GG unmittelbar an das Grundgesetz gebunden; hier schlage die Verfassungswidrigkeit von fraktioneller Öffentlichkeitsarbeit voll durch. 21

Die Praxis zeige zudem, dass selbst die äußersten Grenzen der vermeintlich zulässigen Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen überschritten würden, etwa bei der Öffentlichkeitskampagne der FDP-Bundestagsfraktion im Umfeld der Landtagswahlen in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen im Frühjahr 2012. 22

d. Für die Beschäftigung persönlicher Mitarbeiter hätten sich die Abgeordneten des Deutschen Bundestages seit 1969 öffentliche Mittel bewilligt, die inzwischen mit rund 151 Mio. Euro fast doppelt so hoch seien wie die Zuschüsse für die Bundestagsfraktionen und etwa so hoch wie die gesamte deutsche staatliche Parteienfinanzierung auf Bundes-, Landes- und Europaebene zusammen. Seit 1969 seien die Mittel verzwanzigfacht worden. Die Zahl der Abgeordnetenmitarbeiter habe sich von 398 im Jahr 1969 auf 6.784 im Jahr 2009 erhöht. Im Durchschnitt habe jeder Bundestagsabgeordnete rund zehn Helfer, davon etwa ein Drittel voll- und zwei Drittel teilzeitbeschäftigt. Besonders problematisch stelle sich die Beschäftigung von Mitarbeitern in den Wahlkreisen dar, deren Zahl sich von 128 im Jahr 1969 auf 3.740 im Jahr 2009 erhöht habe. Die Mitarbeiter bildeten vielfach geradezu das organisatorische Rückgrat der lokalen und regionalen Gliederungen der jeweiligen Mutterparteien. Eine stichprobenartige Untersuchung zeige, dass zahlreiche Abgeordnetenmitarbeiter auch (Spitzen-)Funktionen als Vorsitzende oder Geschäftsführer in den Parteien wahrnahmen oder selbst eine Karriere als Politiker anstrebten. Bei 121 überprüften Abgeordneten habe sich ergeben, dass 14 Mitarbeiter Geschäftsführer eines Landes-, Kreis- oder Ortsverbandes und zwei Mitarbeiter Geschäftsführer einer Kommunalfraktion gewesen seien. 25 Mitarbeiter hätten zugleich die Funktion des Vorsitzenden eines Parteiverbandes oder einer kommunalen Fraktion und weitere 20 Mitarbeiter die Funktion eines stellvertretenden Vorsitzenden wahrgenommen. 23

Durch die Möglichkeit der Anstellung in den Wahlkreisen und der Mehrfachbeschäftigung sowie die fehlende Kontrolle durch die Öffentlichkeit und den Bundesrechnungshof leiste der Antragsgegner dem Missbrauch der Abgeordnetenmitarbeiter für Parteizwecke Vorschub. Selbst wenn der Antragsgegner und eine Partei sich die Finanzierung eines Abgeordnetenmitarbeiters teilten, seien Manipulationen leicht möglich. Unabhängig davon finde verschleierte Parteienfinanzierung auch dadurch statt, dass Wahlkreisarbeit und parteipolitische Betätigung außerordentlich dicht beieinander lägen und daher der Einsatz von persönlichen Mitarbeitern im Wahlkreis automatisch der jeweiligen Mutterpartei zugutekomme. 24

Gegen das Verbot, Mitarbeiter im Wahlkampf einzusetzen, werde massenhaft verstoßen. Dies habe eine investigative Recherche des Fernsehmagazins „Report Mainz“ im Vorfeld der Bundestagswahl 2013 bestätigt und gelte auch für die Mitarbeiter von Landtagsabgeordneten. Das Problem gehe aber weit über die offensichtlichen Formen des Einsatzes von Mitarbeitern für Parteien im Wahlkampf 25

hinaus, da die Aktionen der Abgeordneten und ihrer Parteien die ganze Wahlperiode über auch vom Bestreben des Machterhalts beziehungsweise des Machtgewinns geprägt seien. Die Zahlungen an die Abgeordnetenmitarbeiter der Bundestagsparteien ließen die Wahlkampfbudgets weit hinter sich.

e. Auch die Globalzuschüsse für die parteinahen Stiftungen kämen zu einem beträchtlichen Teil den Mutterparteien zugute. Es bestehe eine „Kooperationseinheit“. Nahezu alle Stiftungsaktivitäten (politische Bildungsarbeit, wissenschaftliche Forschung, Begabtenförderung usw.) seien parteipolitisch geprägt. Die dafür gezahlten Globalzuschüsse seien von 9 Mio. DM im Jahr 1967 auf 98 Mio. Euro im Jahr 2012 gestiegen. Zwar habe das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1986 eine verdeckte Parteienfinanzierung durch die staatliche Förderung der politischen Stiftungen verneint (BVerfGE 73, 1). Diese Rechtsauffassung sei jedoch durch spätere Entscheidungen überholt. Weder sei die Tendenz der Parlamentsparteien zur Kartellbildung noch die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur „Entscheidung in eigener Sache“, zu den Grenzen der Parteienfinanzierung und zum Schutz kleiner Parteien beachtet. Offenbar gingen die Stiftungen selbst davon aus, dass ihre staatliche Finanzierung verfassungsrechtlich „wackele“: Nachdem die Globalzuschüsse bis zum Jahr 1992 sprunghaft gestiegen seien, verharren sie seitdem auf diesem Niveau, obwohl mit der Rosa-Luxemburg-Stiftung sogar noch eine parteinahe Stiftung hinzugekommen sei. Allerdings seien die - im Bundeshaushalt verstreut bewilligten - projektgebundenen Mittel in den letzten Jahren deutlich aufgestockt worden.

a. Dem Antrag zu 2. liege zugrunde, dass die verschleierte Parteienfinanzierung erst durch die mangelnde Kontrolle der in eigener Sache Entscheidenden bei Bewilligung und Verwendung der Staatsmittel ermöglicht werde. Das Bundesverfassungsgericht habe aber Vorgehensweisen untersagt, die, sei es durch übermäßige Zuwendungen, sei es durch ungenügende Voraussicht und Kontrolle, einem Missbrauch das Tor öffneten und so den Weg für eine verfassungswidrige Parteienfinanzierung ebneten.

a. Die Staatsfinanzierung der Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahen Stiftungen sei von zwei missbräuchlichen Fehlentwicklungen geprägt, die seit jeher die staatliche Parteienfinanzierung belasteten: den Ausschluss außerparlamentarischer Konkurrenten und die Tendenz zur Aufblähung der Mittel. Der daraus resultierende Kontrollbedarf sei aufgrund der Befangenheit der Entscheidenden besonders hoch. Die ursprünglich versprochenen und verfassungsrechtlich gebotenen Zweckbindungen - Fraktionszuschüsse nur für die Vorbereitung und Durchführung des fraktionsinternen Willensbildungsprozesses; Einstellung von Mitarbeitern, die nur „im Hause helfen“ - seien im Laufe der Jahre immer mehr vernachlässigt worden.

b. Umso dringlicher erscheine es, die Finanzierung von Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeitern und parteinahen Stiftungen zumindest dem Gesetzesvorbehalt hinsichtlich der Höhe der Mittel zu unterwerfen, eine absolute Obergrenze der Finanzierung einzuführen und im Haushaltsplan spezifiziert auszuweisen.

Demgegenüber bestehe für die politischen Stiftungen bisher keinerlei gesetzliche Regelung, die Finanzierung der Abgeordnetenmitarbeiter sei in § 12 Abs. 3 AbgG lediglich rudimentär geregelt. Erst recht eröffne die Nennung der bewilligten Mittel lediglich im Haushaltsplan und ohne gesetzliche Regelung dem Missbrauch Tür und Tor. Erhöhungen von Haushaltstiteln gingen in den tausenden Titeln des Haushaltsplans leicht unter, zumal auch die parlamentarische Opposition davon profitiere und daher kein Interesse daran habe, die Öffentlichkeit zu informieren. Der Schlüssel für die Berechnung der Fraktionszahlungen werde nicht mehr im Haushaltsplan veröffentlicht, ebenso fehlten eine spezifizierte Ausweisung der Mittel nach Art und Zweck sowie ein Stellenplan, obwohl beides für staatliche Organisationen obligatorisch sei. Die Berichte des Bundestagspräsidenten zur Angemessenheit der Fraktionszahlungen trügen zur Publizität nichts bei, zumal die Fraktionen davon oft zu ihren Gunsten abwichen. Bei der Bewilligung der Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter werde die Intransparenz noch dadurch verstärkt, dass sich im Haushaltsplan lediglich ein Hinweis auf die vom Ältestenrat des Bundestages erlassenen Ausführungsbestimmungen finde, die ihrerseits - zirkelhaft - auf den Haushalt zurückverwiesen.

