

Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim
Im Oberkämmerer 26
67346 Speyer
Tel. 06232 98123
Email: vonarnim@uni-speyer.de

2 BvE 4/12

Stellungnahme der Antragstellerin zu den Schriftsätzen des Bundestags (Ag.) und der CDU/CSU-Fraktion

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung	4
A. Das verfassungswidrige System völliger Kontrolllosigkeit: Das Zulassen unbegrenzter Selbstbewilligung von Parteiersatz	5
I. Mangelnde Kontrolle der Bewilligungen	5
1. Explosion der öffentlichen Mittel mangels Kontrolle und Begrenzung	5
a) Abgeordnetenmitarbeiter	5
b) Fraktionen	6
c) Parteinahе Stiftungen	6
2. Erforderliche Begrenzungen	7
a) Gesetzesvorbehalt	7
aa) Abgeordnetenmitarbeiter	7
bb) Fraktionen	9
cc) Parteinahе Stiftungen	10

dd) Rechtsprechung zur Wesentlichkeitstheorie und neuere Rechtsprechung zu Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache	11
ee) Empirische Belege	11
ff) Zwei Schaubilder	12
gg) Paradoxie der derzeitigen Nicht-Regelung	12
b) Absolute Obergrenze	13
c) 50.000 Euro monatlich pro Abgeordneten	13
d) Geänderte tatsächliche Verhältnisse und verschärfte Beurteilungsmaßstäbe	13

II. Mangelnde Kontrolle der *Verwendung* der öffentlichen Mittel **14**

1. Fraktionen	14
a) Öffentlichkeitsarbeit	14
aa) Größenordnung	14
bb) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	16
b) Parteinähe	17
c) Eingeschränkte Prüfung durch den Bundesrechnungshof	19
2. Abgeordnetenmitarbeiter	19
a) Keine Prüfung durch den BRH	19
b) Keine öffentliche Rechnungslegung	21
c) Verwendung im Wahlkampf – und Wahlkampf ist immer	21

III. Gesetzgebungsgeschichte **26**

1. Abgeordnetenmitarbeiter	26
2. Allgemeine Kostenpauschale	29
3. Fraktionen	30
4. Resümee	32

IV. Ein durchstrukturiertes System, das die Kontrolle ausschaltet und so dem Missbrauch gezielt Vorschub leistet	33
V. Begriff des Missbrauchs	34
B. Zur Antragsbefugnis der Antragstellerin	35
I. BVerfGE 20, 56 (105)	35
1. Fraktionen	35
2. Abgeordnetenmitarbeiter	36
3. BVerfGE 73, 1 (28ff.): parteinahe Stiftungen	36
II. BVerfGE 80, 188 (214)	37
C. Das Konzept der Gegenseite und seine Widerlegung	38
D. Verfassungskonforme Alternativen	42

Anlagen

Vorbemerkung

Hiermit nimmt die Antragstellerin zum Schriftsatz des Bundestags vom 26.4.2013 und zum Schriftsatz der CDU/CSU-Fraktion vom 3.5.2013, kurz: zur Gegenseite, Stellung.

Unter A. wird – in Auseinandersetzung mit den Einlassungen der Gegenseite – die Struktur des gesamten Selbstbewilligungs- und Selbstverwendungssystems in allen seinen Teilen noch einmal dargestellt. Dabei zeigt sich, dass die Einwände der Gegenseite durchweg nicht haltbar sind oder neben der Sache liegen. So erweckt, um nur ein Beispiel zu nennen, die CDU/CSU-Fraktion den Eindruck, nur ein oder zwei ihrer in der Internetrecherche der Antragstellerin aufgelisteten Mitglieder würden Parteifunktionäre beschäftigen. In Wahrheit sind es 23 (siehe unten S. 24). Im Übrigen werden ihre Mitarbeiter, wie die Mitarbeiter aller anderen Abgeordneten, unabhängig von ihrer Parteifunktion auch im Wahlkampf eingesetzt, so dass viele Millionen Euro zu Lasten der Steuerzahler und außerparlamentarischer Parteien zweckentfremdet werden. Und Wahlkampf ist in abgeschwächter Form immer (siehe unten S. 22 f.).

Die Äußerungen der Gegenseite weisen eine bezeichnende Parallele auf zum Verschweigen oder Überspielen der eigentlichen Problempunkte durch den Bundestag in den ursprünglichen Gesetzgebungsverfahren (siehe unter A III).

Ferner wird der Gesamtzusammenhang des in allen seinen Teilen aufeinander bezogenen Systems dargestellt. Diesen versucht die Gegenseite auszublenden, indem sie ihn zerstückelt, um so den eigentlichen Sinn der ganzen in eigener Sache aufgebauten, tief gestaffelten Struktur verschwinden zu lassen, nämlich, sich zu Lasten der Steuerzahler und zum Nachteil der von dem System Ausgeschlossenen „bedienen“ zu können.

Unter B. wird gesondert die Antragsbefugnis der Antragstellerin untermauert, die die Gegenseite in Abrede stellt. Unter C. wird auf das unzutreffende Vorverständnis der Gegenseite eingegangen, vor dessen Hintergrund sich erst ihre Einwände nachvollziehen lassen, die dann aber mit der erforderlichen Korrektur ihres Ausgangsverständnis erst recht in sich zusammenfallen. Unter D. werden schließlich verfassungskonforme Alternativen zumindest skizziert.

A. Das verfassungswidrige System völliger Kontrolllosigkeit: Das Zulassen unbegrenzter Selbstbewilligung von Parteiersatz

I. Mangelnde Kontrolle der Bewilligungen

1. Explosion der öffentlichen Mittel mangels Kontrolle und Begrenzung

a) Abgeordnetenmitarbeiter

Im Gegensatz zur Behauptung des Ag. handelt es sich bei den Steigerungen der öffentlichen Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter keineswegs um „eine moderate Entwicklung“, die „weit überwiegend“ auf „Anpassungen an die Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst des Bundes“ beruhe (so Schriftsatz des Ag., S. 113). Dass das nicht zutrifft, sieht man bereits daran, dass die zulässigen Erstattungsbeträge mehr als fünfmal so schnell gewachsen sind wie die Gehälter (siehe unten Anlage 1).

Auch die Gründe für einzelne sprunghaften Erhöhungen der Mittel, die der Ag. anführt, können nicht überzeugen: Die Erhöhung in 1990 um 18% wird mit dem Aufgabenzuwachs bei der deutschen Vereinigung begründet (Schriftsatz des Ag., S. 114). Tatsächlich aber wurde der Bundestag 1990 um die ostdeutschen Abgeordneten erweitert und wuchs auf diese Weise von 497 auf 662 Mitglieder, so dass auch aus diesem Grunde sehr viel mehr Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter zur Verfügung standen (siehe Antragsschrift, Anlage 5). Vor allem wurden die aufgestockten Beträge pro Abgeordneten in späteren Jahren nicht wieder zurückgeführt (siehe erneut die Tabelle in Anlage 5 der Antragsschrift). Für die Erhöhung um 3000 Euro monatlich (= 28%) im Jahre 2006 hat der Ag. Reisekosten von Mitarbeitern angeführt (S. 114), als ob diese für 3000 Euro im Monat reisen würden und als ob sie vorher nicht gereist wären. Die Erhöhung um 58,6 % in 1977, die Erhöhungen um 35,2%, 14,3% und 14,7% in den Jahren 1985, 1986 und 1987 sowie die Erhöhung um 21,5% in 2004 (siehe wiederum die Tabelle in Anlage 5 der Antragsschrift) hat der Ag. nicht einmal selbst zu begründen versucht. Auch die Aussage des Ag., im letzten Jahrzehnt sei es nicht zu außergewöhnlichen Steigerungen gekommen (sein Schriftsatz, S. 6), ist - angesichts der Aufstockung um 21,5% in 2004 und um 28% in 2006 - offensichtlich unrichtig.

b) Fraktionen

Die öffentlichen Mittel für Fraktionen haben seit Mitte der Sechzigerjahre von umgerechnet 266 Euro monatlich auf 11.340 Euro je Abgeordneten zugenommen. Sie haben sich also mehr als vervierzigfacht und sind ebenfalls sehr viel schneller gewachsen als die durchschnittlichen Einkommen, und - wegen der Begrenzung der staatlichen Parteienfinanzierung - auch sehr viel schneller als diese. So hatten sich, wie der Abgeordnete Ullmann (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) unter Heranziehung des Berichts der Parteienfinanzierungskommission von 1993 in der ersten Lesung des Fraktionsgesetzes am 20.4.1993 ausführte, die damals für die Fraktionen bewilligten Mittel seit den Sechzigerjahren versechzehnfacht, während sich die staatliche Parteienfinanzierung bloß vervierfachte (siehe auch schon Antragschrift, S. 76, und unten Anlage 2).

