

Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis	29
<i>1. Kapitel Einleitung und Definition des Themas</i>	<i>33</i>
§ 1 Einführung in die Problemlage	34
A. Politikfinanzierung im Umfeld der politischen Parteien	35
B. Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den Parteien und anderen politischen Akteuren	36
§ 2 Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes	41
<i>2. Kapitel Politikfinanzierung in der Kritik</i>	<i>49</i>
§ 3 Die Parteienfinanzierung im engeren Sinn: die staatliche Teilfinanzierung der Parteien	49
A. Die Entwicklungen der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien seit dem Jahr 1994: Umfang und Verfahren zur Anpassung der Mittel	51
B. Das Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 10. Juli 2018	52
§ 4 Die Fraktionsfinanzierung	57
A. Das Anwachsen der Fraktionsfinanzierung	58
B. Die Fraktionsfinanzierung als unzulässige Querfinanzierung der Parteien	60
§ 5 Die Abgeordnetenausstattung am Beispiel des § 12 Abs. 3 AbgG	64
A. Die Entwicklung des Aufwendungsersatzes gemäß § 12 Abs. 3 AbgG der Höhe nach	65
B. Der Verdacht einer verdeckten Parteienfinanzierung durch den Einsatz der Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten	67

C. Der Vorwurf eines defizitären Kontrollsystems	77
§ 6 Die Finanzierung parteinaher Stiftungen	78
A. Der Umfang der staatlichen Finanzierung der parteinahen Stiftungen	80
B. Zweifel an der verfassungsrechtlich gebotenen Distanz zwischen den Parteien und den ihnen nahe stehenden Stiftungen	83
C. Die Kritik am Verfahren der Mittelzuwendung	83
§ 7 Zwischenergebnis	85
 3. Kapitel Die rechtliche Ausgestaltung der staatlichen Politikfinanzierung	 87
§ 8 Die staatliche Parteienfinanzierung im engeren Sinn	88
A. Die Grundsätze und der Umfang der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien	91
B. Die Begrenzungen der staatlichen Teilfinanzierung in Gestalt der relativen und absoluten Obergrenze	96
C. Rechenschaftspflichten und Transparenz	102
D. Das Verfahren bei unrichtigen Rechenschaftsberichten	109
E. Zwischenergebnis	113
§ 9 Die Fraktionsfinanzierung	114
A. Die verfassungsrechtliche Stellung und Aufgaben der Fraktionen	114
B. Die normative Konkretisierung der Stellung der Fraktionen	116
C. Die Abgrenzung der Rolle der Fraktionen im Verhältnis zu den Parteien	117
D. Die Grundsätze der staatlichen Fraktionsfinanzierung	119
E. Der gesetzliche Regelungsrahmen der Fraktionszuschüsse	120
F. Zwischenergebnis	130
§ 10 Die Abgeordnetenausstattung	130
A. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen sowie die einfachgesetzliche Konkretisierung der Abgeordnetenausstattung	130
B. Die Bestandteile der Amtsausstattung	131
C. Schwerpunkt: die personelle Ausstattung der Abgeordneten	132

D. Zwischenergebnis	139
§ 11 Die Finanzierung parteinaher Stiftungen	139
A. Die Aufgaben der parteinahen Stiftungen	139
B. Das Verhältnis der politischen Stiftungen zu den Parteien	140
C. Die staatliche Finanzierung parteinaher Stiftungen	144
D. Zwischenergebnis	150
<i>4. Kapitel Der verfassungsrechtliche Rahmen der Politikfinanzierung</i>	151
§ 12 Die Vorgaben des Grundgesetzes	151
A. Demokratische Selbstbestimmung und Transparenz als wesentliche Ausprägungen des Demokratieprinzips	152
B. Das Rechtsstaatsprinzip: die Wesentlichkeitsdoktrin	156
C. Status und Stellung der Parteien in der parlamentarischen Demokratie unter besonderer Berücksichtigung der Parteienfinanzierung	181
§ 13 Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	210
A. Die staatliche Parteienfinanzierung im engeren Sinn	210
B. Die Rechtsprechung des BVerfG zur Fraktionsfinanzierung	233
C. Die Abgeordnetenenausstattung mit Fokus auf den Aufwendungsersatz für die Beschäftigung von Mitarbeitern	242
D. Die staatliche Finanzierung parteinaher Stiftungen	248
E. Zwischenergebnis	257
§ 14 Schlussfolgerungen	261
<i>5. Kapitel Die Ausgestaltung der Politikfinanzierung im Lichte der verfassungsrechtlichen Anforderungen</i>	265
§ 15 Die staatliche Teilfinanzierung der Parteien	268
A. Bewertung des Anstiegs der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien bis zum Gesetz vom 10. Juli 2018	269
B. Die Anhebung der absoluten Obergrenze durch das Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 10. Juli 2018	276