Seit dem sogenannten Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 40, 296) sei klar, dass

der strikte Gesetzesvorbehalt - auch im Hinblick auf die Höhe der Bewilligung - ebenso für die Bewilligung von Finanzmitteln für Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahe Stiftungen gelten müsse. Öffentlichkeit verspreche die einzige wirksame Kontrolle, so dass die bloße Bewilligung der Mittel im Haushaltsplan nicht ausreiche, sondern ein materielles Gesetz auch nach der Wesentlichkeitstheorie verfassungsrechtlich geboten sei. Die Erhöhung eines gesetzlich verankerten Betrages unterliege eher der öffentlichen Kontrolle als die Erhöhung eines bloßen Haushaltstitels, was einen dämpfenden Effekt auf die Steigerungsraten ausübe und die Missbrauchsgefahr verringere.

c. Die Kontrolle der Mittelverwendung habe der Bundestag stark eingeschränkt. Er bewillige öffentliche Mittel in Kenntnis ihrer unkontrollierten Verwendung auch für Parteizwecke. 32

Hinsichtlich der Fraktionsmittel missbrauche der Antragsgegner seine Gesetzgebungsmacht dadurch, dass er die Verwendung der Zuschüsse für Ausgaben wie Öffentlichkeitsarbeit erlaube, die kraft Verfassungsrechts nicht getätigt werden dürften. Er eröffne den Fraktionen einen „prüfungsfreien Arkanbereich“, indem er die politische Erforderlichkeit der Mittelverwendung der Kontrolle durch den Bundesrechnungshof gesetzlich entziehe (§ 53 Abs. 2 Satz 2 AbgG). 33

Hinsichtlich der Abgeordnetenmitarbeiter fehle es an einer Verpflichtung der Abgeordneten zur öffentlichen Rechnungslegung über die Verwendung der Mittel. Die - freiwilligen - Veröffentlichungen auf den Internetseiten der Abgeordneten seien unzureichend, einen Einblick in die Mitarbeiterverträge verweigere die Bundestagsverwaltung selbst dem Bundesrechnungshof. Seit 1992 kontrolliere der Bundesrechnungshof daher die ordnungsgemäße Verwendung der öffentlichen Mittel für die Abgeordnetenmitarbeiter nicht mehr. Das bloße Vertrauen auf die Abgeordneten, in deren alleinige Verantwortung der Antragsgegner die bestimmungsgemäße Verwendung der Haushaltsmittel lege, vermöge das Fehlen wirksamer Kontrollen nicht auszugleichen. 34

III.

Der Antragsgegner beantragt, die Anträge zurückzuweisen. 35

1. Beide Anträge seien bereits unzulässig. 36

a. Hinsichtlich des Antrags zu 1. ergebe sich die Unzulässigkeit im Wesentlichen aus folgenden Gründen: 37

a. Soweit die Antragstellerin die Bewilligung von Mitteln für Fraktionen und Abgeordnetenmitarbeiter angreife, bestehe zwischen dem Haushaltsgesetzgeber und einer Partei nicht das nach § 64 Abs. 1 BVerfGG erforderliche Verfassungsrechtsverhältnis, weil diese im Innenbereich organisierter Staatlichkeit geschehe. Eine „Haftung“ des Haushaltsgesetzgebers für die verfassungskonforme Verwendung der zugewiesenen Mittel sei im Grundgesetz nicht vorgesehen; die nachgelagerten Verwendungsentscheidungen könnten ihm auch nicht zugerechnet werden. Dass es der Haushaltsgesetzgeber darauf abgesehen hätte, die für Fraktionen zugewiesenen Mittel wie einen durchlaufenden Posten den Parteien zufließen zu lassen, oder dass es einen systematischen Missbrauch der Mittel für die Abgeordnetenmitarbeiter entgegen der Zweckbindung des § 12 Abs. 3 Satz 1 AbgG gebe, mache die Antragstellerin nicht geltend. Sie habe auch nicht schlüssig dargelegt, dass Art. 21 GG jegliche Form kommunikativer Arbeit einer Fraktion verbiete. 38

Im Hinblick auf die Bewilligung von Globalzuschüssen für politische Stiftungen habe die Antragstellerin eine mögliche Rechtsverletzung nicht substantiiert dargelegt. Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 73, 1) ergebe sich eindeutig, dass unter den dort genannten Voraussetzungen die staatliche Finanzierung parteinaher Stiftungen nicht gegen Art. 21 GG verstoße. Die Antragstellerin habe weder begründete Zweifel an der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung geweckt noch eine Änderung des entscheidungsrelevanten Sachverhalts schlüssig vorgetragen. 39

b. Der Antrag habe insgesamt auch die Sechs-Monats-Frist gemäß § 64 Abs. 3 BVerfGG versäumt, die in dem Moment zu laufen beginne, in dem für den Träger verfassungsrechtlicher Rechtspositionen der Eintritt einer Verletzungs- oder Gefährdungslage erkennbar sei. 40

In Bezug auf die für Öffentlichkeitsarbeit verwendeten Fraktionsmittel greife die Antragstellerin in der Sache § 47 Abs. 3 AbgG an, der bereits 1994 erlassen und verkündet worden sei. Hinsichtlich der 41

Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter gehe es eigentlich um § 12 Abs. 3 Satz 1 AbgG, der 1995 in das Gesetz eingefügt worden sei. Die nach § 64 Abs. 3 BVerfGG eingetretene Unzulässigkeit lasse sich nicht dadurch umgehen, dass nachgelagerte oder akzessorische Maßnahmen angegriffen würden. Jedenfalls sei, soweit die Gültigkeit der genannten Normen als Vorfrage relevant sei, von der Verfassungskonformität der Regelung auszugehen, weil das Organstreitverfahren kein indirektes Normenkontrollverfahren sei.

Die behauptete Beeinträchtigung durch die Globalzuschüsse für parteinahe Stiftungen hätte die Antragstellerin mit ihrem Eintritt in den politischen Wettbewerb erkennen können, das heißt spätestens im Vorfeld der Bundestagswahl 1983, an der sie teilgenommen habe. Daher sei auch insoweit die Antragsfrist abgelaufen. Die jährliche Bewilligung von Globalzuschüssen, eine seit Jahrzehnten bestehende und vom Bundesverfassungsgericht gebilligte Praxis, führe nicht zu einer neuen Gefährdungssituation. Die Antragstellerin räume selbst ein, dass sich die Mittel zur Finanzierung der parteinahen Stiftungen in den letzten Jahren nicht erhöht hätten. 42

b. Auch der Antrag zu 2. könne schon mangels Zulässigkeit keinen Erfolg haben: 43

a. Der unter Ziffer 2, erster Spiegelstrich gestellte Feststellungsantrag, dass der Deutsche Bundestag verpflichtet sei, für ein „funktionsgerechtes Entscheidungsverfahren“ zu sorgen, sei unzulässig. 44

Insbesondere werde kein statthafter Verfahrensgegenstand benannt, da der Antrag darauf abziele, die Herstellung und Beachtung einer bestimmten Rechtslage durch den Antragsgegner zu prüfen und damit eine - im Organstreitverfahren unzulässige - implizite Normenkontrolle herbeizuführen. Selbst wenn man (unzutreffend) von einem Missbrauch der vom Gesetzgeber geschaffenen Rechtslage ausginge, hätte die Antragstellerin darlegen müssen, dass dieser dem Antragsgegner zuzurechnen wäre. 45

Außerdem habe die Antragstellerin die Sechs-Monats-Frist nicht eingehalten. Das angegriffene „verfassungswidrige Entscheidungsverfahren“ sei nicht erstmalig oder in geänderter Form beim Haushaltsgesetz 2012 praktiziert worden, sondern bestehe nach dem Vortrag der Antragstellerin schon seit langem. Für das geltend gemachte gesetzgeberische Unterlassen beginne die Frist in dem Moment zu laufen, in dem sich der Antragsgegner erkennbar weigere, die ihm angesonnene Maßnahme zu ergreifen; dies sei vorliegend spätestens Mitte der 1990er Jahre mit der Verabschiedung von § 12 Abs. 3 Satz 1 und § 47 Abs. 3 AbgG der Fall gewesen. Im Gesetzgebungsverfahren sei über die Form und das Verfahren der Festlegung der Fraktionszuschüsse sowie der Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter diskutiert worden und der Gesetzgeber habe zu erkennen gegeben, dass er die bestehende Rechtslage für verfassungskonform erachte und keinen Änderungsbedarf sehe. 46

b. Der unter Ziffer 2, zweiter Spiegelstrich gestellte Antrag sei ebenfalls unzulässig. Der Antrag sei verfristet, nachdem die behauptete Förderung des „Missbrauchs“ öffentlicher Mittel bereits seit vielen Jahren praktiziert werde und durch das Haushaltsgesetz 2012 allenfalls perpetuiert worden sei. 47

c. Unzulässig sei auch der unter Ziffer 2, dritter Spiegelstrich gestellte Feststellungsantrag. Der Antragstellerin fehle insbesondere die Antragsbefugnis, da sie eine Popularklage erhebe und sich aus Art. 21 Abs. 1 GG kein Anspruch auf eine bestimmte Kontrollpraxis des Bundesrechnungshofes ergebe. Der Antrag sei vor dem Hintergrund der bereits seit vielen Jahren unveränderten, angeblich unzureichenden Kontrolle der Mittelverwendung durch den Bundesrechnungshof zudem verfristet. 48

2. Die von der Antragstellerin gestellten Anträge seien jedenfalls unbegründet. 49

50

a. Durch die Finanzierung der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen werde die Antragstellerin nicht in ihrem Recht auf Chancengleichheit der Parteien verletzt. Der Anspruch der Antragstellerin darauf, sich im Parteienwettbewerb frei und ungehindert zu betätigen, werde durch Kommunikationsakte aus dem Bereich der organisierten Staatlichkeit nicht beeinträchtigt, selbst wenn diese - wie bei einer Fraktion - notwendig immer auch programmatischen Inhalts seien. Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen verfolge das legitime Ziel, über die politischen Entscheidungsprozesse und die Arbeit dieser innerparlamentarischen Institutionen, die in einem von regierungstragender Mehrheit und Opposition gekennzeichneten System Funktionsvoraussetzung des Parlamentarismus seien, zu berichten, um damit den gesellschaftlichen Meinungsbildungsprozess zu bereichern und transparent zu gestalten. Dass es nicht zu unzulässigen Grenzüberschreitungen komme, werde durch Schutzmechanismen wie § 50 Abs. 4 AbgG und § 25 Abs. 2 PartG sichergestellt. Die konkrete Mittelbewilligung im Haushaltsgesetz sei auch angemessen; die Zuwachsraten bei der Fraktionsfinanzierung erklärten sich im Wesentlichen durch die Anpassung der Personalausgaben der Fraktionen an die Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst und durch die Teuerungsrate. Dem Grundgesetz lasse sich zudem die Wertung entnehmen, dass das Gesetzgebungsverfahren nach Art. 76 ff., 110 GG den demokratischen Anforderungen an Transparenz, Kontrolle und Responsivität genüge.