Im Gegensatz zur Auffassung der Gegenseite geht es auch nicht an, die Entwicklung erst seit Anfang der Neunzigerjahre in den Blick zu nehmen, weil es erst seit 1994 eine absolute Obergrenze gegeben habe (so aber Schriftsatz der CDU/CSU-Fraktion, Tz 111 ff.). Denn eine solche Obergrenze gab es, wenn auch weniger deutlich, bereits seit den Sechzigerjahren. Das hat die Antragstellerin in ihrer Antragschrift dargelegt (S. 67), ohne dass die CDU/CSU-Fraktion oder der Ag. aber darauf einginge. Im Übrigen wurde eine übermäßige Steigerung der staatlichen Parteienfinanzierung seit den Sechzigerjahren nicht nur durch die absolute, sondern auch durch die relative Obergrenze erschwert, die es ebenfalls schon seit den Sechzigerjahren gibt;¹ hinzu kommt, dass für die Parteienfinanzierung ein ausdrücklicher Gesetzesvorbehalt gilt (Art. 21 Abs. 3 GG), so dass das Parteiengesetz seit seinem Erlass im Jahre 1967 für Erhöhungen im ordentlichen, der öffentlichen Kritik ausgesetzten Gesetzgebungsverfahren geändert werden muss - alles Erschwerungen unbegründeter Erhöhungen, die es für Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Parteistiftungen bisher nicht gibt.

c) Parteinahne Stiftungen

Die Subventionierung der Parteistiftungen, die bis 1992 sprunghaft gestiegen war, bewegt sich seitdem eher seitwärts. Das gilt jedenfalls für die Globalzuschüsse. Hinsichtlich der projektgebundenen Zuschüsse, für die der Antragstellerin zunächst nur Zahlen bis 2008, vorlagen (Antragschrift, S. 61) gilt das jedoch nicht. Die naheliegende Annahme,

¹ BVerfGE 52, 63 (85) im Anschluss an BVerfGE 20, 56 (102 ff.); 24, 300 (357 ff.).

dass das Einfrieren der Globalzuschüsse auf der Furcht der Parteien vor den verschärften Beurteilungsmaßstäben der Rechtsprechung, die sich im Parteienfinanzingsurteil von 1992 zeigten, und der Kritik der Parteienfinanzingskommission beruhte (Antragsschrift, S. 60), vermag die Gegenseite nicht zu widerlegen (siehe unten S. 10 und 36).

Im Übrigen sind die projektgebundenen Zahlungen, die 2008 noch 268 Mio. Euro betragen, dem Vernehmen nach inzwischen auf 294 Mio. in 2011 und auf 340 Mio. Euro in 2012 gestiegen. Entgegen dem Schriftsatz des Ag. (S. 133) ist es also sehr wohl zu einer ganz erheblichen Steigerung der Mittel gekommen. Das wurde der Antragstellerin erst jetzt bekannt. Die Bestätigung dieser Angaben wurde dem Vertreter der Antragstellerin allerdings in einem Telefongespräch mit dem Bundesverwaltungsamt verweigert, als handle es sich dabei um ein Staatsgeheimnis.

2. Erforderliche Begrenzungen

a) Gesetzesvorbehalt

aa) Abgeordnetenmitarbeiter

Der Ag. hat das Diätenurteil falsch interpretiert und sich mit angeblichen Auffassungen der Antragstellerin auseinandergesetzt, die diese gar nicht vertritt. So unterstellt der Ag. der Antragstellerin, sie hielte Entscheidungen des Bundestags in eigener Sache für verboten (S. 108 und 93 f. des Schriftsatzes des Ag.), was natürlich nicht zutrifft. Des Weiteren geht der Ag. zwar zutreffend davon aus, Entscheidungen in eigener Sache stellen besondere Kontroll-Anforderungen, führt dann aber wie zum Beleg, dass diese eingehalten würden, „Überwachungs- und Kontrollmechanismen“ an, die sich auf die *Verwendung* der Mittel beziehen (S. 108). In Wahrheit geht es hier aber zunächst und vor allem um die *Bewilligung* der Mittel (wobei im Übrigen zu ergänzen wäre, dass auch keinerlei Verwendungskontrollen vorliegen [siehe unten S. 19 ff.]). Die Bewilligung muss dadurch der öffentlichen Kontrolle ausgesetzt werden, dass die Entscheidung über die Höhe durch Gesetz und nicht im Wege der bloßen Festsetzung eines Titels im Haushaltsplan erfolgt. Dass das erforderliche transparente Bewilligungsverfahren die Entscheidung durch ein formelles Gesetz verlangt, wie das Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts es verlangt, hat auch der Thüringer Verfassungsgerichtshof² klargestellt. Auch das wurde bereits in der

² ThürVerfGH, Urteil vom 14.7.2003 (AZ: VerfGH 2/01), NVwZ-RR 2003, 793 (794).

Antragsschrift dargestellt (S. 66), ohne dass der Ag. aber darauf eingegangen wäre.

Der Ag. hält den Rechtsbegriff der Entscheidung des Parlaments in eigener Sache für „überdehnt“, wenn man ihn auf die Festsetzung der Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter anwendet (S. 108). Tatsächlich aber verwendet das Bundesverfassungsgericht, wie es in seinem Diätenurteil selbst schreibt, diesen Begriff gerade dann, „wenn es um die Festsetzung der Höhe und um die nähere Ausgestaltung der mit dem Abgeordnetenstatus verbundenen finanziellen Regelungen geht.“³ Es handelt sich, wie das Gericht fortfährt, um „für den Abgeordneten wesentliche Teile seiner finanziellen Ausstattung“ und um das Verfahren, in dem diese festgesetzt werden.⁴ Dazu gehört natürlich auch die Finanzierung von Abgeordnetenmitarbeitern. Und dass die dafür bewilligten Zahlungen keine unwesentlichen Bestandteile des Abgeordnetenstatus darstellen, liegt - angesichts der über 21.000 Euro, die für jeden einzelnen Abgeordneten monatlich bewilligt werden, - auf der Hand. Sollte es noch Zweifel gegeben haben, dass sich der Begriff der Entscheidung in eigener Sache nicht nur auf die steuerpflichtige Entschädigung bezieht, sondern auch auf die Amtsausstattung des Abgeordneten, so hat sie der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen⁵ beseitigt (siehe bereits Antragsschrift, S. 78), als er den Landtag verpflichtete, den monatlichen Höchstbetrag für Abgeordnetenmitarbeiter nicht mehr nur im Haushaltsplan, sondern ab 1996 exakt im Abgeordnetengesetz auszuweisen.⁶ Darauf geht der Ag. wiederum nicht ein.

Der Ag. verweist stattdessen auf seine Ausführungen zu den Fraktionen (S. 108 seines Schriftsatzes), obwohl die soeben genannten höchstrichterlichen Entscheidungen sich unmittelbar auf die Bewilligung von Mitteln für Abgeordnete beziehen. Um so enthüllender ist es, dass der Ag. sie unerwähnt lässt. Hier zeigt sich eine Parallele zum Gesetzesverfahren des Bundestags von 1977, in dem der zunächst vorgesehene Gesetzesvorbehalt hinsichtlich der Höhe der bewilligten Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter schließlich fallen gelassen wurde (siehe unten S.26 f.). Auch damals wurde das zwei Jahre vorher ergangene Diätenurteil ignoriert. Hätte der Bundestag das Urteil herangezogen, hätte er den Gesetzesvorbehalt nicht mehr entfallen lassen können. Auch auf diese Parallele in der Gesetzesgeschichte

³ BVerfGE 40, 296 (327).

⁴ BVerfG, a.a.O.

⁵ VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 16.5.1995 (AZ: VerfGH 20/93), Umbruch S. 12 und S.1.

⁶ Entwurf eines 10. Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes Nordrhein-Westfalen, LT-Drs. 12/415, S. 6, wo ausdrücklich auf das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Bezug genommen wird.

konnte der Ag. nicht eingehen; sonst hätte er seinen Antrag nicht aufrechterhalten können.

bb) Fraktionen

Für Fraktionen und Parteistiftungen muss Ähnliches gelten. Auch für sie besteht von Verfassungs wegen ein Gesetzesvorbehalt. Demgegenüber hebt der Ag. beim Versuch, Erhöhungen im Haushaltsplan als verfassungsrechtlich ausreichend darzustellen, darauf ab, dass auch darüber der Bundestag entscheide und er die Entscheidung nicht einer anderen Institution überantworte (S. 94 f. des Schriftsatzes des Ag.). Der Bundestag habe eben die Kompetenz zur Entscheidung über Fraktionszuschüsse genau so wie „über die Festsetzung der Entschädigung der Abgeordneten“ (S. 96 des Schriftsatzes).

Dabei übersieht der Ag. bereits, dass hinsichtlich der Regelung der Abgeordnetenentschädigung der Gesetzesvorbehalt völlig unstrittig ist. Er übersieht ferner, dass es gar nicht darauf ankommt, *wer* entscheidet. Dass dies der Bundestag in eigener Sache tut, ist ja erst der Ausgangspunkt des Problems, nicht aber schon dessen Lösung. Es kommt vielmehr darauf an, *wie*, d. h., in welchem Verfahren, der Bundestag entscheidet.⁷ Und dieses Verfahren muss so ausgestaltet sein, dass die öffentliche Kontrolle möglichst greifen und unbegründete Erhöhungen erschweren kann. Es reicht deshalb nicht aus, dass „die Öffentlichkeit das Ergebnis ... zur Kenntnis nehmen kann“ (so aber Schriftsatz des Ag., S. 96). Denn dann ist es für eine wirksame Kontrolle bereits zu spät. Auch der Hinweis des Ag. auf „politische Sanktionen“ im Falle der Missbilligung des Ergebnisses (siehe ebenfalls S. 96 seines Schriftsatzes) geht fehl. Welches sollen denn die politischen Sanktionen sein, wenn, wie meistens, alle Fraktionen im Wege eines politischen Kartells die Erhöhung gemeinsam beschlossen haben? Wen soll der Bürger dann noch mit dem Wahlzettel bestrafen? Durch die Bildung des politischen Kartells wird er entmachtet.