C. Zwischenergebnis	302
§ 16 Die Fraktionsfinanzierung	303
A. Eine ausufernde Fraktionsfinanzierung – Immenser Anstieg der Mittel	304
B. Die unzureichende Bewilligungskontrolle in der Fraktionsfinanzierung	306
C. Immense Rücklagen als Anzeichen für finanziellen Überschuss ..	317
D. Der Missbrauch von Fraktionsmitteln für Parteizwecke am Beispiel der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen	320
E. Defizite bei der Verwendungskontrolle und Rechtsfolgen von Gesetzesverstößen	333
F. Zwischenergebnis	344
§ 17 Die Abgeordnetenausstattung am Beispiel des § 12	
Abs. 3 AbgG	347
A. Der bedenkliche Anstieg der Mittel für den Aufwendungsersatz nach § 12 Abs. 3 AbgG	348
B. Die unzureichende Bewilligungskontrolle: das Fehlen hinreichend bestimmter Rechtsgrundlagen für den Aufwendungsersatz nach § 12 Abs. 3 S. 1 AbgG und seine Konsequenzen für das Verfahren	349
C. Die Schwierigkeiten bei der Abgrenzung zwischen parlamentarischer Arbeit im Sinne des § 12 Abs. 3 S. 1 AbgG und originärer Parteiarbeit in Recht und Praxis	363
D. Die Verwendungskontrolle: Defizite bei der Kontrolle des Mitarbeiterinsatzes	377
E. Die Durchsetzbarkeit von Rückforderungsansprüchen	394
F. Verbesserungen durch das Einunddreißigste Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes und das Gesetz zur Verbesserung der Transparenzregeln für die Mitglieder des Deutschen Bundestages und zur Anhebung des Strafrahmens des § 108e des Strafgesetzbuches?	396
G. Bewertung	407

§ 18 Die Finanzierung der parteinahen Stiftungen	411
A. Die Defizite bei Verfahren und Bewilligungskontrolle der für die Finanzierung der parteinahen Stiftung insgesamt zur Verfügung stehenden staatlichen Förderung	414
B. Personelle und sachlich-inhaltliche Verflechtungen zwischen Parteien und Stiftungen	430
C. Die Defizite der Verwendungskontrolle	440
D. Fazit	445
 6. Kapitel Politikfinanzierung als wahrhaftes Verfassungsproblem ...	451
§ 19 Thesen	453
A. These 1: die Gefährdung des Demokratieprinzips sowie des Rechts auf gleichberechtigte Teilhabe an der politischen Willensbildung aus Art. 20 Abs. 1 und 2 GG sowie Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG durch Intransparenz und Kontrolldefizite in der Politikfinanzierung	453
B. These 2: die Missachtung des Grundsatzes der Staatsfreiheit der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG	458
C. These 3: die Beeinträchtigung der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG	459
D. These 4: die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung als einziges Regulativ	460
E. Fazit: die Dysfunktionalität des Systems der Politikfinanzierung	462
 § 20 Schlusswort	464
 Addendum	466
A. Aktuelle Entwicklungen im Parteienfinanzierungsrecht	466
B. Das neue Stiftungsfinanzierungsgesetz	471
 Literaturverzeichnis	477

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	29
<i>1. Kapitel Einleitung und Definition des Themas</i>	<i>33</i>
§ 1 Einführung in die Problemlage	34
A. Politikfinanzierung im Umfeld der politischen Parteien	35
B. Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den Parteien und anderen politischen Akteuren	36
I. Die Parteien und die Abgeordneten des Bundestages	37
II. Die Parteien und die Fraktionen im Bundestag	38
III. Die Parteien und die politischen Stiftungen	40
IV. Auswirkungen der Abgrenzungsschwierigkeiten auf die Politikfinanzierung	40
§ 2 Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes	41
<i>2. Kapitel Politikfinanzierung in der Kritik</i>	<i>49</i>
§ 3 Die Parteienfinanzierung im engeren Sinn: die staatliche Teilfinanzierung der Parteien	49
A. Die Entwicklungen der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien seit dem Jahr 1994: Umfang und Verfahren zur Anpassung der Mittel	51
B. Das Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 10. Juli 2018	52
§ 4 Die Fraktionsfinanzierung	57
A. Das Anwachsen der Fraktionsfinanzierung	58
B. Die Fraktionsfinanzierung als unzulässige Querfinanzierung der Parteien	60
I. Die Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Parteien und Fraktionen	60