Dass eine nichtparlamentarische Partei nicht die Chance habe, in den Genuss des (mittelbaren) 51
Vorteilseffektes der Öffentlichkeitsarbeit „ihrer“ Fraktion zu kommen, liege am Misserfolg dieser Partei bei der Wahl. Die Partei könne nicht verlangen, so gestellt zu werden, wie wenn sie bei der Wahl erfolgreich gewesen wäre.

b. Unbegründet sei auch der Angriff der Antragstellerin auf die Entscheidung des Antragsgegners, 52
seinen Abgeordneten den Einsatz von Mitarbeitern im Wahlkreis nicht zu verbieten. Die Freiheit der Abgeordneten des Deutschen Bundestages, ihre politische Arbeit - unter Einsatz ihrer Mitarbeiter - auch im Wahlkreis durchzuführen, sei unmittelbar im Grundgesetz in Art. 38 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG angelegt. Zwar müsse sich die mit öffentlichen Mitteln finanzierte Tätigkeit der Abgeordnetenmitarbeiter auf die Vorbereitung, Begleitung und Darstellung der parlamentarischen Arbeit des Abgeordneten beschränken, allerdings verbiete das Grundgesetz einem (insbesondere teilzeitbeschäftigten) Mitarbeiter weder eine parteipolitische Tätigkeit noch eine spätere Bewerbung für ein politisches Amt. Das Kontroll- und Überwachungssystem sei effektiv: § 12 Abs. 3 AbgG, der durch die Ausführungsbestimmungen des Ältestenrates weiter konkretisiert werde, knüpfe die Beschäftigung von Mitarbeitern an unabdingbare Voraussetzungen, die von der Bundestagsverwaltung geprüft würden. Die moderate Erhöhung der Mitarbeiterpauschale sei weit überwiegend auf die Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst zurückzuführen, aber auch den veränderten Arbeitsbedingungen der Abgeordneten und deren Aufgabenzuwachs - beispielsweise aufgrund der Deutschen Einheit und des europäischen Integrationsprozesses - geschuldet. Derzeit würden durchschnittlich sieben Mitarbeiter pro Abgeordnetem beschäftigt, wobei allerdings die relativ hohe Anzahl von Teilzeitarbeitsverhältnissen zu berücksichtigen sei. Dass sich der Bundesrechnungshof auf eine Prüfung des Erstattungsverfahrens durch die Bundestagsverwaltung beschränke, rechtfertige sich dadurch, dass Abgeordnete keine Verwaltungsbehörden seien und ihre in Art. 38 GG garantierte Unabhängigkeit auch die Entscheidung umfasse, mit welchen Aufgaben sie ihre Mitarbeiter betrauten.

c. Dass der Vorwurf der Antragstellerin, die Gewährung von Globalzuschüssen an parteinahe 53
Stiftungen verstoße gegen Art. 21 GG, unbegründet sei, folge bereits aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu politischen Stiftungen vom 14. Juli 1986 (BVerfGE 73, 1), dem weiterhin Präjudizwirkung zukomme. Die Antragstellerin habe keine tatsächlichen oder rechtlichen Gründe vorgetragen, die eine andere Entscheidung oder die Notwendigkeit eines Sachgesetzes rechtfertigten. Dem Antragsgegner seien auch keine Grenzüberschreitungen oder Fälle von Missbrauch der zugewiesenen Mittel bekannt.

IV.

Von den Äußerungsberechtigten haben nur die Parteien CDU und CSU zum Antrag zu 1. Stellung 54
genommen. Sie halten ihn ebenfalls für unzulässig, jedenfalls für unbegründet.

V.

Dem Senat haben die Prüfberichte des Bundesrechnungshofes zu den öffentlichkeitswirksamen 55
Maßnahmen der Fraktionen des Deutschen Bundestages vom November 2011, die hierzu ergangenen
Stellungnahmen der Fraktionen aus dem Frühjahr 2012 und die Erwiderung des
Bundesrechnungshofes zu den Stellungnahmen aus dem November 2013 vorgelegen.

B.

Die Anträge im Organstreitverfahren sind unzulässig. 56

I.

Gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG in Verbindung mit § 13 Nr. 5, §§ 63 ff. BVerfGG entscheidet das 57
Bundesverfassungsgericht über die Auslegung des Grundgesetzes aus Anlass von Streitigkeiten über
den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Bundesorgans oder anderer Beteiligter, die durch
dieses Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten
ausgestattet sind.

1. Das Organstreitverfahren ist als (kontradiktorische) Parteistreitigkeit ausgestaltet. Es dient 58
maßgeblich der gegenseitigen Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihren
Teilen in einem Verfassungsrechtsverhältnis, nicht der davon losgelösten Kontrolle der objektiven
Verfassungsmäßigkeit eines bestimmten Organhandelns (vgl. BVerfGE 68, 1 <69 ff.>; 73, 1 <29 f.>; 80,
188 <212>; 104, 151 <193 f.>; 118, 244 <257>; 126, 55 <67 f.>; stRspr). Der Organstreit ist keine
objektive Beanstandungsklage. Er setzt eine rechtserhebliche Maßnahme oder Unterlassung des
Antragsgegners voraus, die geeignet ist, die Rechtsstellung des Antragstellers zu beeinträchtigen (vgl.
BVerfGE 118, 277 <317> m.w.N.). Der Antragsteller muss deshalb gemäß § 64 Abs. 1 in Verbindung
mit § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG schlüssig behaupten, dass er und der Antragsgegner an einem
verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis unmittelbar beteiligt sind und dass der Antragsgegner ihm
hieraus erwachsende verfassungsmäßige Rechte oder Zuständigkeiten durch die beanstandete
Maßnahme oder das Unterlassen verletzt oder unmittelbar gefährdet hat (vgl. BVerfGE 129, 356
<365>). Für die Zulässigkeit eines Organstreitverfahrens erforderlich, aber auch ausreichend ist es,
dass die behauptete Rechtsverletzung unter Rückgriff auf die vom Bundesverfassungsgericht
entwickelten Maßstäbe nach dem vorgetragenen Sachverhalt möglich erscheint (vgl. BVerfGE 24, 252
<258 f.>; 80, 188 <209>; 94, 351 <362 f.>; 99, 19 <28>; 102, 224 <231 f.>; stRspr).

2. Darüber hinaus muss der Antrag gemäß § 64 Abs. 3 BVerfGG binnen sechs Monaten gestellt 59
werden, nachdem die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung dem Antragsteller bekannt
geworden ist. Mit dieser Ausschlussfrist sollen im Organstreitverfahren angreifbare Rechtsverletzungen
nach einer bestimmten Zeit im Interesse der Rechtssicherheit außer Streit gestellt werden (vgl.
BVerfGE 80, 188 <210>; 92, 80 <89>). Richtet sich der Antrag gegen den Erlass eines Gesetzes,
beginnt die Sechs-Monats-Frist mit der Verkündung des Gesetzes zu laufen (vgl. nur BVerfGE 24, 252
<258>; 92, 80 <87>; 118, 277 <320 f.>). Richtet sich das Organstreitverfahren gegen ein (auch
fortdauerndes) Unterlassen des Antragsgegners, wird die Frist spätestens dadurch in Lauf gesetzt,
dass sich der Antragsgegner erkennbar eindeutig weigert, in der Weise tätig zu werden, die der
Antragsteller zur Wahrung der Rechte aus seinem verfassungsrechtlichen Status für erforderlich hält
(vgl. BVerfGE 4, 250 <269>; 71, 299 <303 f.>; 92, 80 <89>; 118, 244 <256 f.>; 129, 356 <371>; stRspr).

II.

Diesen Maßstäben genügen die vorliegend gestellten Anträge nicht. Die Antragstellerin vermag die 60
von ihr behauptete Verletzung ihres Rechts auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb aus
Art. 21 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG (1.) weder im Hinblick auf den Antrag zu 1.
- Bewilligung von öffentlichen Mitteln für die Fraktionen des Deutschen Bundestages (2.a), die
persönlichen Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten (2.b) sowie die parteinahen Stiftungen (2.c) -
noch im Hinblick auf den Antrag zu 2. - Entscheidungsverfahren und Kontrolle der Mittelverwendung
(2.d) - in einer den Zulässigkeitsvoraussetzungen des Organstreits Rechnung tragenden Weise

darzulegen.