Die Notwendigkeit eines Gesetzesvorbehalts bestätigt auch ein Blick in die Gesetzesgeschichte. Bei Erlass des Fraktionsgesetzes im Jahre 1993 konnte die fehlende gesetzliche Regelung der Höhe der Zahlungen nur dadurch durchgesetzt werden, dass die Initiatoren des Gesetzes jede Auseinandersetzung mit dem Diätenurteil vermieden, indem sie es überhaupt nicht erwähnten. Ebenso wenig setzten sie sich mit dem gerade veröffentlichten Bericht der Parteienfinanzierungskommission

⁷ Von Arnim, Zur „Wesentlichkeitstheorie“ des Bundesverfassungsgerichts, DVBl. 1987, S. 1241 (1245 ff.).

auseinander, die – unter Bezug auf das Diätenurteil – einen Gesetzesvorbehalt auch hinsichtlich der Höhe der Mittel von Verfassungen wegen eingefordert hatte. Ja, ein Sprecher der Gesetzesinitiatoren behauptete sogar wahrheitswidrig, die Empfehlungen der Kommission würden eingehalten (siehe unten S. 31 mit Fußnote 61).

Die Intransparenz wird dadurch noch verstärkt, dass die ohnehin schon kontrollscheuen Erhöhungen der Fraktionsmittel bloß im Haushaltsplan durch undurchsichtige Verfahrensweisen noch weiter verunklart werden. Auch diese zusätzlichen Transparenzmängel wurden in der Antragsschrift dargelegt (S. 73 f.). Sie werden vom Ag. auch gar nicht bestritten; er versucht lediglich, sie mit ausführlichen deskriptiven Ausführungen zu überspielen (S. 91-93 seines Schriftsatzes). Hervorzuheben ist allerdings, dass es sich dabei lediglich um zusätzliche Mängel handelt, deren Beseitigung den Grundmangel der fehlenden gesetzlichen Regelung der Höhe der Zahlungen keineswegs beheben könnte.

cc) Parteinaher Stiftungen

Für die parteinahen Stiftungen besteht bisher überhaupt keine gesetzliche Regelung. Das ist mit dem Gebot wirksamer Kontrolle des Bundestags bei Entscheidungen in eigener Sache unvereinbar.⁸

Die naheliegende Annahme, dass das Einfrieren der Globalzuschüsse auf der Furcht der Parteien vor den verschärften Beurteilungsmaßstäben der Rechtsprechung, die sich im Parteienfinanzierungsurteil von 1992 zeigten, und der Kritik der Parteienfinanzierungskommission beruhte (Antragsschrift, S. 60), vermag die Gegenseite, wie oben bereits gesagt (S. 6 f.), nicht zu widerlegen. In der von der CDU/CSU-Fraktion (Tz 122) angeführten Passage in BVerfGE 85, 264 (289) sagt das Gericht lediglich, dass Parteien und politische Stiftungen „nicht identisch“ sind, was die Antragstellerin aber gar nicht bezweifelt. Und dass das Gericht die Globalzuschüsse nicht in die Berechnung der absoluten Obergrenze einbezogen hat, besagt – entgegen der Auffassung der CDU/CSU-Fraktion (Tz 125) – ebenfalls nichts. Eine solche Einbeziehung hat das Gericht ja auch hinsichtlich der Fraktionen und der Abgeordnetenmitarbeiter nicht vorgenommen. Zu entscheiden hatte das Gericht nun mal über die Finanzierung der Parteien und nicht über die der Fraktionen und Abgeordnetenmitarbeiter.

⁸ So statt vieler Heike Merten, Parteinaher Stiftungen im Parteienrecht, 1999, S. 185 und passim.

Auch die Behauptung des Ag., der Topos „Entscheidung in eigener Sache“ habe bereits die Leitmaxime des Stiftungsurteils von 1986 gebildet (Schriftsatz, S.131), trifft nicht zu. Das ergibt sich bereits daraus, dass dieses Urteil nur den allgemeinen Gleichheitssatz heranzieht (BVerfGE 73, 1 [68]), nicht den bei Entscheidungen in eigener Sache gebotenen „strengen Gleichheitssatz“ (BVerfGE 85, 264 [297 f.]: „Gleichheit strikt und formal“).

Im Übrigen sind die projektgebundenen Zahlungen, die 2008 noch 268 Mio. Euro betragen, dem Vernehmen nach inzwischen auf 294 Mio. in 2011 und auf 340 Mio. Euro in 2012 gestiegen (siehe bereits oben S. 7). Entgegen dem Schriftsatz des Ag. (S. 133) ist es also sehr wohl zu einer ganz erheblichen Steigerung der Mittel gekommen. Während die Globalzuschüsse seit 1992 unter öffentlicher Beobachtung stehen, erfolgte die erhebliche Aufstockung der zweckgebundenen Mittel in den letzten Jahre im Schutze der Verschleierung, weil zweckgebundene Mittel für Außenstehende praktisch nicht zu ermitteln sind. Das könnte erst recht die Generalthese der Antragstellerin bestätigen, dass der Bundestag bei Begrenzung eines „Topfes“ der (direkten oder indirekten) Parteienfinanzierung dazu neigt, andere „Töpfe“ um so stärker zu bedenken.

dd) Rechtsprechung zur Wesentlichkeitstheorie und neuere Rechtsprechung zu Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache

Die neuere Rechtsprechung zur Wesentlichkeitstheorie (siehe Antragsschrift, S. 16 ff., 92) bleibt vom Ag. unerwähnt wie auch die Wahlurteile des Zweiten Senats, obwohl diese neuerdings ganz deutlich machen, worum es geht: eine strenge gerichtliche Prüfung und die Sicherung von Vorkehrungen für eine wirksame öffentliche Kontrolle bei Entscheidungen in eigener Sache, weil dabei die Gefahr besteht, dass das Parlament nicht gemeinwohlorientiert entscheidet, sondern sich von eigene Partikularinteressen leiten lässt. Dennoch beharrt der Ag. auf der Behauptung, auch eine Festlegung der Höhe der Beträge allein im Haushaltsplan sei ausreichend transparent.

ee) Empirische Belege

Es geht eben nicht nur darum, ob ein Bürger die Höhe der beschlossenen Zahlungen ermitteln kann (wenn er sich Mühe gibt), sondern darum, ob im Entscheidungsverfahren die öffentliche Kontrolle wirken kann, und das ist bei der Bewilligung der öffentlichen Mittel bloß im Haushaltsplan eben typischerweise nicht der Fall. Das wurde in der Antragsschrift ausführlich begründet; anhand zahlreicher Beispiele

belegt die Antragstellerin auch empirisch, dass Änderungen bloß eines Titels im Haushaltsplan leichthändige Erhöhungen beflügeln, während die Notwendigkeit, für Erhöhungen das Abgeordneten- oder das Fraktionsgesetz zu ändern, einen dämpfenden Effekt besitzt (Antragsschrift, S. 81 ff.). Darauf geht der Ag. ebenfalls nicht ein.

ff) Zwei Schaubilder

Die beiden Schaubilder im Anhang illustrieren die Darlegungen auch optisch. Das Schaubild 1 (Anlage 1) belegt, dass die öffentlichen Mittel für Fraktionen und Abgeordnetenmitarbeiter sehr viel schneller gewachsen sind als die normalen Gehälter. Dass sie und die Parteistiftungen auch sehr viel schneller gestiegen sind als die gedeckelte staatliche Parteienfinanzierung, zeigt das Schaubild 2 (Anlage 2).

gg) Paradoxie der derzeitigen Nicht-Regelung

Die bei weitem größten Posten sind hinsichtlich des wichtigsten Datums, der Höhe der Beträge, *nicht* gesetzlich geregelt. Nur der Umfang der *Entschädigung* von Bundestagsabgeordneten (§ 11 Abs. 1 AbgG) und der *staatlichen Parteienfinanzierung* (§ 18 Abs. 2 PartG) steht im Gesetz. Dagegen fehlen im Gesetz Angaben über den Umfang der Aufwendungen für *Abgeordnetenmitarbeiter* (§ 12 Abs. 3 AbgG), obwohl diese inzwischen ein besonders großes Volumen aufweisen, ebenso über die Höhe der *Kostenpauschale* (§ 12 Abs. 2 AbgG) und die Höhe der staatlichen *Fraktionszuschüsse* (§ 50 Abs. 2 AbgG).

Für die staatliche Parteienfinanzierung auf allen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen und – neben der zusätzlichen EU-Parteienfinanzierung – EU) sind 2012 151 Mio. Euro vorgesehen und für die Entschädigung von Bundestagsabgeordneten 57 Mio. Euro. Für persönliche Mitarbeiter allein von Bundestagsabgeordneten dagegen 152 Mio. Euro und für ihre Kostenpauschale 29 Mio. Euro, zusammen also 181 Mio. Euro und damit 3,3 mal so viel wie für die Abgeordnetenentschädigung und auch deutlich mehr als für die gesamte staatliche Parteienfinanzierung. Für *Fraktionen* hat sich allein der Bundestag noch einmal 81 Mio. bewilligt und für die *Parteistiftungen* sogar 438 Mio. Euro, zusammen also 700 Mio. Euro.