II. Eine Veranschaulichung der Abgrenzungsschwierigkeiten anhand von Praxisbeispielen	61
III. Die Kritik am Kontrollsystem der Fraktionsfinanzierung ...	64
§ 5 Die Abgeordnetenausstattung am Beispiel des § 12	
Abs. 3 AbgG	64
A. Die Entwicklung des Aufwendungsersatzes gemäß § 12	
Abs. 3 AbgG der Höhe nach	65
B. Der Verdacht einer verdeckten Parteienfinanzierung durch den Einsatz der Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten	67
I. Die Ausgestaltung der parlamentarischen Entscheidung über die Festlegung des Aufwendungsersatzes	69
II. Die Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Parlaments- und Parteiarbeit	69
1. Allgemeine Abgrenzungsprobleme	69
a) Die komplexe Interessenlage zwischen Abgeordneten, ihren Mitarbeitern, Partei und Bundestag	70
b) Beispiele aus der Praxis	72
2. Sonderfall Wahlkreisarbeit	74
a) Die Beschäftigung von Parteifunktionären und Wahlkampfaktivitäten in Wahlkreisbüros von Bundestagsabgeordneten	75
b) Die räumliche und personelle Nähe zwischen den Wahlkreisbüros der Abgeordneten und den Kreisgeschäftsstellen der Parteien	76
C. Der Vorwurf eines defizitären Kontrollsystems	77
§ 6 Die Finanzierung parteinaher Stiftungen	78
A. Der Umfang der staatlichen Finanzierung der parteinahen Stiftungen	80
B. Zweifel an der verfassungsrechtlich gebotenen Distanz zwischen den Parteien und den ihnen nahe stehenden Stiftungen	83
C. Die Kritik am Verfahren der Mittelzuwendung	83

§ 7	Zwischenergebnis	85
-----	------------------------	----

3. Kapitel	Die rechtliche Ausgestaltung der staatlichen Politikfinanzierung	87
------------	---	----

§ 8	Die staatliche Parteienfinanzierung im engeren Sinn	88
A.	Die Grundsätze und der Umfang der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien	91
B.	Die Begrenzungen der staatlichen Teilfinanzierung in Gestalt der relativen und absoluten Obergrenze	96
I.	Die Funktionsweise der Obergrenzen der Parteienfinanzierung	96
II.	Die historische Entwicklung der absoluten Obergrenze	97
III.	Die aktuelle Regelungslage	101
C.	Rechenschaftspflichten und Transparenz	102
D.	Das Verfahren bei unrichtigen Rechenschaftsberichten	109
E.	Zwischenergebnis	113

§ 9	Die Fraktionsfinanzierung	114
A.	Die verfassungsrechtliche Stellung und Aufgaben der Fraktionen	114
B.	Die normative Konkretisierung der Stellung der Fraktionen	116
C.	Die Abgrenzung der Rolle der Fraktionen im Verhältnis zu den Parteien	117
D.	Die Grundsätze der staatlichen Fraktionsfinanzierung	119
E.	Der gesetzliche Regelungsrahmen der Fraktionszuschüsse	120
I.	Der Anspruch der Fraktionen auf staatliche Leistungen gemäß § 58 Abs. 1 AbgG	121
II.	Der Anspruchsumfang	122
III.	Die Zweckbindung der Fraktionszuschüsse nach § 58 Abs. 4 AbgG	123
IV.	Die Möglichkeit der Fraktionen zur Rücklagenbildung	124
V.	Die Kontrolle der Mittelverwendung	125
1.	Die Rechnungslegung nach §§ 59 und 60 AbgG	126
2.	Die Prüfung durch den Bundesrechnungshof gemäß § 61 AbgG	127
F.	Zwischenergebnis	130