1. a) Die Antragstellerin ist als politische Partei gemäß Art. 21 Abs. 1 GG in Verbindung mit § 2 Abs. 1 PartG andere Beteiligte im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG. Als solche ist sie berechtigt, im Wege des Organstreits diejenigen Rechte geltend zu machen, die sich aus dem besonderen verfassungsrechtlichen Status einer politischen Partei ergeben (vgl. BVerfGE 4, 27 <30 f.>; 24, 260 <263>; 85, 264 <284>; 92, 80 <88>; 121, 30 <57>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 16. Dezember 2014 - 2 BvE 2/14 -, juris, Rn. 22; stRSpr). Dazu zählt auch das hier geltend gemachte Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb gemäß Art. 21 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG (vgl. BVerfGE 107, 286 <294>; 111, 382 <398>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 16. Dezember 2014 - 2 BvE 2/14 -, juris, Rn. 22; stRSpr). 61

Die Gewährleistung gleicher Chancen im Wettbewerb um Wählerstimmen ist ein unabdingbares Element des vom Grundgesetz gewollten freien und offenen Prozesses der Meinungs- und Willensbildung des Volkes. Damit die Wahlentscheidung in voller Freiheit gefällt werden kann, ist es unerlässlich, dass die Parteien, soweit irgend möglich, gleichberechtigt am politischen Wettbewerb teilnehmen (vgl. BVerfGE 44, 125 <146>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 16. Dezember 2014 - 2 BvE 2/14 -, juris, Rn. 30). 62

Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit steht in engem Zusammenhang mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG), die ihre Prägung durch das Demokratieprinzip erfahren. Aus diesem Grund ist es - ebenso wie die durch die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl verbürgte gleiche Behandlung der Wähler - streng formal zu verstehen (vgl. BVerfGE 104, 14 <20> m.w.N.; stRSpr). Das Recht der Parteien auf Chancengleichheit zieht so dem Ermessen des Gesetzgebers besonders enge Grenzen (vgl. BVerfGE 73, 40 <88 f.> m.w.N.; 82, 322 <337 f.>; 85, 264 <297>; stRSpr). Es enthält ein grundsätzliches Differenzierungsverbot, dessen Durchbrechung nur durch einen zwingenden Grund zu rechtfertigen ist. Der Staat darf vor allem die vorgefundene Wettbewerbslage nicht verfälschen (vgl. BVerfGE 69, 92 <109>; 73, 40 <89>; 85, 264 <297>; 104, 287 <300>; stRSpr). Denn der im Mehrparteiensystem angelegte politische Wettbewerb soll Unterschiede hervorbringen - je nach Zuspruch der Bürger. Diesen darf die öffentliche Gewalt nicht ignorieren oder gar konterkarieren (vgl. BVerfGE 111, 382 <398>). 63

a. Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit kann durch die Zuweisung staatlicher Finanzmittel betroffen sein: 64

a. Erfolgt die Zuweisung öffentlicher Mittel unmittelbar an politische Parteien, wirkt sich dies in jedem Fall auf ihre Möglichkeit zur Teilnahme am politischen Wettbewerb aus. Ungeachtet der sich aus der Struktur der Parteien als konkurrierender, aus eigener Kraft wirkender und vom Staat unabhängiger Gruppierungen ergebenden Grenzen staatlicher Parteienfinanzierung (vgl. dazu BVerfGE 20, 56 <97 ff.>; 73, 40 <88 ff.>; 85, 264 <269 ff.>; 111, 382 <398 ff.>) sind in diesen Fällen die verfassungsrechtlichen Anforderungen des formalisierten Gleichheitssatzes strikt zu beachten (vgl. BVerfGE 85, 264 <297>; 111, 382 <398>). 65

b. Erfolgt die Vergabe öffentlicher Finanzmittel an Dritte, kann - auch wenn der vorgesehene Verwendungszweck dieser Mittel politische Bezüge aufweist - nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass durch die Zuweisung der Mittel in das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit eingegriffen wird. Dies gilt insbesondere, wenn die Mittel Institutionen zugewendet werden, die von den Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängig sind, ihre Aufgaben selbstständig und eigenverantwortlich wahrnehmen und auch in der Praxis die gebotene Distanz zu den jeweiligen Parteien wahren (vgl. BVerfGE 73, 1 <31 ff.>). In diesen Fällen hat der Antragsteller im Organstreit darzulegen, dass die Zuweisung der staatlichen Mittel zu einem Eingriff in sein Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 GG führt. 66

c. Beruht die Zuweisung der Mittel auf einer gesetzlichen Grundlage, hat der Antragsteller sich innerhalb der Frist des § 64 Abs. 3 BVerfGG hiermit auseinanderzusetzen. Ansonsten kann eine auf dieser gesetzlichen Grundlage beruhende Zuweisung staatlicher Mittel im Organstreit nicht mehr in Frage gestellt werden. 67

d. Werden durch den Haushaltsgesetzgeber zugewiesene Mittel nicht bestimmungsgemäß verwendet, ist zwischen der Bewilligung der Mittel und der Verwendung durch den Zuwendungsempfänger zu unterscheiden. Nicht jede zweckwidrige, Art. 21 Abs. 1 GG missachtende Verwendung staatlicher Zuschüsse führt dazu, dass der Haushaltsgesetzgeber bereits durch die Bewilligung dieser Mittel das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit verletzt hat (vgl. BVerfGE 73, 1 <31>). Vielmehr muss in diesen Fällen die zweckwidrige Verwendung der staatlichen Mittel dem Haushaltsgesetzgeber zugerechnet werden können. Dies ist der Fall, wenn bereits durch die Bewilligung der staatlichen Zuschüsse der zweckwidrigen Verwendung der Mittel das Tor geöffnet und so der Weg für eine verfassungswidrige Parteienfinanzierung geebnet wird (vgl. BVerfGE 80, 188 <214>). Davon ist auszugehen, wenn Mittel in einem überhöhten, durch die Zweckbindung nicht gerechtfertigten Umfang zur Verfügung gestellt oder unzureichende Vorkehrungen zur Verhinderung einer zweckwidrigen Verwendung dieser Mittel getroffen werden (vgl. BVerfGE 80, 188 <214>). Verfassungswidrig ist ein gesetzliches Regelungskonzept, wenn die vorgesehenen Schutzmechanismen in einer Weise lückenhaft oder sonst unzureichend sind, die eine gegen das Grundgesetz verstoßende Beeinträchtigung der Chancengleichheit politischer Parteien fördert, das Vollzugsdefizit also durch die Struktur der Norm determiniert ist (vgl. in anderem Zusammenhang BVerfGE 133, 168 <233 f., Rn. 118>).

2. Den daraus sich ergebenden Anforderungen an die Darlegung eines Eingriffs in ihr Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 GG wird der Vortrag der Antragstellerin nicht gerecht.

a. Soweit die Antragstellerin geltend macht, durch die Bewilligung von 80,835 Mio. Euro für die Fraktionen des Bundestages im Haushaltsgesetz vom 22. Dezember 2011 (BGBl I S. 2580) in ihrem Recht auf Chancengleichheit verletzt zu sein, kann sie mit Einwendungen, die sich gegen den Anspruch der Fraktionen auf Geldleistungen gemäß § 50 Abs. 1, § 47 AbgG richten, im vorliegenden Verfahren nicht mehr gehört werden (aa). Im Übrigen kann ihrem Vortrag weder entnommen werden, dass die Bewilligung der Fraktionszuschüsse in einer übermäßigen Höhe erfolgte (bb), noch, dass diese Zuschüsse in relevantem Umfang für eine verfassungswidrige Parteienfinanzierung verwendet wurden und der Antragsgegner dem durch ungenügende Voraussicht und Kontrolle den Weg geebnet hat (cc).

a. Die Fraktionen, die als ständige Gliederungen des Bundestages der „organisierten Staatlichkeit“ eingefügt sind (vgl. BVerfGE 20, 56 <104>; 62, 194 <202>), steuern und erleichtern die parlamentarische Arbeit, indem sie unterschiedliche politische Positionen zu handlungs- und verständigungsfähigen Einheiten zusammenfassen, eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern organisieren, gemeinsame Initiativen vorbereiten und aufeinander abstimmen sowie die Information der Fraktionsmitglieder unterstützen (vgl. BVerfGE 80, 188 <231>). Die Finanzierung der Fraktionen mit staatlichen Zuschüssen dient der Ermöglichung und Gewährleistung dieser Arbeit und ist insoweit zweckgebunden (vgl. BVerfGE 80, 188 <231>).

1. Gesetzliche Grundlage für die Gewährung von Geldleistungen an die Fraktionen des Bundestages ist § 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 47 AbgG. Beide Vorschriften wurden - zusammen mit allen übrigen Regelungen über die Fraktionen einschließlich der Regelungen der Verwendungsprüfung in §§ 51 bis 53 AbgG - durch das Sechzehnte Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes (Fraktionsgesetz) vom 11. März 1994 (BGBl I S. 526) in das Abgeordnetengesetz eingefügt und traten am 1. Januar 1995 in Kraft. Soweit die Antragstellerin sich bereits durch die Gewährung staatlicher Zuschüsse an die Fraktionen des Bundestages zur Erfüllung von deren Aufgaben gemäß § 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 47 AbgG in ihrem Verfassungsrecht auf Chancengleichheit verletzt sieht, hätte sie sich unter Beachtung der Frist des § 64 Abs. 3 BVerfGG gegen diese Regelungen wenden müssen. Das hat sie nicht getan. Damit ist sie im vorliegenden Organstreit mit allen Einwendungen ausgeschlossen, die sich dagegen richten, dass den Fraktionen Geldleistungen zur Erfüllung ihrer Aufgaben gemäß § 50 Abs. 1, § 47 AbgG zur Verfügung gestellt werden.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass die Antragstellerin ausdrücklich nicht die Regelungen des Abgeordnetengesetzes, sondern die Bewilligung der Fraktionszuschüsse durch den Haushaltsgesetzgeber im Jahr 2012 angreift. Versäumt die Antragstellerin die fristgerechte Geltendmachung der von ihr behaupteten Verfassungswidrigkeit der Regelungen in § 50 Abs. 1, § 47

AbgG, kann dies auch in einem Verfahren, das die konkrete Festsetzung von Fraktionszuschüssen zum Gegenstand hat, nicht mehr nachgeholt werden. Ansonsten liefe der Regelungszweck des § 64 Abs. 3 BVerfGG leer, der darauf abzielt, im Organstreitverfahren angreifbare Rechtsverletzungen nach einer bestimmten Zeit im Interesse der Rechtssicherheit außer Streit zu stellen (vgl. BVerfGE 80, 188 <210>; 92, 80 <89>).