Ausgerechnet der Umfang des bei weitem größten Blocks von 700 Mio. Euro (Abgeordnetenmitarbeiter, Kostenpauschale und Fraktionen, jeweils des Bundestags, sowie Parteistiftungen) ist also nicht im Gesetz geregelt. Erscheint das nicht paradox?

b) Absolute Obergrenze

Ebenso paradox erscheint es, dass die staatliche Parteienfinanzierung (2012: 151 Mio. Euro) einer absoluten Obergrenze unterliegt, die ebenfalls in eigener Sache beschlossenen staatlichen Leistungen an Abgeordnete, Fraktionen und Stiftungen, die sehr viel höher sind, aber nicht. Sie betragen im Jahr 2012 227 Mio. Euro (Abgeordnetenmitarbeiter im Bund und in den Ländern⁹), 190 Mio. Euro (Fraktionen in Bund und Ländern) und 438 Mio. Euro (Parteistiftungen laut Bundeshaushalt), zusammen also 858 Mio. Euro und damit mehr als fünfmal so viel wie die staatliche Parteienfinanzierung.

c) 50.000 Euro monatlich pro Abgeordneten

Wenn man alles zusammenrechnet – Entschädigung, Aufwandsentschädigung, Altersversorgung, Mitarbeiterpauschale, Fraktionsmittel – auch sie sind Hilfsmittel für die Abgeordneten, wie es in der 1. Lesung des Fraktionsgesetzes heißt – käme man auf annähernd 50.000 Euro pro Abgeordneten. Das ist zwar eine sehr grobe, im Detail sicher auch anfechtbare Rechnung, sie demonstriert aber doch sehr plastisch den gewaltigen Vorteil, den die Parlamentsparteien gegen über ihren außerparlamentarischen Konkurrenten genießen.

d) Geänderte tatsächliche Verhältnisse und verschärfte Beurteilungsmaßstäbe

Insgesamt wurden, wie in der Antragsschrift (S. 13-18, 25, 60 f.) dargelegt, die Maßstäbe für die Beurteilung von Entscheidungen des Bundestags in eigener Sache zu Gunsten kleinerer außerparlamentarischer Parteien neuerdings erheblich verschärft, und auch die tatsächlichen Verhältnisse haben sich verändert – angesichts des inzwischen gewaltig angewachsenen Volumens der öffentlichen Mittel jedenfalls für zwei der drei streitgegenständlichen Bereiche.

Auf die Bedeutung dieser Entwicklungen für die Beurteilung der Anträge geht die Gegenseite nur im Zusammenhang mit der Stiftungsfinanzierung ein. Was die CDU/CSU-Fraktion und der Ag. anführen, um die Verschärfung der Beurteilungsmaßstäbe zu widerlegen, wurde oben S.10 bereits zurückgewiesen. Dort wurde auch

⁹ Die Beträge für die Entschädigung und die der Kostenpauschale entsprechenden Kostenerstattungen der Länder liegen der Antragstellerin nicht vor. Deshalb wurden sie hier auch für den Bund weggelassen. Das konnte um so leichter geschehen, als sie ja auch nicht Gegenstand dieses Verfahrens sind.

darauf hingewiesen, dass, wie der Antragstellerin erst jetzt bekannt wurde, die im Bundeshaushalt verstreut bewilligten und deshalb für Außenstehende praktisch nicht verlässlich zu ermittelnden zweckgebunden Mittel für die Stiftungen in den letzten Jahren sehr wohl ganz erheblich aufgestockt wurden.

Auf die Urteile, die die Verschärfung der Grundsätze zeigen und auf die Auswirkungen auf die Beurteilung der Fraktions- und der Mitarbeiterfinanzierung geht die Gegenseite schon gar nicht ein, könnte sie auch nicht eingehen, ohne ihre Position zu gefährden: Weder geht sie auf das Urteil von 2004 ein, das die Bedeutung kleinerer Parteien für den politischen Wettbewerb hervorhebt, noch auf die Urteile zu den Sperrklauseln bei Kommunal- und Europawahlen von 2008 und 2011, obwohl darin die verschärfte Beurteilung besonders deutlich wird, hatte die Rechtsprechung doch früher die Sperrklauseln bei Kommunal- und Europawahlen noch abgesegnet.

II. Mangelnde Kontrolle der *Verwendung* der öffentlichen Mittel

1. Fraktionen

a) Öffentlichkeitsarbeit

Die Einlassungen der Gegenseite zur Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen haben eine quantitative und eine qualitative Seite.

aa) Größenordnung

Quantitativ hebt die CDU/CSU-Fraktion darauf ab, ihre Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit seien relativ gering (Stellungnahme, Tz 29-35) und hätten im Jahre 2010 nur 2,6% ihrer Gesamtausgaben betragen (Tz 34). Ähnlich der Ag. (S. 85 seines Schriftsatzes). Beide gehen nicht darauf ein, dass die für andere Bundestagsfraktionen ausgewiesenen Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit sehr viel höher sind, absolut und erst recht relativ zu den Gesamtausgaben. Die Fraktionen der FDP und der LINKEN geben ausweislich ihrer Berichte bis zu 20% ihrer Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit aus. Darauf hatte die Antragstellerin bereits in der Begründung ihrer Anträge hingewiesen (S. 22 f.). Die Antragstellerin hatte auch aufgezeigt, dass dies darauf hindeutet, dass insbesondere kleinere Bundestagsparteien ihr Weniger an finanziellen Mitteln durch um so stärkere Öffentlichkeitsarbeit ihrer Fraktionen wettzumachen suchen und dadurch außerparlamentarische Parteien, die über keine solchen Kompensationsmöglichkeiten verfügen, um so stärker

benachteiligt werden (S. 23 und 44 f.). Bereits das lässt die CDU/CSU-Fraktion unberücksichtigt.

Vor allem aber geben die in den Rechenschaftsberichten genannten Ausgaben die Aufwendungen für Öffentlichkeit nur zum Teil wieder. Auch darauf hatte die Antragstellerin bereits hingewiesen (S. 45), ohne dass die Gegenseite darauf eingegangen wäre. Die ausgewiesenen Ausgaben enthalten nämlich nur die Sachkosten für Öffentlichkeitsarbeit, nicht auch die Personalkosten. Auch ein erheblicher Teil der unter anderen Gliederungsposten ausgewiesenen Ausgaben entfällt deshalb auf Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere ein Teil des bei weitem größten Postens, der „Personalkosten für Fraktionsmitarbeiter/-innen“, der selbst bei der FDP mehr als viermal so groß ist wie der Posten für Öffentlichkeitsarbeit; bei der CDU/CSU ist er rund 30mal so groß (siehe Anlage 4a der Antragsbegründung). So bemerkt z. B. Andreas Linde:

„Tatsächlich wird beispielsweise das Gehalt eines Pressesprechers einer Fraktion unter Personalkosten ausgewiesen; dass sein Wirken der Öffentlichkeitsarbeit gilt, findet in der Rechnungslegung unter dem entsprechenden Gliederungsposten keine Berücksichtigung.“¹⁰

Das unsystematische Durcheinander der teils nach Ausgabearten (z. B. Personalausgaben), teils nach Aufgabenbereichen (z. B. Öffentlichkeitsarbeit, aber eben ohne die Personalausgaben) gegliederten Fraktionsrechnungen, das den Durchblick geradezu systematisch erschwert, wird denn auch in der Fachliteratur kritisiert.¹¹

Die FDP-Fraktion des Bundestags etwa beschäftigt, wie aus dem Internet zu entnehmen ist, 16 Mitarbeiter/Referenten allein für Presse und Öffentlichkeitsarbeit (siehe Anlage 3). Bei anderen Fraktionen ist die Zahl der einschlägigen Mitarbeiter aus dem Internet nicht ersichtlich, weil die dortigen Angaben unvollständig sind und nur einen Teil der einschlägigen Mitarbeiter nennen. Hinzu kommt, dass auch die Mitarbeiter anderer Bereiche, z. B. der Fraktionsverwaltung, der EDV, des organisatorisch-technischen Dienstes, der Druckerei etc. anteilig der Öffentlichkeitsarbeit zuzurechnen sind, weil sie diese erst ermöglichen. Auch andere der insgesamt 118 Mitarbeiter der FDP-Fraktion - von den im Planungsstab Tätigen bis zu den Assistenten von Vorstandsmitgliedern - tragen dazu bei, Material für die Abteilungen Presse und Öffentlichkeitsarbeit zu erarbeiten (siehe wiederum Anlage 3).

¹⁰ Andreas Linde, Fraktionsfinanzierung in der parlamentarischen Demokratie, 2000, S. 205 f.

¹¹ Georg Christoph Schneider, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S.182 f.; Andreas Linde, a.a.O., S. 205 f.

Damit ist zur Genüge dargetan, dass die in den Rechenschaftsberichten ausgewiesenen „Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit“ die tatsächlichen Aufwendungen für Öffentlichkeitsarbeit, stark untertreiben. Die CDU/CSU-Fraktion lässt das bei ihren Zahlenspielen völlig unberücksichtigt, obwohl sie es natürlich besser weiß. Als unmittelbar Betroffene kennt sie den Eisberg genau, von dem die ausgewiesenen Zahlen lediglich die Spitze markieren.

bb) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Qualitativ beruft sich die Gegenseite auf die Staatspraxis (Schriftsätze der CDU/CSU-Fraktion, Tz. 54 – 56, und des Ag., S. 74 f. sowie 80). Die Staatspraxis beruht allerdings auf einer konzertierten parlaments- und fraktionsübergreifenden Aktion der Parlamentsparteien, die dazu geführt hat, dass sämtliche Fraktionsgesetze des Bundes und der Länder die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen ausdrücklich erlauben und dabei die verfassungsrechtlichen Bedenken gezielt ausgeklammert wurden (siehe unten S. 32). Dem folgen auch gewisse praxisnahe Autoren, worauf der Ag. hinweist (Schriftsatz, S. 74 f.), und die vornehmlich an die Gesetze gebundenen und den Parlamenten zuarbeitenden Rechnungshöfe (Ag., Schriftsatz, S. 75).