§ 10 Die Abgeordnetenausstattung	130
A. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen sowie die einfachgesetzliche Konkretisierung der Abgeordnetenausstattung	130
B. Die Bestandteile der Amtsausstattung	131
C. Schwerpunkt: die personelle Ausstattung der Abgeordneten	132
I. Die Notwendigkeit der Unterstützung von Abgeordneten bei ihrer parlamentarischen Arbeit	133
II. Der Aufwendersatz nach § 12 Abs. 3 S. 1 AbgG	135
III. Die untergesetzliche Konkretisierung der Bestimmungen des § 12 Abs. 3 S. 1 AbgG	136
IV. Der Umfang der staatlichen Leistungen nach § 12 Abs. 3 AbgG	138
D. Zwischenergebnis	139
§ 11 Die Finanzierung parteinaher Stiftungen	139
A. Die Aufgaben der parteinahen Stiftungen	139
B. Das Verhältnis der politischen Stiftungen zu den Parteien	140
C. Die staatliche Finanzierung parteinaher Stiftungen	144
I. Arten der staatlichen Finanzierung	144
II. Der Zugang zur staatlichen Finanzierung	145
III. Die Kriterien für die Mittelverteilung	148
IV. Die Modalitäten der Mittelbewilligung	148
D. Zwischenergebnis	150
 4. Kapitel Der verfassungsrechtliche Rahmen der Politikfinanzierung	 151
§ 12 Die Vorgaben des Grundgesetzes	151
A. Demokratische Selbstbestimmung und Transparenz als wesentliche Ausprägungen des Demokratieprinzips	152
I. Der Anspruch auf demokratische Selbstbestimmung aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG	152
II. Transparenz als Voraussetzung demokratischer Teilhabe ...	154
B. Das Rechtsstaatsprinzip: die Wesentlichkeitsdoktrin	156
I. Der Vorbehalt des Gesetzes und die Wesentlichkeitsdoktrin	156

II. Das Problem der Entscheidungen in eigener Sache als Strukturproblem der Politikfinanzierung	161
1. Problembeschreibung: Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache	161
a) Die Problematik der Entscheidung in eigener Sache	161
b) Parlamentarische Entscheidungen in eigener Sache	166
c) Entscheidungen zur Politikfinanzierung als Entscheidungen in eigener Sache	168
d) Die Notwendigkeit einer Kategorisierung	172
2. Verfassungsrechtliche Anforderungen an Entscheidungen in eigener Sache im Bereich der Politikfinanzierung	174
a) Die Beachtung des Transparenzgebots	174
b) Begründungspflichten bei fehlenden verfassungsrechtlichen Maßstäben	177
c) Die Einbindung unabhängigen Sachverständes	178
d) Die verfassungsgerichtliche Kontrolle	179
e) Schlussfolgerung	180
C. Status und Stellung der Parteien in der parlamentarischen Demokratie unter besonderer Berücksichtigung der Parteienfinanzierung	181
I. Die Bedeutung der Parteien für die parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes	181
II. Zum verfassungsrechtlichen Status der Parteien	185
1. Freiheit: die Staatsfreiheit der Parteien	185
a) Der Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien	185
b) Die relative und die absolute Obergrenze als Ausprägung der Staatsfreiheit der Parteien	189
2. Gleichheit: die Chancengleichheit der Parteien	193
a) Der Gewährleistungsgehalt der Chancengleichheit	193
b) Materielle Differenzierungsgründe	198
c) Die formalen Anforderungen an Eingriffe in das Recht auf Chancengleichheit	201
3. Öffentlichkeit: das Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG	202
III. Die Auswirkungen anderer Bereiche der Politikfinanzierung auf die Statusgewährleistungen der Parteien	205

§ 13 Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	210
A. Die staatliche Parteienfinanzierung im engeren Sinn	210
I. Die Entwicklungen der staatlichen Parteienfinanzierung bis 1992	211
1. Die Anfänge der staatlichen Parteienfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland	211
2. Das erste Parteispendenurteil (BVerfGE 8, 51)	212
3. Parteienfinanzierung I (BVerfGE 20, 56)	213
4. Das Parteiengesetz vom 24. Juli 1967	214
5. Wahlkampfkostenpauschale (BVerfGE 24, 300)	214
6. Das zweite Parteispendenurteil (BVerfGE 52, 63)	215
7. Die Entwicklungen der Gesetzgebung zum Parteienfinanzierungsrecht bis 1992	215
II. Die Grundsatzentscheidung vom 9. April 1992 – Parteienfinanzierung II	217
1. Die grundsätzliche Zulässigkeit einer staatlichen Teilfinanzierung der Parteien	218
2. Die verfassungsrechtlichen Grenzen der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien	218
a) Die relative Obergrenze	219
b) Die absolute Obergrenze	219
c) Die Kriterien für die Verteilung der staatlichen Mittel an die Parteien	220
d) Die Verfassungswidrigkeit des Sockelbetrages und Bedeutung der Rechenschaftspflicht	221
3. Das Parteiengesetz 1994	221
III. Die Rechtsprechung vor dem Hintergrund der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien bis zum Jahr 2023	222
1. Die Entscheidung zum „Drei-Länder-Quorum“ (BVerfGE 111, 382)	222
2. Das Neunte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes 2004	223
3. Das Organstreitverfahren der ÖDP betreffend die Zuweisung von Finanzmitteln an Fraktionen, Personal für Abgeordnete und parteinahe politische Stiftungen (BVerfGE 140, 1)	224
4. Die Wahlprüfungsbeschwerde gegen die Gültigkeit der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag (BVerfGE 146, 327)	225