Demgemäß kann die Antragstellerin im vorliegenden Verfahren mit der Behauptung, ihr Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 GG sei bereits deshalb verletzt, weil die Fraktionen des Bundestages mit den ihnen zugewendeten Mitteln in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise Öffentlichkeitsarbeit betrieben, da Fraktionszuschüsse allein für parlamentsinterne Koordinationsaufgaben verwendet werden dürften und nur dem Bundestag als Ganzem das Recht zur Öffentlichkeitsarbeit zustehe, nicht gehört werden. Gemäß § 47 Abs. 3 AbgG sind die Fraktionen des Bundestages berechtigt, die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit zu unterrichten. Da die Antragstellerin diese Vorschrift nicht innerhalb der Frist des § 64 Abs. 3 BVerfGG angegriffen hat, ist sie mit der Behauptung, die Wahrnehmung dieser Aufgabe sei verfassungsrechtlich unzulässig, im vorliegenden Verfahren ausgeschlossen. 74

2. Gleiches gilt, soweit die Antragstellerin geltend macht, mit dem rasanten Wachstum der „Parteien im Parlament“ hätten sich zunehmend Funktionen der Parteien auf die Fraktionen verlagert und deren Tätigkeit komme, da die Bürger praktisch nicht zwischen Partei und Fraktion unterschieden, zwangsläufig immer auch den Parteien zugute. Selbst wenn diese Behauptung zuträfe, änderte dies nichts an der Tatsache, dass der Antragsgegner aufgrund seiner Bindung an Gesetz und Recht gemäß Art. 20 Abs. 3 GG verpflichtet ist, den Fraktionen die ihnen nach § 50 Abs. 1, § 47 AbgG zustehenden Geldleistungen zu gewähren und diese Verpflichtung im vorliegenden Organstreit dem Grunde nach nicht mehr in Frage gestellt werden kann. 75

3. Außerdem verkennt die Antragstellerin, dass die vorgefundene Wettbewerbslage zwischen den politischen Parteien nicht unter Berufung auf den Grundsatz der Chancengleichheit gemäß Art. 21 Abs. 1 GG verfälscht werden darf (vgl. BVerfGE 69, 92 <109>; 73, 40 <89>; 85, 264 <297>; 104, 287 <300>; 111, 382 <398>; stRspr). Der Antragstellerin ist zwar zuzugestehen, dass das Handeln der einzelnen Bundestagsfraktionen mit den jeweiligen Parteien verbunden wird, in deren Bewertung einfließt und sich damit auf die Wahlchancen der im Wettbewerb stehenden Parteien auswirken kann. Dies ist jedoch Teil des Prozesses einer freiheitlichen Demokratie, wie das Grundgesetz sie versteht. Sich daraus ergebende Ungleichheiten für die Teilnehmer des politischen Wettbewerbs sind hinzunehmen (vgl. für das Handeln der Bundesregierung: BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 16. Dezember 2014 - 2 BvE 2/14 -, juris, Rn. 44). 76

b. Dass der Antragsgegner einer missbräuchlichen Verwendung der Fraktionszuschüsse im Sinne einer verfassungswidrigen Parteienfinanzierung dadurch Vorschub geleistet hat, dass er diese in einer die Wahrnehmung der Fraktionsaufgaben überschreitenden Höhe festgesetzt hat, kann dem Vortrag der Antragstellerin nicht entnommen werden und ist auch nicht in sonstiger Weise ersichtlich. 77

1. Soweit die Antragstellerin ausführt, die Zuschüsse an die Bundestagsfraktionen hätten sich seit den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts zur Begrenzung der Staatsfinanzierung der Parteien aus den Jahren 1966 (BVerfGE 20, 56) und 1968 (BVerfGE 24, 300) nominal verfünzfacht und real verachtacht, kann hieraus für sich genommen eine überhöhte, nicht aufgabengerechte Festsetzung der Fraktionszuschüsse im Bundeshaushalt 2012 nicht abgeleitet werden. Erforderlich wäre insoweit eine Gegenüberstellung des für die Erfüllung der Fraktionsaufgaben benötigten Finanzbedarfs mit der Höhe der tatsächlich festgesetzten Fraktionszuschüsse. Hierzu hat die Antragstellerin aber nichts vorgetragen. 78

2. Nichts anderes ergibt sich, soweit die Antragstellerin stattdessen auf die Ausgaben der Bundestagsfraktionen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit, deren Anstieg um 62 % im Jahr 2007 und den insoweit relativ wie absolut höheren Aufwand der kleineren Fraktionen des Bundestages im Vergleich zu den beiden großen Fraktionen verweist. Ihrer Darstellung kann nicht entnommen werden, dass die in Bezug genommenen Ausgaben nicht auf der Grundlage von § 47 Abs. 3 AbgG erfolgten. Die Antragstellerin verweist lediglich auf einen konkreten Fall einer Öffentlichkeitskampagne einer Bundestagsfraktion aus dem Frühjahr 2012, bei der nach ihrer Auffassung „selbst die äußersten Grenzen der vermeintlich zulässigen Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen“ überschritten worden sind. Dieser Vortrag genügt nicht, um die Annahme zu begründen, die Fraktionszuschüsse seien im Bundeshaushalt 2012 in einer übermäßigen, dem Missbrauch Vorschub leistenden Höhe festgesetzt worden.

c. Schließlich ergibt sich aus dem Vorbringen der Antragstellerin auch nicht, dass die festgesetzten Fraktionszuschüsse missbräuchlich verwendet wurden und der Antragsgegner dem durch unzureichende Voraussicht und Kontrolle den Weg geebnet hat. 80

1. Es erscheint bereits zweifelhaft, ob nach dem Vortrag der Antragstellerin davon ausgegangen werden kann, dass die im Bundeshaushalt 2012 für die Fraktionen des Bundestages zur Verfügung gestellten Mittel in relevantem Umfang missbräuchlich zum Zweck einer verfassungswidrigen Parteienfinanzierung verwendet wurden. Sie belegt dies - wie soeben dargestellt - lediglich mit einem konkreten Fall einer Öffentlichkeitskampagne im Frühjahr 2012, der nach ihrer Auffassung den Vorwurf einer nicht bestimmungsgemäßen Verwendung von Fraktionsmitteln rechtfertigt. 81

Die Antragstellerin beruft sich auf eine Umkehr der Darlegungslast, weil die Betroffenen in dem gesamten Komplex der Bewilligung und Verwendung der öffentlichen Mittel und deren Kontrolle „in eigener Sache“ entschieden; dies begründe die Vermutung der Unrichtigkeit der Entscheidungen und indiziere die Gefahr des Missbrauchs. Damit nimmt sie Bezug auf die Rechtsprechung des Senats, nach der die Wahlgesetzgebung einer strikten verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterliegt, weil mit Regelungen, die die Bedingungen der politischen Konkurrenz berühren, die parlamentarische Mehrheit gewissermaßen in eigener Sache tätig wird und gerade bei der Wahlgesetzgebung die Gefahr besteht, dass die jeweilige Parlamentsmehrheit sich statt von gemeinwohlbezogenen Erwägungen vom Ziel des eigenen Machterhalts leiten lässt (vgl. BVerfGE 120, 82 <105>; 129, 300 <322 f.>; 130, 212 <229>; 135, 259 <289, Rn. 57>). Aus dieser Rechtsprechung lassen sich jedoch keine Folgerungen für die Darlegungslast ziehen. Soweit sie darüber hinaus anführt, alle einschlägigen missbrauchsanfälligen Aktivitäten lägen in der Sphäre des Bundestages, er könne sich - anders als sie selbst - einen Überblick über alle relevanten Tätigkeiten verschaffen, vernachlässigt sie, dass nicht der Antragsgegner, sondern die Fraktionen in eigener Verantwortung über die Verwendung der Mittel entscheiden. 82

Von der ihr obliegenden Vortraglast wird die Beschwerdeführerin auch nicht durch die Prüfberichte des Bundesrechnungshofes zu den öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen der Fraktionen des Deutschen Bundestages in den Jahren 1999 bis 2006 entbunden. Soweit der Bundesrechnungshof dort einzelne Maßnahmen der Bundestagsfraktionen im genannten Zeitraum beanstandet hat, ergibt sich daraus nicht, dass auch im Jahr 2012 Haushaltsmittel für entsprechende Maßnahmen eingesetzt wurden und dies als missbräuchliche Verwendung dieser Mittel anzusehen ist. 83

2. Jedenfalls hat die Antragstellerin nicht dargelegt, dass der Antragsgegner einer missbräuchlichen Verwendung der Fraktionsmittel durch ungenügende Voraussicht und Kontrolle den Weg geebnet hat. 84

Die Antragstellerin hätte sich insoweit substantiiert damit auseinandersetzen müssen, dass die Fraktionszuschüsse gemäß § 50 Abs. 4 AbgG einer strikten Zweckbindung unterliegen und nur für Aufgaben der Fraktionen nach dem Grundgesetz, dem Abgeordnetengesetz und der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages eingesetzt werden dürfen. § 50 Abs. 4 Satz 2 AbgG schließt eine Verwendung für Parteiaufgaben ausdrücklich aus. Gemäß § 52 AbgG haben die Fraktionen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft zu geben. Die Rechnung muss von einem im Benehmen mit dem Bundesrechnungshof bestellten Abschlussprüfer geprüft und testiert werden (§ 52 Abs. 4 Satz 1 AbgG). Gemäß § 53 AbgG prüft der Rechnungshof die Rechnung und die den Fraktionen aus dem Haushalt zur Verfügung gestellten Zuschüsse auf ihre wirtschaftliche und 85

ordnungsgemäße Verwendung. Schließlich ist es Parteien verboten, Spenden von Parlamentsfraktionen entgegenzunehmen (§ 25 Abs. 2 Nr. 1 PartG). Tun sie es dennoch, haben sie das Dreifache des rechtswidrig erlangten Betrages abzuführen (§ 31c Abs. 1 PartG).