Das Grundgesetz geht dem einfachen Gesetzesrecht aber natürlich vor. Wenn der Ag. und die CDU/CSU-Fraktion dennoch die Zulässigkeit von Öffentlichkeitsarbeit der Bundestagsfraktionen behaupten und sich zur Begründung auf ein Urteil des Verfassungsgerichtshofs von Rheinland-Pfalz¹² berufen (Schriftsätze des Ag., S. 76 f., und der CDU/CSU-Fraktion, Tz 51 f.), so übersehen sie, dass der Verfassungsgerichtshof sich dabei auf die rheinland-pfälzische Landesverfassung stützt, die in Art. 85b Abs. 2 jedenfalls den Oppositionsfraktionen einen Anspruch auf „Wirkungsmöglichkeiten in Parlament und Öffentlichkeit“ gibt und damit den Fraktionen Öffentlichkeitsarbeit gestattet.¹³

Für den Bundestag bleibt dagegen – in Anbetracht der unterschiedlichen Verfassungsräume von Bund und Ländern – das Grundgesetz in der Auslegung des dafür zuständigen Bundesverfassungsgerichts maßgeblich. Und an diesem entscheidenden Punkt werden die Ausführungen der Gegenseite ausgesprochen dünn. Auf das Wüppesahlurteil, aus dem sich am eindeutigsten ergibt, dass den Bundestagsfraktionen Öffentlichkeitsarbeit untersagt ist (siehe

¹² Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 19.8.2002 (AZ: VGH O 3/02), Rn 40.

¹³ VerfGH, a.a.O., Rn 54.

Antragsschrift, S. 47), gehen der Ag. und die CDU/CSU-Fraktion überhaupt nicht ein. Beim Hervorheben des Gegeneinanders von Regierung sowie Regierungsfractionen einerseits und Oppositionsfractionen andererseits (Tz 39 ff. und 48 ihres Schriftsatzes) verschweigt die CDU/CSU-Fraktion, dass die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung an das Neutralitätsgebot gebunden ist¹⁴ und deshalb nicht zur Rechtfertigung einer nicht an dieses Gebot gebundenen Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen taugt. Auch der Oppositionsbonus bei der Staatsfinanzierung, den die Oppositionsfractionen erhalten, deutet keineswegs auf die Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit hin. Er beruht vielmehr darauf, dass die Regierung und ihre Ministerialbürokratie den Regierungsfractionen große Teile der Gesetzgebungsarbeit abnehmen, während die Oppositionsfractionen dabei allein auf sich gestellt sind. Und die Behauptung der CDU/CSU-Fraktion, dass die Oppositionsfractionen mehr für Öffentlichkeitsarbeit ausgaben als die Regierungsfractionen (Tz 43 ff. ihres Schriftsatzes), beruht auf den für Öffentlichkeitsarbeit ausgewiesenen Zahlen, die aber, wie oben dargelegt, die wirklichen Aufwendungen für Öffentlichkeitsarbeit nicht wiedergeben. Bezieht man auch die Ausgaben für Personal mit ein, unter denen sich auch große Teile der Aufwendungen für Öffentlichkeitsarbeit verbergen, so ergibt sich ein anderes Bild.

b) Parteinähe

Und dass die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen den jeweiligen Mutterparteien zugute kommt (und deshalb außerparlamentarische Parteien zwangsläufig benachteiligt), betont, wie schon in der Antragsschrift dargelegt (S. 45), auch das von der CDU/CSU-Fraktion selbst besonders hervorgehobene Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz nachdrücklich: „Wegen der natürlichen politischen Nähe der Fraktionen zu den hinter ihnen stehenden Parteien [...] kommt die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen auch den Parteien zugute.“¹⁵ Und weiter: „Da die politischen Standpunkte der Fraktion und der hinter ihr stehenden Partei weitgehend übereinstimmen und auch das Führungspersonal in aller Regel identisch ist, hat die Öffentlichkeitsarbeit einer Fraktion auch dann, wenn sie nur in der Information über ihre parlamentarischen Initiativen besteht, zwangsläufig einen werbenden und fördernden Effekt für die Partei und deren Mitglieder.“¹⁶ Denn sie sei „notwendig parteiisch.“¹⁷

¹⁴ BVerfGE 44, 125 (144).

¹⁵ A.a.O., Rn 45.

¹⁶ A.a.O., Rn 47.

¹⁷ A.a.O., Rn 55.

Diese Effekte kann letztlich auch die CDU/CSU-Fraktion nicht leugnen und flüchtet sich deshalb in die Behauptung, „die Konkurrenz zwischen den verschiedenen politischen Kräften in Deutschland“ werde es schon richten (so Schriftsatz der CDU/CSU-Fraktion, Tz 60), übersieht dabei aber genau das, worum es im vorliegenden Gerichtsverfahren geht: den Ausschluss und die Benachteiligung außerparlamentarischer Parteien. Da alle Parlamentsparteien von der Öffentlichkeitsarbeit ihrer Fraktionen profitieren, machen sie sich insoweit gerade keine Konkurrenz, sondern bilden ein wettbewerbsbeschränkendes Kartell zum Nachteil ihrer außerparlamentarischen Konkurrenten, die daran nicht teilhaben.

Auch die Behauptung, die Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen schlage wegen der zu gewärtigenden öffentlichen Kritik auf sie zurück, was „einen kompensatorischen Ausgleich für [...] Beeinträchtigungen des Wettbewerbsverhältnisses zwischen den politischen Parteien“ darstelle (so Schriftsatz der CDU/CSU-Fraktion, Tz 81), trifft nicht zu; denn die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen, um die es hier geht, wird gerade nicht öffentlich kritisiert, weil alle Parlamentsparteien sich in eigener Sache eine gesetzliche Erlaubnis besorgt haben, so dass die Verfassungswidrigkeit der Öffentlichkeit meist gar nicht bewusst ist.

Das von der CDU/CSU-Fraktion angeführte Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Saarlandes (Schriftsatz, Tz 83) ist ungeeignet, die Auswirkungen der Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen auf die Wettbewerbssituation außerparlamentarischer Parteien zu bagatellisieren. Denn dabei ging es um vereinzelte, begrenzte Maßnahmen der Regierung, die - angesichts der besonderer Bestandskraft von Wahlen – nicht zur Aufhebung der Landtagswahl führten. Bei der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen geht es dagegen um immer wiederkehrende dauernde Maßnahmen von großem Gewicht, die ganz erheblichen Einfluss auf die Wettbewerbssituation außerparlamentarischer Konkurrenten der Parlamentsparteien besitzen.

Der Ag. vermengt in seinem Schriftsatz (S. 17) allerdings die unzulässige Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen mit der Berichterstattung der Medien, die aus der Öffentlichkeit der Verhandlungen und der Materialien des Bundestags (Art. 42 Abs. 1 GG) und der Freiheit der Medien (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) zwangsläufig folgt und die natürlich zulässig ist, mag der Gesetzgeber auch zu prüfen haben, ob der daraus folgende Nachteil für die an der Fünfprozentklausel gescheiterten Parteien beim Einwerben von Mitgliedern und Spenden und der danach zu berechnenden Staatsfinanzierung ausgeglichen werden sollte.¹⁸ Aus diesem der

¹⁸ BVerfGE 85, 264 (294).

parlamentarischen Demokratie in der Tat immanenten Vorteil der Fraktionen lässt sich aber – entgegen der Auffassung des Ag. - nicht auch auf die Zulässigkeit auch der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen schließen. Deshalb ist es unzutreffend, wenn der Ag. behauptet, die Anerkennung der Zulässigkeit der aus der Öffentlichkeit der Verhandlungen des Bundestags folgenden Einwirkungen auf die öffentliche Diskussion impliziere auch die verfassungsrechtliche Hinnahme der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen (so aber Schriftsatz des Ag., S. 20 f.)

c) Eingeschränkte Prüfung durch den Bundesrechnungshof

Der Ag. betont, die Fraktionen würden durch den Bundesrechnungshof geprüft (Schriftsatz, S. 97 f.), und es sei unbedenklich, dass er die Erforderlichkeit einer Maßnahme nicht prüfen darf (Schriftsatz, S. 83). Der Ag. verschweigt aber, dass die Ausklammerung der „Erforderlichkeit“ von der Prüfung sowie die Behauptung eines „prüfungsfreien Arkanbereichs“, der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts widersprechen. Denn das Gericht schreibt ausdrücklich die Prüfung „in gleicher Weise und nach den gleichen Maßstäben wie andere Etatmittel auch“ vor, also einschließlich der Erforderlichkeit und ohne prüfungsfreien Raum (Antragsschrift, S. 87 f.). Eine solche uneingeschränkte Prüfung ist schon deshalb geboten, weil die Fraktionen ja nur deshalb bis zu 100% staatlich finanziert werden dürfen, weil sie als Gliederungen des Bundestags „der organisierten Staatlichkeit eingefügt“ sind.¹⁹ Dann müssen sie aber auch wie andere staatliche Einrichtungen der Prüfung durch den Rechnungshof unterliegen. Ja, die uneingeschränkte Kontrolle ist hier noch wichtiger als im Normalfall, weil die Entscheidenden und die Bewilligenden sowie die Verausgabenden dieselben sind, sie also doppelt in eigener Sache tätig werden, und deshalb die Gefahr von Grenzüberschreitungen besonders nahe liegt.