5. Die Bedeutung einer umfassenden Rechenschaftslegung für die Parteienfinanzierung	227
6. Die Urteile des Zweiten Senats des BVerfG vom 24. Januar 2023 zur absoluten Obergrenze der Parteienfinanzierung	228
B. Die Rechtsprechung des BVerfG zur Fraktionsfinanzierung	233
I. Aussagen zur Zulässigkeit staatlicher Fraktionsfinanzierung im ersten Parteienfinanzungsurteil (BVerfGE 20, 56)	233
II. Die Beschlüsse des BVerfG zu den Fraktionen in der Bremer Bürgerschaft in den 1980er Jahren	234
III. Die Wüppesahl-Entscheidung (BVerfGE 80, 188)	235
IV. Die Entscheidung zur Öffentlichkeitsarbeit der FDP-Bundestagsfraktion in den Jahren 2012/13 (BVerfGE 133, 34)	236
V. Die Aussagen zur Fraktionsfinanzierung im Rahmen des ÖDP-Verfahrens betreffend die Zuweisung von Finanzmitteln an Fraktionen, Abgeordnete für Personal und parteinahe politische Stiftungen (BVerfGE 140, 1)	238
VI. Die Wahlprüfungsbeschwerde gegen die Gültigkeit der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag (BVerfGE 146, 327)	240
C. Die Abgeordnetenenausstattung mit Fokus auf den Aufwendungsersatz für die Beschäftigung von Mitarbeitern	242
I. Das „Diäten-Urteil“ (BVerfGE 40, 296)	242
II. Die Aussagen zum Aufwendungsersatz für die Beschäftigung von Mitarbeitern im Rahmen des ÖDP-Verfahrens betreffend die Zuweisung von Finanzmitteln an Fraktionen, Abgeordnete für Personal und parteinahe politische Stiftungen (BVerfGE 140, 1)	243
III. Die Wahlprüfungsbeschwerde gegen die Gültigkeit der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag (BVerfGE 146, 327)	245
D. Die staatliche Finanzierung parteinaher Stiftungen	248
I. Das Urteil zu den parteinahen Stiftungen vom 14. Juli 1986 (BVerfGE 73, 1)	248
II. Die Auswirkungen des Zweiten Parteienfinanzierungsurteils auf die Stiftungsfinanzierung (BVerfGE 85, 264)	250

III. Die Aussagen zur Stiftungsfinanzierung im Rahmen des ÖDP-Verfahrens betreffend die Zuweisung von Finanzmitteln an Fraktionen, Abgeordnete für Personal und parteinahe politische Stiftungen (BVerfGE 140, 1)	251
IV. Die Wahlprüfungsbeschwerde gegen die Gültigkeit der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag (BVerfGE 146, 327)	253
V. Das Urteil vom 22. Februar 2023 zur Finanzierung der Desiderius-Erasmus-Stiftung	254
E. Zwischenergebnis	257
§ 14 Schlussfolgerungen	261
 5. Kapitel Die Ausgestaltung der Politikfinanzierung im Lichte der verfassungsrechtlichen Anforderungen	265
§ 15 Die staatliche Teilfinanzierung der Parteien	268
A. Bewertung des Anstiegs der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien bis zum Gesetz vom 10. Juli 2018	269
I. Die Frage nach der Erforderlichkeit einer jährlichen Anpassung der absoluten Obergrenze an die Preisentwicklung	270
II. Die Unzulässigkeit einer Automatisierung der Anpassung der absoluten Obergrenze	271
III. Die maximale Ausschöpfung der verfügbaren Mittel als Ziel der Anwendungsreihenfolge von relativer und absoluter Obergrenze	273
IV. Die Beschneidung der Kompetenzen der Sachverständigenkommission mit der Folge einer Verminderung von Kontrolle	274
B. Die Anhebung der absoluten Obergrenze durch das Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 10. Juli 2018	276
I. Bedenken gegen die formelle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes vom 10. Juli 2018: die Kritik am Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens	276
1. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die ordnungsgemäße Durchführung eines Gesetzgebungsverfahrens	277