Auf dieser Grundlage liegt ein erhebliches Kontroll- oder strukturelles Vollzugsdefizit hinsichtlich der ordnungsgemäßen Verwendung der Fraktionsmittel nicht auf der Hand. Die Antragstellerin macht lediglich geltend, es bestehe ein „prüfungsfreier Arkanbereich“, da gemäß § 53 Abs. 2 Satz 2 AbgG die politische Erforderlichkeit einer Maßnahme nicht Gegenstand der Prüfung durch den Rechnungshof sei. Dabei setzt sie sich nicht damit auseinander, dass der Verzicht auf die Prüfung der politischen Erforderlichkeit der verfassungsrechtlich gewährleisteten Autonomie der Fraktionen Rechnung trägt und letztlich in der in Art. 38 GG garantierten Freiheit des Mandats wurzelt. Im Übrigen hindert er die Überprüfung einer Beachtung der strikten Zweckbindung und ordnungsgemäßen Verwendung der Fraktionsmittel gemäß § 53 Abs. 1 AbgG - auch nach Auffassung des Bundesrechnungshofes (vgl. BTDrucks 12/5650 S. 11) - nicht. Insbesondere ist der Rechnungshof nicht gehindert, die Einhaltung des Verbots einer Verwendung der Fraktionsmittel für Parteaufgaben gemäß § 50 Abs. 4 Satz 2 AbgG vollumfänglich zu überprüfen. 86

Dies bestätigen die Prüfberichte des Bundesrechnungshofes über die öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen der Bundestagsfraktionen in den Jahren 1999 bis 2006. Im vorliegenden Verfahren kommt es indes nicht auf etwaige zweckwidrige Verwendungen staatlicher Zuschüsse für einzelne Maßnahmen an, sondern darauf, ob solche Verstöße dem Haushaltsgesetzgeber bereits bei der Bewilligung der Mittel zugerechnet werden können. Dazu verhalten sich die Prüfberichte nicht. 87

Der Antragstellerin ist es unbenommen, konkrete Maßnahmen der Fraktionen des Bundestages, die aus ihrer Sicht die Grenze der zweckgemäßen Verwendung der Fraktionsmittel überschreiten, dem Bundesrechnungshof oder dem Präsidenten des Bundestages anzuzeigen oder dagegen im Wege des Organstreits vorzugehen. Der Antragstellerin ist es ebenfalls unbenommen gewesen, sich durch Vorgehen gegen die Einfügung des § 96 Abs. 4 BHO mit Gesetz vom 15. Juli 2013 (BGBl I S. 2395) im Rahmen der Frist des § 64 Abs. 3 BVerfGG gegen das Aufstellen von Informationszugangshürden zu wenden und damit ihre faktischen Kontrollmöglichkeiten zu verteidigen. Dies hat sie jedoch versäumt. Dass bereits die Bewilligung der Fraktionsmittel im Bundeshaushalt 2012 ihr Recht auf Chancengleichheit verletzt hat, kann ihrem Vorbringen hingegen nicht entnommen werden und ist auch nicht in sonstiger Weise ersichtlich. 88

b. Auch soweit die Antragstellerin sich gegen die Ausweisung eines Betrages von 151,823 Mio. Euro für persönliche Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten im Haushaltsgesetz 2012 wendet, hat sie eine Verletzung ihres Rechts auf Chancengleichheit nicht hinreichend dargelegt. 89

a. Grundlage für den Ersatz der Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern der Bundestagsabgeordneten ist § 12 Abs. 3 Satz 1 AbgG. Demgemäß erhält ein Mitglied des Bundestages „Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern zur Unterstützung bei der Erledigung seiner parlamentarischen Arbeit gegen Nachweis ersetzt“. Diese Vorschrift wurde - nachdem bereits vorher eine vergleichbare Ersatzmöglichkeit bestand - durch das Gesetz zur Neuordnung der Rechtsstellung der Abgeordneten vom 15. Dezember 1995 (BGBl I S. 1718) in das Abgeordnetengesetz eingefügt und trat am 22. Dezember 1995 in Kraft. Eine gegen diese Norm gerichtete Organklage der Antragstellerin wäre daher gemäß § 64 Abs. 3 BVerfGG unzulässig und kann auch nicht durch den Angriff auf die Bewilligung der entsprechenden Mittel durch den Haushaltsgesetzgeber im Jahr 2012 ersetzt werden (siehe Rn. 73). 90

Demgemäß ist die Antragstellerin im vorliegenden Verfahren mit allen Einwendungen ausgeschlossen, die an dem Bestehen des Anspruchs eines Bundestagsabgeordneten auf Ersatz seiner Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern gemäß § 12 Abs. 3 Satz 1 GG dem Grunde nach anknüpfen. Dies gilt insbesondere, soweit die Antragstellerin die Beschäftigung von Mitarbeitern in den Wahlkreisen problematisiert und darauf verweist, dass Wahlkreisarbeit und parteipolitische Betätigung außerordentlich dicht beieinander lägen, so dass der Einsatz von persönlichen Mitarbeitern im Wahlkreis automatisch der jeweiligen politischen Partei zugutekomme. 91

Insoweit lässt die Antragstellerin außer Betracht, dass der Abgeordnete Verbindungsglied zwischen 92

Parlament und Bürger ist und es daher zu den Hauptaufgaben seines Mandats gehört, insbesondere im eigenen Wahlkreis engen Kontakt mit der Partei, den Verbänden und nicht organisierten Bürgern zu halten. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG liegt das Bild eines Abgeordneten zugrunde, der im Parlament durch Plenar- und Ausschusssitzungen, in der Fraktion und Partei durch inhaltliche Arbeit sowie im Wahlkreis und der sonstigen Öffentlichkeit durch Veranstaltungen der verschiedensten Art, nicht zuletzt durch Wahlvorbereitungen und Wahlversammlungen in Anspruch genommen wird (vgl. BVerfGE 40, 296 <312>; 134, 141 <173 f., Rn. 96>).

Zur Wahrnehmung dieser Aufgaben umfasst der Anspruch des Bundestagsabgeordneten auf Ersatz seiner Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern gemäß § 12 Abs. 3 Satz 1 AbgG auch den Einsatz von Mitarbeitern im Wahlkreis. Dass sich die Tätigkeit des Abgeordneten dabei auch auf die Wahlchancen der Partei auswirkt, der er angehört, ist Teil des Prozesses einer freiheitlichen Demokratie, wie das Grundgesetz sie versteht (siehe Rn. 76). 93

b. § 12 Abs. 3 Satz 1 AbgG begründet aber lediglich einen Anspruch auf Ersatz des mandatsbedingten Aufwandes. Die hiervon losgelöste Wahrnehmung von Partei- oder Wahlkampfaufgaben durch einen Abgeordnetenmitarbeiter ist nicht ersatzfähig. Die Verwendung der für Abgeordnetenmitarbeiter im Bundeshaushalt bewilligten Mittel zu diesem Zweck wäre missbräuchlich und würde die Antragstellerin in ihrem Recht auf Chancengleichheit verletzen. Dies vermag vorliegend die Zulässigkeit der Organklage aber nicht zu begründen, da die Antragstellerin nicht dargelegt hat, dass eine etwaige missbräuchliche Verwendung der Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter dem Antragsgegner in einer Weise zugerechnet werden kann, die es rechtfertigt, bereits die Bewilligung dieser Mittel im Bundeshaushalt 2012 als Eingriff in ihr Recht auf gleichberechtigte Teilnahme am politischen Wettbewerb anzusehen. 94

1. Dass die Mittel in einem übermäßigen Umfang bereitgestellt wurden, der einer zweckwidrigen Verwendung Vorschub leistet, erschließt sich aus dem Vortrag der Antragstellerin nicht. Sie verweist insoweit auf die Steigerung der Anzahl der Abgeordnetenmitarbeiter insgesamt und insbesondere in den Wahlkreisen sowie auf die Steigerungsraten und die Höhe der im Bundeshaushalt 2012 zur Verfügung gestellten Mittel und stellt diese in Relation zu den Fraktionszuschüssen, der staatlichen Parteienfinanzierung und den Wahlkampfbudgets der Parteien. Daraus lässt sich jedoch nicht entnehmen, dass die Zahl der Abgeordnetenmitarbeiter und die Höhe der dafür zur Verfügung gestellten Mittel einen Umfang erreicht haben, der das zur Unterstützung bei der Erledigung der parlamentarischen Aufgaben erforderliche Maß - auch unter Berücksichtigung der Veränderung dieser Aufgaben im Zuge der nationalen und europäischen Entwicklung - übersteigt. 95