2. Abgeordnetenmitarbeiter

a) Keine Prüfung durch den BRH

Der Ag. behauptet, „die Verwaltung des Bundestags (Referat PM 2)“ unterliege „einer Kontrolle durch den Bundesrechnungshof, von wo das Verfahren der Mittelverausgabung in organisatorischer und verfahrenstechnischer Hinsicht geprüft“ werde (S. 117 seines Schriftsatzes). Damit sucht er das entscheidende Problem zu überspielen. Dieses besteht darin, dass dem Bundesrechnungshof die

¹⁹ BVerfGE 20, 56 (104).

Prüfung des ganzen Komplexes Abgeordnetenmitarbeiter verwehrt wird, weil der Bundestag ihm den Einblick in die Unterlagen verweigert, „über die die Bundestagsverwaltung als auszahlende Stelle verfügt und die sie für sachgerechte Entscheidungen nach dem geltenden Recht benötigt.“²⁰ Deshalb ist seit 1992 eine Prüfung der Abgeordnetenmitarbeiter durch den Bundesrechnungshof unterblieben. Auf das daraus resultierende Prüfungsdefizit, das die Antragstellerin ausführlich darstellt (S. 85-87 der Antragschrift), geht der Ag. nicht ein, obwohl damit die Kontrolle der Mittelverwendung an einer wichtigen Stelle eine offensichtliche Lücke aufweist. Auch dass sich diese Weigerungshaltung des Bundestags verfassungsrechtlich nicht halten lässt, hat die Antragstellerin schon dargelegt (S. 86 der Antragschrift), ohne dass der Ag. auf die Darlegungen der Antragstellerin eingeht. Er führt zum Beleg seiner Behauptung, dass verfassungsrechtlich oder gesetzlich gewährte Kernbereichsrechte oder Selbstverwaltungsgarantien einer Prüfung entgegenstehen“ (Schriftsatz des Ag., S. 121), ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts an,²¹ das dieses Thema aber gar nicht behandelt, sondern sich auf verfahrensrechtliche Fragen beschränkt. Im Übrigen konzentriert der Ag. sich auf die Behauptung, nur behördliche Gliederungen unterlägen der Prüfung durch den Rechnungshof. Zum Beleg beruft er sich in Fußnote 198 ausgerechnet auf das Wüppesahlurteil, welches aber gerade die Prüfung der Fraktionen vorschreibt, obwohl diese ja auch keine Behörden sind.

Die Freiheit des Mandats beinhaltet nicht auch die Befugnis des Abgeordneten, seine Mitarbeiter für die Parteien zu verwenden, und kann deshalb auch einer dahingehenden Prüfung nicht entgegenstehen. Gerade erst hat der Bayerische Oberste Rechnungshof gezeigt, wie notwendig eine Prüfung von Abgeordnetenmitarbeitern ist und dass es keineswegs ausreicht, auf die korrekte Verwendung der Mitarbeiter durch die Abgeordneten zu vertrauen.²²

Allerdings ist daran zu erinnern (siehe schon Antragschrift, S. 88), dass auch die erforderliche Herstellung der Prüfung durch den Rechnungshof die Gesamtproblematik nicht entschärfen könnte.

b) Keine öffentliche Rechnungslegung

²⁰ Bemerkungen des Bundesrechnungshofs 1993, BT-Drs. 12/5650, S. 11.

²¹ Nämlich in Fußnote 200: BVerfGE 74, 69 (75 ff.).

²² Dazu von Arnim, Abgeordnetenmitarbeiter und Kostenpauschalen in Bayern. Stellungnahme nach Vorlage des Berichts des Bayerischen Obersten Rechnungshofs, NVwZ-Extra http://rsw.beck.de/rsw/upload/NVwZ/NVwZ-Extra_2013_19.pdf

Auf die Kritik der Antragstellerin (Antragsschrift, S. 84 f.), dass die Abgeordneten – entgegen den Empfehlungen der Parteienfinanzierungskommission²³ - keine öffentliche Rechenschaft über die Verwendung ihrer Mitarbeiter legen müssen, erwidert der Ag. lediglich, dazu bestehe keine verfassungsrechtliche Verpflichtung (Schriftsatz, S. 118). Ob diese Einlassung zutrifft, mag hier dahinstehen. Immerhin erscheint es verwunderlich, dass die Fraktionen öffentlich Rechenschaft legen müssen (§ 52 AbgG), die Abgeordneten, die für ihre Mitarbeiter über sehr viel umfangreichere Staatsmittel verfügen und bei denen die Gefahr der missbräuchlichen Verwendung etwa für Parteizwecke noch sehr viel größer ist, aber nicht (Antragsschrift, S. 85). In jedem Fall geht die Einlassung des Antragsgegners am Argument der Antragstellerin vorbei, die mit ihrer Kritik aufzeigt, dass keine wirksame Verwendungskontrolle besteht: weder durch den Rechnungshof (siehe soeben unter a) noch durch die Öffentlichkeit, obwohl eine solche bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache besonders wichtig wäre (siehe schon S. 86 der Antragsschrift).

Die große Bedeutung der öffentlichen Kontrolle hat das Verwaltungsgericht Berlin jüngst bewogen, einem gegen den Bundestag gerichteten Antrag eines Journalisten auf Auskunft über die Verwendung der Sachleistungspauschale durch Bundestagsabgeordnete stattzugeben.²⁴ Dieselbe Bedeutung hat die öffentliche Kontrolle für die Verwendung von Abgeordnetenmitarbeitern.

c) Verwendung im Wahlkampf – und Wahlkampf ist immer

Die persönlichen Mitarbeiter der Abgeordneten dürfen nicht parteiergreifend eingesetzt werden. Das folgt bereits aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG (Abgeordnete sind „Vertreter des ganzen Volkes“) und wird durch § 12 Abs. 3 Satz 1 AbgG bestätigt, der ihren Einsatz allein zur Unterstützung der parlamentarischen Arbeit der Abgeordneten zulässt. Die Mitarbeiter dürfen also definitiv nicht für Parteiarbeit verwendet werden, schon gar nicht im Wahlkampf.

²³ Bundespräsidialamt (Hrsg.), Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, 1994, S. 109 f.

²⁴ Beschluss des Verwaltungsgerichts Berlin vom 22.8.2013 (AZ: VG 27 L 185.13), noch nicht rechtskräftig. Siehe Rheinische Post online vom 22.8.2013. <http://www.rp-online.de/politik/deutschland/bundestag-muss-auskunft-ueber-geldverwendung-geben-1.3622177> (aufgerufen am 10.9.2013). Die Entscheidung hat das OVG Berlin allerdings aufgehoben (AZ: OVG 6 S 46.12). Der Verlag des Journalisten will dagegen juristisch vorgehen (so FAZ vom 14.9.2013, S. 42).

Doch gegen dieses Verbot wird massenhaft verstoßen, besonders in Zeiten von Wahlkämpfen, und dann in ganz direkter Weise. Dieser Verstoß hat auch quantitativ immer mehr zugenommen: schon wegen der im Laufe der Jahre erfolgten Aufblähung der öffentlichen Mittel bis zu monatlich rund 21.000 Euro je Abgeordneten und, weil ein immer größerer Teil der Mitarbeiter im Wahlkreis verwendet wird (siehe Anlage 8).

Was sollen die rund 4400 persönlichen Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten²⁵ auch anders machen, wenn in einem Bundestagswahljahr Ende Juni die parlamentarischen Sommerferien des Bundestags beginnen, bis zum Wahltermin Ende September oder Anfang Oktober? Dieselbe Frage stellt sich hinsichtlich der bis zu 1000 Mitarbeiter der Bundestagsfraktionen, welche ja als „ständige Gliederungen des Bundestags“ die Aufgabe haben, „den technischen Ablauf der Parlamentsarbeit ... zu steuern und damit zu erleichtern.“²⁶ Im Bundestag stehen doch mit Beginn der Sommerferien normalerweise alle Räder still. Wegen der parlamentarischen Diskontinuität macht es auch wenig Sinn, für die nächste Wahlperiode vorzuarbeiten.

Die im Bundestag beschäftigten und weiterhin staatlich bezahlten Abgeordneten- und Fraktionsmitarbeiter haben in den letzten Monaten vor der Bundestagswahl eigentlich kaum noch etwas zu tun. Drehen sie einfach nur Däumchen? Das wäre öffentliche Verschwendung. Urlaub können sie auch schlecht drei Monate lang machen. Da bleibt nur eins: Wahlkampf. Für die im Wahlkreis beschäftigten Abgeordnetenmitarbeiter versteht sich das ohnehin. Da die meisten Parteimitglieder sind, oft in gehobenen Parteifunktionärs-Stellen, machen sie schon deshalb Wahlkampf – allerdings vom Staat bezahlt. Das ist dann verschleierte Staatsfinanzierung der Parteien und die ist rechts- und verfassungswidrig, kann aber – angesichts fehlender Kontrollen und der ohnehin schwierigen Kontrollierbarkeit – ungestraft praktiziert werden. Besonders problematisch sind die vollzeit als Mitarbeiter vom Steuerzahler finanzierten Mitarbeiter.