a) Die Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens durch den Bundestag im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie	277
b) Die Beachtung der aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG abgeleiteten Statusrechte der Abgeordneten	279
c) Das Gebot der Gleichbehandlung der Fraktionen und der diskriminierungsfreien Anwendung der Geschäftsordnung des Bundestages als Konsequenz aus der umfassenden Gleichheit der Abgeordneten	281
d) Der Grundsatz effektiver Opposition	282
e) Der Grundsatz der Parlamentsöffentlichkeit nach Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG	284
2. Würdigung des Gesetzgebungsverfahrens zum Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 10. Juli 2018	284
II. Die materielle Verfassungswidrigkeit der Anhebung der absoluten Obergrenze	291
1. Die unzureichende gesetzgeberische Begründung der Anhebung der absoluten Obergrenze	291
a) Keine hinreichende Begründung der einschneidenden Änderung der Verhältnisse	292
b) Das Fehlen der Angabe einer Größenordnung des gestiegenen Finanzbedarfs	293
c) Keine Einbindung externen Sachverständigen	295
d) Keine Kompensation der unterbliebenen Begründung durch ihre Nachholung im gerichtlichen Verfahren	295
e) Schlussfolgerung	295
2. Die Begründbarkeit der Anhebung der absoluten Obergrenze	296
a) Die Erhöhung des Wählerstimmenanteils und des Zuwendungsanteils durch das Zehnte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22. Dezember 2015	296
b) Erhöhte Transparenz- und Rechenschaftsanforderungen	298
c) Die Erweiterung der Kommunikationswege und -möglichkeiten im Zuge der Digitalisierung	299
d) Der verstärkte Einsatz innerparteilicher Partizipationsinstrumente	300
3. Schlussfolgerung	301

C. Zwischenergebnis	302
§ 16 Die Fraktionsfinanzierung	303
A. Eine ausufernde Fraktionsfinanzierung – Immenser Anstieg der Mittel	304
B. Die unzureichende Bewilligungskontrolle in der Fraktionsfinanzierung	306
I. Das Erfordernis einer spezialgesetzlichen Festlegung der Höhe der Fraktionszuschüsse	306
II. Die Erfüllung der Anforderungen des Vorbehalts des Gesetzes durch zahlenmäßige Festlegung der Fraktionszuschüsse im Bundeshaushalt	309
1. Die Entscheidung über die Fraktionszuschüsse als Entscheidung in eigener Sache	310
2. Die unzureichende Transparenz bei einer Festlegung lediglich im Haushaltsplan	311
a) Die Transparenzanforderungen bei Festlegung der Fraktionszuschüsse	311
b) Der hohe Abstraktionsgrad der haushaltsrechtlichen Zweckbestimmungen	312
c) Keine Begründung der Höhe der Mittelfestsetzungen	314
3. Die Notwendigkeit einer Vorbeugung missbräuchlicher Verwendung	315
4. Das Fehlen einer objektiven Bedarfsermittlung	315
5. Schlussfolgerungen	316
C. Immense Rücklagen als Anzeichen für finanziellen Überschuss ..	317
I. Der erhebliche Umfang von Rücklagen bei allen Fraktionen	318
II. Eine problematische Ungleichbehandlung der Abgeordneten	318
III. Die Beeinträchtigung der Chancengleichheit der die Fraktionen tragenden Parteien	319
D. Der Missbrauch von Fraktionsmitteln für Parteizwecke am Beispiel der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen	320
I. Die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen	321
II. Zur grundsätzlichen Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit von Bundestagsfraktionen	323

III. Die Notwendigkeit einer klaren Abgrenzung zu den Parteien als einschränkende Voraussetzung für die Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen	325
IV. Zweifel an der Effektivität des bestehenden Regelungsregimes	329
1. Nahezu keine Möglichkeit einer eindeutigen Unterscheidung zwischen Maßnahmen mit Partei- oder Fraktionsbezug	329
2. Regelmäßige Verstöße gegen das Verbot der Parteienfinanzierung aus § 58 Abs. 4 S. 2 AbgG	330
3. Die unzureichende normative Ausgestaltung der Zweckbindung	332
E. Defizite bei der Verwendungskontrolle und Rechtsfolgen von Gesetzesverstößen	333
I. Keine ausreichende Pflicht der Fraktionen zur Rechnungslegung	334
II. Unzureichende Kontrolle durch den Bundestagspräsidenten oder den Bundesrechnungshof	334
1. Die Möglichkeit zu Anzeigen bei der Bundestagsverwaltung	335
2. Die Prüfungskompetenz des Bundesrechnungshofes	335
a) Der Grundsatz: ein umfängliches objektives Prüfungsrecht	335
b) Die Einschränkung des Prüfungsrechts durch § 61 Abs. 2 AbgG	336
aa) Verfassungsrechtliche Kritik	336
bb) Die Verstärkung des Kontrolldefizits durch fehlende Maßstäbe für eine effektive Kontrolle	337
cc) Bewertung	338
III. Die weitgehende Untätigkeit der Bundestagsverwaltung bei Verstößen gegen die Zweckbindung	339
IV. Das Fehlen einer sachgesetzlichen Rechtsgrundlage für die Rückforderung zweckwidrig verwendeter Mittel	340
1. Keine Rechtsgrundlage im AbgG	340
2. Rückgriffsmöglichkeiten auf andere Ermächtigungsgrundlagen für eine Rückforderung?	341
a) Keine Anwendbarkeit der § 48ff. VwVfG	341
b) Keine Möglichkeit eines Rückgriffs auf staatshaftungsrechtliche Ansprüche	342