2. Die Antragstellerin hat auch nicht dargelegt, dass der Antragsgegner einer zweckwidrigen Verwendung der im Bundeshaushalt zur Verfügung gestellten Mittel durch unzureichende Voraussicht und Kontrolle den Weg geebnet hat. 96

a. Es erscheint bereits fraglich, ob die Antragstellerin eine missbräuchliche Verwendung der im Bundeshaushalt 2012 für Abgeordnetenmitarbeiter bereitgestellten Mittel hinreichend dargelegt hat. 97

a. Soweit die Antragstellerin behauptet, nicht sie müsse den Missbrauch der Mittel, sondern der Antragsgegner vielmehr deren ordnungsgemäße Verwendung nachweisen, da es sich bei der Bewilligung von Haushaltsmitteln für Abgeordnetenmitarbeiter um eine „Entscheidung in eigener Sache“ handele, gilt das vorstehend Gesagte (siehe Rn. 82). Ebenso erscheint zweifelhaft, ob die Behauptung der Antragstellerin, bei einer zwischen Abgeordneten und Partei geteilten Finanzierung seien Manipulationen leichter möglich, die Darlegung einer missbräuchlichen Verwendung der vom Antragsgegner bereitgestellten Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter ersetzen kann. 98

99

b. Eine missbräuchliche Verwendung dieser Mittel ergibt sich auch nicht aus dem Vorbringen der Antragstellerin, die Abgeordnetenmitarbeiter bildeten vielfach geradezu das organisatorische Rückgrat der lokalen und regionalen Gliederungen der jeweiligen politischen Parteien. Allein aus dem Umstand, dass Abgeordnetenmitarbeiter zugleich Vorsitzenden- und Geschäftsführerfunktionen in Parteiverbänden und Kommunalfractionen wahrnehmen, lässt sich nicht folgern, dass sie dafür in unzulässiger Weise aus öffentlichen Mitteln entlohnt werden. Für die Aufrechterhaltung einer lebendigen Demokratie auf lokaler Ebene ist das Engagement von Privatpersonen unverzichtbar. Es ist nicht ersichtlich, warum die Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten hiervon ausgeschlossen sein sollten. Ebenso wenig ist es verfassungsrechtlich relevant, wenn Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten selbst eine politische Karriere anstreben.

Ein solches parteipolitisches Engagement ist allerdings von der Unterstützung des Abgeordneten bei der Erledigung seiner parlamentarischen Arbeit zu trennen. Ein Einsatz der für Abgeordnetenmitarbeiter im Bundeshaushalt zur Verfügung gestellten Mittel zur Finanzierung eines solchen Engagements wäre unzulässig. Aus dem Vortrag der Antragstellerin erschließt sich aber nicht, ob und in welchem Umfang eine derartige Alimentation stattfindet. 100

c. Hinsichtlich der Behauptung, eine missbräuchliche Verwendung der Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter finde dadurch statt, dass diese massenhaft im Wahlkampf eingesetzt würden, beschränkt die Antragstellerin sich auf die Schilderung weniger Beispiele, über die am 17. September 2013 in einem ARD-Fernsehmagazin berichtet wurde, sowie auf einen weiteren Bericht eines Fernsehmagazins, der den Einsatz der Mitarbeiter von Landtagsabgeordneten in Bayern betraf. Inwieweit dies Rückschlüsse auf die missbräuchliche Verwendung der bereitgestellten Haushaltsmittel für Abgeordnetenmitarbeiter im Jahr 2012, in dem keine Bundestagswahl stattfand, erlaubt, kann letztlich dahinstehen. 101

b. Jedenfalls hat die Antragstellerin nicht dargelegt, dass der Antragsgegner einer derartigen missbräuchlichen Verwendung dieser Haushaltsmittel durch unzureichende Voraussicht und Kontrolle Vorschub geleistet hat. 102

Sie hätte sich insoweit damit auseinandersetzen müssen, dass gemäß § 12 Abs. 3 Satz 1 AbgG nur Aufwendungen für die Beschäftigung der Mitarbeiter eines Abgeordneten „zur Unterstützung bei der Erledigung seiner parlamentarischen Arbeit“ ersatzfähig sind und ein Ersatz nur „gegen Nachweis“ erfolgt. Dabei wird in den Erläuterungen zum Haushaltsplan 2012 (Einzelplan 02 Kapitel 01, Titel 411 03 - 011) ausdrücklich auf die vom Ältestenrat des Deutschen Bundestages gemäß § 34 AbgG erlassenen Ausführungsbestimmungen Bezug genommen. Demgemäß ist ein Ersatz von Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern frühestens ab Beginn des Monats zulässig, in welchem dem Referat PM 2 der Bundestagsverwaltung ein Arbeitsvertrag, der mindestens die vom Ältestenrat in einem Musterarbeitsvertrag getroffenen Regeln enthalten muss, vorgelegt wird (Nr. 3 und Nr. 7 der Ausführungsvorschriften). § 5 der Anlage zu § 6 des Musterarbeitsvertrages sieht vor, dass jede weitere Beschäftigung der Abgeordnetenmitarbeiter gegen Entgelt dem Referat PM 2 angezeigt werden muss. Gemäß § 12 Abs. 3 Satz 6 AbgG obliegt der Bundestagsverwaltung die Abrechnung der Mitarbeitergehälter. Über Zweifelsfälle entscheidet eine Kommission des Ältestenrates, gegen deren Entscheidung die Anrufung des Ältestenrates zulässig ist (Nr. 10 der Ausführungsvorschriften). Eine zweckwidrige Verwendung der Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter hat der Bundestagspräsident zu unterbinden (vgl. BVerfGE 80, 188 <231>) und zu viel gezahlte Beträge zurückzufordern. Werden die Mittel für eine verfassungswidrige Parteienfinanzierung eingesetzt, kommt darüber hinaus die Festsetzung einer Strafzahlung für die begünstigte Partei gemäß § 31c Abs. 1 PartG in Betracht. 103

Die Antragstellerin hätte vor diesem Hintergrund darlegen müssen, inwieweit gleichwohl ein die missbräuchliche Verwendung der Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter begünstigendes Kontrolldefizit auf Seiten des Antragsgegners besteht. Dieser Anforderung hat sie nicht genügt. Der Hinweis auf die fehlende Verpflichtung der Abgeordneten zur öffentlichen Rechnungslegung und den Verzicht des Rechnungshofes auf eine Kontrolle der ordnungsgemäßen Verwendung der Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter reicht hierfür nicht aus. Der Verzicht des Rechnungshofes auf die Prüfung der Mittel für die Mitarbeiter der Bundestagsabgeordneten gründet sich auf unterschiedliche Auffassungen über die Reichweite seines Prüfungsrechts gemäß Art. 114 Abs. 2 GG. Es mag dahinstehen, ob auf 104

dieser Grundlage auch eine Verpflichtung zur Vorlage der mit den Abgeordnetenmitarbeitern geschlossenen Arbeitsverträge besteht oder ob dem die durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verfassungsrechtlich gewährleistete freie und unabhängige Wahrnehmung des Abgeordnetenmandats entgegensteht. Über diese Frage muss im vorliegenden Verfahren nicht entschieden werden, da die Antragstellerin eine Verletzung ihres Rechts auf Chancengleichheit angesichts des unabhängig hiervon bestehenden Kontroll- und Sanktionensystems nicht hinreichend dargelegt hat.

c. Das Vorbringen der Antragstellerin lässt auch im Hinblick auf die den politischen Stiftungen gewährten Globalzuschüsse die Möglichkeit einer Verletzung ihres Rechts auf Chancengleichheit nicht erkennen. 105

Das Bundesverfassungsgericht hat die Frage, ob die Bewilligung von Globalzuschüssen für die parteinahen Stiftungen das Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 GG verletzt, bereits im Jahr 1986 verneint (vgl. BVerfGE 73, 1 <31 ff.>). Dabei hat es sich auch in der Sache mit der von der Antragstellerin behaupteten „Kooperationseinheit“ zwischen den politischen Stiftungen und der jeweiligen Mutterpartei auseinandergesetzt und festgestellt, dass es „den Stiftungen verwehrt [ist], in den Wettbewerb der politischen Parteien einzugreifen, indem sie etwa im Auftrag für die ihnen nahestehenden Parteien geldwerte Leistungen oder Wahlkampfhilfe erbringen“ (vgl. BVerfGE 73, 1 <32>). Weiterhin führt das Gericht aus: Bei den Stiftungen handelt es sich um von den Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängige Institutionen, die sich selbstständig und in geistiger Offenheit der Aufgabe politischer Bildungsarbeit annehmen und auch in der Praxis die gebotene Distanz zu den jeweiligen Parteien wahren. Die Tätigkeiten der politischen Parteien und der Stiftungen verfolgen verschiedene, voneinander abgrenzbare Ziele. Die politische Bildungsarbeit der Stiftungen hat sich weitgehend verselbständigt und einen hohen Grad an Offenheit erreicht. Einzelne missbräuchliche Maßnahmen der Stiftungen rechtfertigen nicht die Annahme, es handele sich bei den Globalzuschüssen um eine verdeckte Parteienfinanzierung (vgl. BVerfGE 73, 1 <31>). Die Ergebnisse der in den Stiftungen geleisteten Arbeit sind der Öffentlichkeit und damit auch allen Parteien zugänglich. Auch wenn aus der spezifischen, jeweils der Interessenlage einer bestimmten Partei zugewandten Aufgabenstellung folgt, dass diese daraus regelmäßig einen größeren Vorteil ziehen wird als andere, bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Gewährung von Globalzuschüssen an die politischen Stiftungen. Dies gilt jedenfalls, solange eine solche Förderung alle dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen in der Bundesrepublik Deutschland angemessen berücksichtigt (vgl. BVerfGE 73, 1 <38>). 106