Etwas Licht in den „geheimen Garten“ der Mitarbeiterbeschäftigung hat eine investigative Recherche des ARD-Fernsehmagazins *Report Mainz* gebracht gebracht (Sendung am 17. September 2013,²⁷ also fünf Tage vor der Bundestagswahl vom 22. September). Darin erklärte der

²⁵ Für die Jahre ab 2010 wird die durchschnittliche monatliche Anzahl an Mitarbeitern vom Bundestag ausgewiesen, nicht mehr, wie für die Jahre davor, die Zahl der Personen, die im Laufe des Jahres in einem Arbeitsverhältnis standen (siehe Anlage 8).

²⁶ BVerfGE 20,56 (104); 80, 188 (205 f., 231).

²⁷ Report Mainz, Wahlkampf auf Staatskosten: Wie die Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten den Sommer verbringen, Sendung vom 17. 9. 2013 (siehe Anlage 4).

Nürnberger Bundestagsabgeordnete Martin Burkert (SPD), dass zum Wahlkampf vor Ort auch die Berliner Mitarbeiter mit herangezogen werden, weil in Berlin ja nichts mehr los sei („Die wollen alle beschäftigt sein“).²⁸ Das bestätigt der Mitarbeiter eines Aachener Abgeordneten von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, der davon ausgeht, dass dies „bei den anderen Parteien nicht anders sein werde“ und dass es sich dabei keineswegs um ehrenamtliche Arbeit handle.²⁹ Die Leiterin des Büros des Abgeordneten Burkert, die sich selbst als „Campainerin“ bezeichnet, macht denn auch „jeden Tag 10-12 Stunden Wahlkampf.“³⁰ Den Wert von hauptamtlich Beschäftigten im Wahlkampf betont auch der Ludwigsburger Bundestagsabgeordnete Steffen Bilger (CDU),³¹ und die vom Bundestag bezahlte Leiterin seines Wahlkreisbüros bekennt dass sie „achzig Prozent Wahlkampf und zwanzig Prozent Wahlkreisarbeit im Moment“ mache.³² Die allgemeine Verbreitung dieser Praxis bestätigt der Rostocker Bundestagsabgeordnete Steffen Bockhahn (Die Linke) mit folgenden Worten:

„Wer seinem Wahlkampf ohne seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfolgreich machen kann, der hat entweder verdammt viele finanzielle Ressourcen, um sich einen finanziellen Stab anzuschaffen, oder er hat den Wert seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht verstanden.“³³

Das bestätigte auch ein ehemaliger Mitarbeiter, der fünf Jahre lang bei einem CDU-Bundestagsabgeordneten und bei der CDU/CSU-Fraktion beschäftigt war. Er sagte Report Mainz:

„Alle Abgeordneten, wirklich alle, beschäftigen ihre Mitarbeiter auch zu Wahlkampfzwecken. Zwar wissen alle theoretisch, dass sie das nicht tun dürfen, aber praktisch hält sich keiner dran.“ Die Mitarbeiter seien im Wahlkampf viel unterwegs, würden diesen für den Abgeordneten von A bis Z managen. Das ginge schon immer so, und in den letzten Monaten vor dem Wahltermin würden sie nichts anderes als Wahlkampf machen.³⁴

Ähnliche Probleme ergaben sich im Jahre 2013 in Bayern und in Hessen, wo am 15. bzw. 22. Mai Landtagswahlen stattfanden. Aber auch die Mitarbeiter aller anderen Landesparlamentarier und alle anderen

²⁸ A.a.O., S. 3.

²⁹ A.a.O., S. 4.

³⁰ A.a.O., S. 2.

³¹ A.a.O., S. 3 f.

³² A.a.O., S. 3.

³³ A.a.O., S. 5.

³⁴ Zusätzliche Informationen über die Recherche Ergebnisse in einer Presserklärung von Report Mainz vom 17.9.2013 (Anlage 5).

Landtagsfraktionen machen in den letzten drei Monaten vor einer Bundestagswahl kaum etwas anderes als Bundestagswahlkampf.

Alles spricht also dafür, dass in Zeiten vor Wahlen, insbesondere seit Beginn der Parlamentsferien, fast alle Abgeordnetenmitarbeiter Wahlkampf machen. Das Problem geht aber weit über diese offensichtlichen Formen des Einsatzes von Mitarbeitern für Parteien hinaus. Denn Wahlkampf ist in abgeschwächter Form immer, und zwar in einem doppelten Sinn. Einmal sind die Aktionen der Abgeordneten und ihrer Parteien die ganze Wahlperiode über stets auch vom Bestreben des Machterhalts bzw. - aus der Sicht der Opposition - des Machtgewinns geprägt. Zum Zweiten finden dauernd irgendwelche Landtagswahlen statt, die – auch wegen ihrer großen Bedeutung für die Zusammensetzung des Bundesrats – als „kleine Bundestagswahlen“ empfunden werden. Und auch dabei werden stets Mitarbeiter von Abgeordneten und Fraktionen für Parteiarbeit eingesetzt.

Zwar hat im Jahre 2012 keine Bundestagswahl stattgefunden. Dennoch kann die massive Verwendung von Mitarbeitern im Wahlkampf und damit für Parteiaufgaben - zumindest im Wege einer Art Beweis des ersten Anscheins - darauf hindeuten, dass auch sonst die Grenzen nicht ernst genommen werden, weder beim Einsatz der Mitarbeiter im Wahlkampf für Landtagswahlen, bei dem sich die Bundestagsabgeordneten der betreffenden Länder mit ihrem Stab ja ebenfalls engagieren, noch sonst im Laufe der Wahlperiode. Denn der Kampf um die Macht und um eine möglichst gute Darstellung der eigenen Positionen und Personen vor der Öffentlichkeit ist keineswegs auf die letzten Monate vor der Wahl begrenzt. Dies kommt auch in dem geflügelten Wort zum Ausdruck: Der Wahlkampf beginnt am Tage nach der Wahl – für die vier oder fünf Jahre später anstehende Wahl. Im Übrigen fanden auch im Jahre 2012 Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen, in Schleswig-Holstein und im Saarland statt.

„Hinsichtlich der drei“ von der Antragstellerin „benannten, die CDU/CSU-Fraktion betreffenden Abgeordnetenmitarbeiter“ betont die Fraktion deren Teilzeitbeschäftigung (so ihr Schriftsatz, Tz 87). Die Fraktion übergeht dabei aber völlig, dass die Antragstellerin in der Antragsschrift (S. 55 f.) noch zwei weitere Mitarbeiter benennt und in der dortigen Anlage 8 zusätzlich 45 weitere Unionsabgeordnete aufgelistet werden, von denen 21 im Internet 30 weitere Mitarbeiter mit besonderen Parteifunktionen benennen, davon mehrere Parteigeschäftsführer (siehe nunmehr die Auflistung unten in Anlage 9). Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass viele Abgeordnete im Internet (wohlweislich?) keine verwertbaren Angaben machen.

Wenn mit dem Hinweis auf die drei Mitarbeiter suggeriert werden soll, Geschäftsführer(innen) der Parteien würden generell nicht vollzeit als Abgeordnetenmitarbeiter bezahlt und nicht zweckwidrig verwendet, wird das bereits durch die eklektische, offenbar völlig einseitige Auswahl diskreditiert. Es ist aber auch sonst oben bereits widerlegt worden.

Da die Parteien insoweit schwerlich einen Unterschied zwischen ihren Bundestags- und ihren Landtagsabgeordneten machen, die ja ohnehin häufig miteinander und mit ihren Mitarbeitern in einem gemeinsamen Büro sitzen, sei auch auf das Beispiel des bayerischen Landtagsabgeordneten Bernd Weiß hingewiesen, der den CSU-Kreisgeschäftsführer, der zugleich Schriftführer des CSU-Kreisverbandes Haßberge ist, aus seinen Mitarbeitermitteln voll bezahlt (siehe den Bericht des ARD-Fernsehmagazins *Monitor* vom 29.8.2013 [Anlage 6] und die dazu ergangene Auseinandersetzung in den örtlichen Medien). Die Einlassung, der Mitarbeiter habe die gesamte Parteiarbeit ehrenamtlich gemacht, erscheint schon angesichts des Tätigkeitsnachweises des CDU-Kreisverbandes Haßberge in der August-Ausgabe seines Newsletters (siehe Anlage 7) als bloße Schutzbehauptung.

Ein anderer früherer CSU-Landtagsabgeordneter hat dem Vertreter der Antragstellerin schriftlich mitgeteilt, er sei von der CSU nur unter der Bedingung aufgestellt worden, dass er die dortige Parteigeschäftsführerin aus seinen Mitarbeitermitteln bezahle. Er bestätigt damit die Recherche von Heide-Karen Hirsch, dass sich die örtlichen Parteigliederungen als Bedingung für die Kandidatur „in der Mitarbeiterfrage ein Mitspracherecht“ ausbedingen.³⁵

Für Außenstehende ist es derzeit natürlich fast unmöglich zu ermitteln, in welchem Beschäftigungsverhältnis Abgeordnetenmitarbeiter stehen. Dies braucht nicht veröffentlicht zu werden. Selbst dem Bundesrechnungshof, dem ja mit der Untersagung der Prüfung auch jeder Zugang zu den Verträgen verwehrt wird, werden dahingehende Informationen vorenthalten.