c) Bestehen eines verfassungsunmittelbaren Rückforderungsanspruchs?	342
V. Das globale Fehlen von Konsequenzen bei einer zweckwidrigen Verwendung von Fraktionsmitteln	343
F. Zwischenergebnis	344
§ 17 Die Abgeordnetenausstattung am Beispiel des § 12 Abs. 3 AbgG	347
A. Der bedenkliche Anstieg der Mittel für den Aufwendungsersatz nach § 12 Abs. 3 AbgG	348
B. Die unzureichende Bewilligungskontrolle: das Fehlen hinreichend bestimmter Rechtsgrundlagen für den Aufwendungsersatz nach § 12 Abs. 3 S. 1 AbgG und seine Konsequenzen für das Verfahren	349
I. Die Intransparenz des Bewilligungsverfahrens und seiner rechtlichen Grundlagen	350
1. Keine nachvollziehbare Bemessung der Haushaltsmittel	351
2. Das überkomplexe Zusammenspiel der rechtlichen Grundlagen	352
II. Der Konflikt mit der Wesentlichkeitstheorie	355
1. Die Amtsausstattung als wesentlicher Bestandteil der verfassungsrechtlich gewährleisteten Alimentation	356
2. Die Wesentlichkeit des Aufwendungsersatzes für die Verwirklichung des Demokratieprinzips	357
3. Die Delegation von Entscheidungsbefugnissen auf den Ältestenrat	358
III. Keine Kontrollmechanismen zur Begrenzung einer übermäßigen Mittelbereitstellung	360
IV. Schlussfolgerungen	362
C. Die Schwierigkeiten bei der Abgrenzung zwischen parlamentarischer Arbeit im Sinne des § 12 Abs. 3 S. 1 AbgG und originärer Parteiarbeit in Recht und Praxis	363
I. Das Fehlen einer Definition der parlamentarischen Arbeit im Sinne des § 12 Abs. 3 AbgG	364
1. Die Konsequenzen der fehlenden Definition	364
2. Ansätze für eine Abgrenzung	365
a) Eindeutige Fälle	366
b) Graubereich	368

II. Die besondere Anfälligkeit der Wahlkreisarbeit für einen Einsatz von Mitarbeitern zu Parteizwecken	369
III. Die Mehrfachbeschäftigung von MdB-Mitarbeitern	373
IV. Konsequenzen: die Pflicht des Gesetzgebers zur Sicherstellung eines Mandatsbezuges und Schaffung von Vorkehrungen zur Verminderung der Missbrauchsgefahr ..	373
D. Die Verwendungskontrolle: Defizite bei der Kontrolle des Mitarbeitereinsatzes	377
I. Die Schwierigkeiten bei der Kontrolle der tatsächlichen Arbeitsleistung von Abgeordnetenmitarbeitern und beim Nachweis von Pflichtverstößen	378
II. Das Fehlen einer Rechnungslegungsverpflichtung	380
III. Die Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse der Abgeordnetenmitarbeiter und ihre Kontrolle durch die Bundestagsverwaltung	383
IV. Die Kontrolle durch den Bundesrechnungshof	389
E. Die Durchsetzbarkeit von Rückforderungsansprüchen	394
F. Verbesserungen durch das Einunddreißigste Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes und das Gesetz zur Verbesserung der Transparenzregeln für die Mitglieder des Deutschen Bundestages und zur Anhebung des Strafrahmens des § 108e des Strafgesetzbuches?	396
I. Wesentliche Neuerungen	397
1. Die Ergänzung der Ausführungsbestimmungen um eine „Negativliste“	397
2. Die Ergänzung des § 12 Abs. 3a AbgG	397
3. Die Überführung der Verhaltensregeln für Abgeordnete ins AbgG: die Regelung des Verfahrens bei Verstößen gegen die Vorschriften zur Mitarbeiterbeschäftigung in § 51 AbgG	398
II. Würdigung der Neuregelungen	401
1. Sanktionen bei missbräuchlicher Verwendung des Aufwendersatzes als zweckmäßige Ergänzung des Regelungsrahmens	402
2. Mögliche Verbesserungen des Transparenzniveaus durch die Berichterstattung nach § 51 Abs. 6 AbgG	403
3. Die anhaltende Kritik an der Intransparenz des Verfahrens im Bundestag	403
4. Fortbestehende Kontrolldefizite und inhaltliche Abgrenzungsschwierigkeiten	404