Aus dem Vorbringen der Antragstellerin erschließt sich nicht, warum nunmehr eine hiervon abweichende Beurteilung geboten sein soll. Sie trägt nicht vor, dass die inhaltliche Ausrichtung der Arbeit der politischen Stiftungen sich verändert habe. Auch macht sie nicht geltend, dass die Globalzuschüsse eine nicht mehr zu rechtfertigende Höhe erreicht hätten; vielmehr weist sie selbst darauf hin, dass die Globalzuschüsse seit 1992 stagnierten, obwohl sogar noch eine weitere politische Stiftung hinzugekommen sei. 107

Stattdessen hebt die Antragstellerin darauf ab, dass die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Juli 1986 (BVerfGE 73, 1) durch die Tendenzen der Parlamentsparteien zur Kartellbildung und die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur „Entscheidung in eigener Sache“, zu den Grenzen der Parteienfinanzierung und zum Schutz kleiner Parteien überholt sei. Diese Argumentation ist nicht nachvollziehbar. Sie ignoriert, dass es sich bei den politischen Stiftungen um rechtlich und tatsächlich unabhängige Institutionen handelt, die auch in der Praxis die gebotene Distanz zu den jeweiligen Parteien wahren. Dass insoweit eine abweichende Beurteilung geboten sein könnte, ergibt sich weder aus der angesprochenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, noch ist es in sonstiger Weise ersichtlich. 108

d. Unzulässig ist auch der Antrag zu 2., der bei sachgerechter Auslegung darauf abzielt, dem Antragsgegner die Einrichtung eines bestimmten Bewilligungs- und Kontrollverfahren vorzuschreiben, das einen möglichen Missbrauch der staatlichen Zuschüsse durch die Mittelempfänger - Fraktionen, Abgeordnete, parteinahe Stiftungen - verhindern soll. Die Unzulässigkeit dieses Antrags folgt bereits daraus, dass die Antragstellerin die derzeitige Bewilligungs- und Kontrollpraxis, die sich in ihrer heutigen Form spätestens in den 1990er Jahren herausgebildet hat, jahrelang hingenommen und damit die sechsmonatige Antragsfrist des § 64 Abs. 3 BVerfGG verstreichen lassen hat.

a. Mit dem Antrag zu 2., erster Spiegelstrich rügt die Antragstellerin, dass es der Antragsgegner als Gesetzgebungsorgan unterlassen habe, das bisherige unkontrollierte sowie unbegrenzte Entscheidungsverfahren funktionsgerecht auszugestalten und die Höhe der staatlichen Mittel für die Fraktionen, die Abgeordnetenmitarbeiter und die parteinahen Stiftungen durch ein materielles (Leistungs-) Gesetz zu regeln sowie die verwendeten Mittel im Haushaltsplan spezifiziert auszuweisen. Da sie sich damit gegen ein gesetzgeberisches Unterlassen wendet, wird die Frist des § 64 Abs. 3 BVerfGG spätestens in Lauf gesetzt, wenn der Antragsgegner sich erkennbar eindeutig weigert, in einer Weise tätig zu werden, die die Antragstellerin zur Wahrung ihres verfassungsrechtlichen Status für erforderlich hält (vgl. BVerfGE 4, 250 <269>; 71, 299 <303 f.>; 92, 80 <89>; 118, 244 <256 f.>; 129, 356 <371>). Demgemäß ist die Antragsfrist vorliegend verstrichen. 110

1. Im Gesetzgebungsverfahren zur rechtlichen Normierung der Stellung, Aufgaben und Finanzierung der Fraktionen im Deutschen Bundestag entschied sich der Gesetzgeber trotz der entgegengesetzten Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung („Weizsäcker-Kommission“, BTDrucks 12/4425, S. 36) und eines Gesetzentwurfs für ein eigenständiges Fraktionsfinanzierungsgesetz einer Oppositionspartei (BTDrucks 12/5788) dagegen, die Vorschriften über die Fraktionsfinanzierung in das Abgeordnetengesetz zu übernehmen. Dies ist mit dem Sechzehnten Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 11. März 1994 (BGBl I S. 526) geschehen, welches Anfang 1995 in Kraft getreten ist. Den Erlass des Gesetzes musste die Antragstellerin als bewusste und gewollte Entscheidung des Antragsgegners gegen eine spezialgesetzliche Festlegung der Höhe der staatlichen Mittel für die Fraktionen, gegen die Bestimmung einer Obergrenze für die Fraktionsfinanzierung oder einer Anrechnung auf die staatliche Parteienfinanzierung sowie gegen die spezifizierte Ausweisung der Mittel im Haushaltsplan verstehen. Die erkennbare Weigerung setzte damit die Frist des § 64 Abs. 3 BVerfGG in Lauf. Es ist weder vorgetragen noch sonst ersichtlich, weshalb die Antragstellerin gegen das seit 1995 gesetzlich geregelte Verfahren der Bewilligung der Fraktionszuschüsse erstmals im Jahr 2012 verfassungsgerichtlich vorgeht. 111

2. Gleiches gilt in Bezug auf das Bewilligungsverfahren der öffentlichen Mittel für die Abgeordnetenmitarbeiter. Spätestens mit der Neufassung von § 12 Abs. 3 Satz 1 AbgG im Dezember 1995 war klar, dass der Antragsgegner an dem schon zuvor praktizierten Bewilligungsverfahren festhalten und die Aufwendungen für die Mitarbeiter der Abgeordneten der Höhe nach nicht im Abgeordnetengesetz selbst festlegen wollte. 112

3. Die Finanzierung parteinaher Stiftungen ist bislang zwar nicht gesetzlich geregelt, aber die Mittel werden seit Einführung der Globalzuschüsse im Jahr 1967 in den jährlichen Haushaltsplan eingestellt. Es ist auch hier weder dargelegt noch sonst ersichtlich, weshalb die im Jahr 1981 gegründete Antragstellerin erst im Jahr 2012 gegen das fortdauernde Unterlassen des Antragsgegners vorgeht, die Höhe der staatlichen Mittel für die politischen Stiftungen durch ein materielles Gesetz zu regeln und die verwendeten Mittel im Haushaltsplan spezifiziert auszuweisen. 113

4. Im Übrigen erschließt sich nicht, inwieweit die Vergabe der staatlichen Zuschüsse im Bundeshaushalt im Vergleich zu einer Vergabe durch ein Leistungsgesetz einen Eingriff in das Recht der Antragstellerin auf Chancengleichheit enthalten soll. 114

b. Die mit dem Antrag zu 2., zweiter Spiegelstrich angegriffene „Gestattung, die öffentlichen Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen zu verwenden und die Abgeordnetenmitarbeiter im Wahlkreis einzusetzen“, erfolgte durch gesetzliche Regelungen (§ 47 Abs. 3, § 50 Abs. 1 AbgG respektive § 12 Abs. 3 AbgG), die bereits 1995 in Kraft getreten sind und gemäß § 64 Abs. 3 BVerfGG nicht mehr im Organstreitverfahren angegriffen werden können.

c. Auch der Antrag zu 2., dritter Spiegelstrich, mit dem die Antragstellerin die Unterbindung beziehungsweise Beschneidung der Kontrolle der Mittelverwendung durch den Antragsgegner geltend macht, ist verfristet. 116

Soweit die Antragstellerin bemängelt, der Bundesrechnungshof sehe von Prüfungen der zweckmäßigen Verwendung der öffentlichen Mittel für die Abgeordnetenmitarbeiter ab, seit der Antragsgegner die Kontrolle der Arbeitsverträge für die Mitarbeiter 1992 verweigert habe, wird ein Verhalten des Antragsgegners gerügt, das mehr als 20 Jahre zurückliegt. Dass die politische Erforderlichkeit der Maßnahme einer Fraktion nicht der Kontrolle des Bundesrechnungshofes unterliegt, beruht auf § 53 Abs. 2 Satz 2 AbgG; diese Norm ist bereits 1995 in Kraft getreten und damit im Jahr 2012 nicht mehr im Organstreitverfahren angreifbar. 117

Im Hinblick auf die von der Antragstellerin vermisste gesetzliche Verpflichtung der Abgeordneten zur öffentlichen Rechnungslegung über die Verwendung der Mittel für Mitarbeiter und deren Einsatz verteidigt die Antragstellerin keine eigenen, ihren verfassungsrechtlichen Status als politische Partei berührenden Rechte, sondern zielt auf eine abstrakte Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit des angegriffenen Unterlassens des Antragsgegners. Dies ist im Organstreitverfahren nicht statthaft (vgl. BVerfGE 73, 1 <29 f.>). 118

Voßkuhle
Hermanns

Landau
Müller
König

Huber
Kessal-Wulf