5. Die Ungewissheit der Durchsetzungskraft der neuen Regelungen	405
G. Bewertung	407
I. Anhaltspunkte für eine überschießende Finanzierung	408
II. Keine tragfähigen Abgrenzungskriterien zwischen Unterstützung bei der parlamentarischen Arbeit und Parteiarbeit	409
III. Die Gefährdung von Transparenz und Chancengleichheit als Konsequenzen	410
§ 18 Die Finanzierung der parteinahen Stiftungen	411
A. Die Defizite bei Verfahren und Bewilligungskontrolle der für die Finanzierung der parteinahen Stiftung insgesamt zur Verfügung stehenden staatlichen Förderung	414
I. Die Gesetzgebungskompetenz für die Tätigkeit und Finanzierung der politischen Stiftungen	414
II. Die dringende Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage für die Tätigkeit und Finanzierung der parteinahen Stiftungen	418
1. Die Unzulänglichkeit der Regelung im Haushaltsgesetz	419
2. Der Vorbehalt des Gesetzes und die Stiftungsfinanzierung als demokratiewesentliche Frage	419
3. Die Intransparenz der aktuellen Praxis	421
a) Exklusive „Berichterstattergespräche“	421
b) Das Verfahren im Haushaltsausschuss	422
c) Die fehlende Begründung getroffener Entscheidungen	423
d) Ein kaum zu überblickendes Gesamtvolumen der Stiftungsfinanzierung	424
4. Die parlamentarische Entscheidung über die Stiftungsfinanzierung als Entscheidung in eigener Sache	425
5. Schlussfolgerung	426
III. Die Konsequenzen des Fehlens einer gesetzlichen Grundlage für die Stiftungsfinanzierung	426
1. Die Abwesenheit überprüfbarer Maßstäbe für den Zugang der Stiftungen zu staatlicher Finanzierung	426
2. Die Notwendigkeit einer Erweiterung der Zugangsvoraussetzungen über die bisherige Verwaltungspraxis hinaus	429

B. Personelle und sachlich-inhaltliche Verflechtungen zwischen Parteien und Stiftungen	430
I. Personelle Verflechtungen zwischen Parteien und Stiftungen	431
II. Sachlich-inhaltliche Interessensverschränkungen	434
1. Die Anerkennung der Parteinähe der politischen Stiftungen durch das BVerfG	434
2. Die Patronatserklärung als Hebel für Einflussnahme ...	435
3. Versuche direkter Einflussnahme der Parteien auf die Stiftungsarbeit	435
4. Die Stiftungen als „Think-Tanks“ der Parteien	436
a) Die Begabtenförderung	437
b) Die politische Bildungsarbeit	437
c) Die wissenschaftliche Politikberatung	438
5. Die Konsequenzen aus den sachlich-inhaltlichen Verschränkungen zwischen Stiftungs- und Parteitätigkeit	439
C. Die Defizite der Verwendungskontrolle	440
I. Weite Spielräume bei Verwendung der Mittel aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen	440
II. Keine Verpflichtung der parteinahen Stiftungen zur Rechenschaftslegung	441
III. Das fehlende Interesse an verbesserter Transparenz	442
IV. Die weitgehende Folgenlosigkeit der Kontrolle parteinaher Stiftungen durch staatliche Institutionen	444
D. Fazit	445
 6. Kapitel Politikfinanzierung als wahrhaftes Verfassungsproblem ...	451
§ 19 Thesen	453
A. These 1: die Gefährdung des Demokratieprinzips sowie des Rechts auf gleichberechtigte Teilhabe an der politischen Willensbildung aus Art. 20 Abs. 1 und 2 GG sowie Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG durch Intransparenz und Kontrolldefizite in der Politikfinanzierung	453
I. Die Intransparenz der Bewilligung und Verwendung staatlicher Mittel in der Politikfinanzierung	453
II. Kontrolldefizite bei der Verwendung von Mitteln in der Politikfinanzierung	457

B. These 2: die Missachtung des Grundsatzes der Staatsfreiheit der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG	458
C. These 3: die Beeinträchtigung der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG	459
D. These 4: die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung als einziges Regulativ	460
E. Fazit: die Dysfunktionalität des Systems der Politikfinanzierung	462
§ 20 Schlusswort	464
Addendum	466
A. Aktuelle Entwicklungen im Parteienfinanzierungsrecht	466
B. Das neue Stiftungsfinanzierungsgesetz	471
Literaturverzeichnis	477