Da die Abgeordnetenmitarbeiter im Wahlkreis meist im selben Büro mit den der Partei arbeiten, ist es leicht möglich, sie in großem Umfang Parteiarbeit machen zu lassen, ohne dass das irgend jemand überprüft –

³⁵ Heide-Karen Hirsch, ZParl 1981, S. 203 (220). – Weitere Beispiele für den Druck, dem Abgeordnete ausgesetzt sind, ihre Mitarbeiter als Hilfskräfte der Parteien zu verwenden, bei von Arnim, Abgeordnetenmitarbeiter: Reservearmee der Parteien?, DÖV 2011, S. 345 (347 f. m.w.N.)

außer vielleicht investigativ arbeitende Medien, denen es gelegentlich gelingt, die Spitze des Eisbergs zu entlarven.³⁶

Es ist auch keineswegs so, dass die jahrelang verbreitete Praxis Ausdruck einer Rechtsüberzeugung geworden wäre, die sich zu einer Art Verfassungsgewohnheitsrecht verdichtet hätte. Das zeigt sich bereits darin, dass die Abgeordneten sich des Unrechts durchaus bewusst sind und mit allen Mitteln versuchen, die Praxis zu verschleiern, z.B., indem sie selbst bei staatlich voll bezahlten Parteigeschäftsführern unverdrossen vorgeben, die Geschäftsführeraktivitäten würden ehrenamtlich in der Freizeit vorgenommen.³⁷

III. Gesetzgebungsgeschichte

Angesichts der zahlreichen verfassungswidrigen oder doch verfassungsrechtlich zweifelhaften Regelungen bei der Bewilligung und bei der Verwendung der öffentlichen Mittel für Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Parteistiftungen stellt sich um so mehr die Frage, wie es zum oben beschriebenen Fehlen der gerade bei Entscheidungen des Bundestags in eigener Sache besonders nötigen Kontrollen in den einschlägigen Gesetzgebungsverfahren kommen konnte, jedenfalls soweit Gesetze überhaupt vorliegen (was ja bei den Parteistiftungen nicht der Fall ist). Bei Untersuchung der Frage, wie der Bundestag mit den Problemen umgegangen ist, wird sich herausstellen, dass sich der Gesetzgeber den relevanten Fragen keineswegs mit „Gewissenhaftigkeit und Sorgfalt“ gestellt hat, wie der Ag. behauptet (so sein Schriftsatz, S. 39), sondern dass er sie in den öffentlichen Verhandlungen und in den veröffentlichten Gesetzesmaterialien schlicht unterschlagen hat – offenbar aus schlechtem verfassungsrechtlichen Gewissen und in der Hoffnung, dass sich kein antragsbefugter Kläger findet.

1. Abgeordnetenmitarbeiter

Im ursprünglichen Gesetzentwurf eines Abgeordnetengesetzes der Fraktionen der SPD, CDU/CSU und FDP vom 29.6.1977 war der konkrete Betrag der Mitarbeiterentschädigung noch genannt worden.³⁸ § 25 Abs. 3 des Entwurfs lautete:

³⁶ Siehe z.B. das Fernsehmagazin *Monitor*, Sendung vom 29.8.2013; Fernsehmagazin *Report Mainz*, Sendung vom 17.9.2013.

³⁷ Siehe z. B. die nachträgliche Einlassung des Bundestagsabgeordneten Martin Burkert, Report Mainz, a.a.O., S. 3.

³⁸ BT-Drs. 7/5525.

„Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern werden bis zur Höhe von 3864 DM im Monat zuzüglich Sozialleistungen ersetzt.“

Die Höhe von 3864 DM bedeutete eine Anhebung des bisherigen Betrages von 2575 DM um die Hälfte.³⁹

„Bezieher von Amtsbezügen“, also Regierungsmitglieder und Parlamentarische Staatssekretäre, sollten an der Regelung nur teilhaben, wenn sie einen Mitarbeiter im Wahlkreis beschäftigen (§ 25 Abs. 8 Satz 2 des Entwurfs).

In der Gesetzesfassung des sog. 2. Sonderausschusses vom 30.11.1976 wurde der Betrag dann aber nicht mehr genannt. § 22 Abs. 3 AbgG sollte nun lauten:

„Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern werden nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes ersetzt.“⁴⁰

Damit war der durch Haushaltsgesetz festzustellende Haushaltsplan gemeint, wie es auch heute in § 12 Abs. 3 Satz 5 AbgG bestimmt ist, wobei dort noch auf den Ältestenrat und die von ihm zu erlassenden Richtlinien verwiesen wird. In der Gesetzesbegründung hieß es seinerzeit dazu:

„Auf diese Weise ist es möglich, die für die Mitarbeiter notwendigen Anpassungen unabhängig von den für die Abgeordneten vorzunehmenden Leistungsanpassungen durchzuführen, ohne dadurch jedoch das Gesetzgebungsverfahren weniger transparent zu machen.“ Dabei berief der 2. Sonderausschuss sich auf eine angebliche „Anregung des Haushaltsausschusses“,⁴¹ deren Fundstelle die Antragstellerin aber nicht ermitteln konnte.

Dass es konkret um eine Anhebung der Erstattung für persönliche Mitarbeiter der Abgeordneten um 50% ging, wurde nicht mehr erwähnt.

Ähnlich suchte der Abgeordnete Spitzmüller (FDP) bei der zweiten Lesung des Gesetzentwurfs den Verweis auf das „Haushaltsgesetz“ zu begründen:

„Die Aufwendung für die Beschäftigung von Mitarbeitern wird in diesem Gesetz der Höhe nach nur für 1977 festgelegt. In Zukunft regelt sich

³⁹ BT-Drs. 7/5531, S. 22 f.

⁴⁰ BT-Drs. 7/5903, S. 27.

⁴¹ BT-Drs. 7/5903, S. 12.

allerdings die Höhe dieser Aufwendungen durch Verweisung auf das Haushaltsgesetz. Auf diese Weise ist es möglich, entsprechende Besoldungsanpassungen für die Mitarbeiter unabhängig von den für die Abgeordneten vorzunehmenden Leistungsanpassungen durchzuführen. Dennoch wird die Transparenz dieser Leistung erhalten.“⁴²

Was mit dem ersten Satz der Begründung gemein war, ist nicht zu ersehen. Denn im Diätengesetz von 1968 und den dazu ergangenen Änderungsgesetzen⁴³ war kein Betrag im Gesetz genannt. Das verlangte ja erst das Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5.11.1975, das das Abgeordnetengesetz von 1977 notwendig machte. Dass das Haushaltsgebungsverfahren genau so transparent sei, wie wenn der Betrag im Abgeordnetengesetz genannt würde, trifft nicht zu (siehe oben S. 7 f.). Die Intransparenz zeigt sich bereits in der damaligen Erhöhung zum 1. Januar 1977 auf 3865 Mark,⁴⁴ die einen Monat später auf 4085 Mark aufgestockt wurde, vermutlich wegen der im Haushaltsplan vorgesehenen Dynamisierung.

Ebenso unterblieb die eigentlich unerlässliche Auseinandersetzung mit dem Diätenurteil von 1975,⁴⁵ das hinsichtlich „der mit dem Abgeordnetenstatus verbundenen finanziellen Regelungen“ eine öffentlichkeitswirksame, sprich: eine gesetzliche, Regelung der Höhe der Beträge verlangt. Dass die Bewilligung bloß im Haushaltsplan der öffentlichen Kontrolle deutlich weniger unterliegt, belegt die Antragsschrift ausführlich (S. 81-84, siehe auch oben S. 5 und 7 f.). Der Bundestag hat dagegen seine Nicht-Auseinandersetzung mit der eigentlich relevanten Frage hinter vordergründigen Floskeln versteckt. Im Übrigen hätten „entsprechende Besoldungsanpassungen für die Mitarbeiter“ auch dadurch vorgenommen werden können, dass zwar keine exakte Bezifferung des Erstattungshöchstbetrages im Gesetz genannt worden wäre wie in Nordrhein-Westfalen und anderen Ländern,⁴⁶ aber immerhin die Vergütungsgruppe eines Tarifvertrages ins Abgeordnetengesetz geschrieben worden wäre.⁴⁷ Die Begründung für die Nennung der Beträge bloß im Haushaltsplan war also nicht einmal schlüssig.

⁴² Abg. Spitzmüller, 2. Lesung des Gesetzentwurfs, Protokoll der BT-Plenarsitzung, S. 18.572.

⁴³ Die gesetzliche Ermächtigung, Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter im Haushaltsplan zu bewilligen, wurde erst mit Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Entschädigung der Mitglieder des Bundestags vom 22.6.1972 (BGBl S. 993) mit Rückwirkung zum 1.1.1970 eingefügt.

⁴⁴ Siehe Antragsschrift, Anlage 5, und Haushaltspläne des Bundes von 1976 und 1977.

⁴⁵ BVerfGE 40, 296 (317 f., 327).

⁴⁶ Von Arnim/Drysch, Drittbearbeitung des Art. 48 GG im Bonner Kommentar (Dezember 2010), Rn 286.

⁴⁷ So in Baden-Württemberg und einigen anderen Ländern. Siehe von Arnim/Drysch, a.a.O., Rn 285.

Auch die Einschränkung für Abgeordnete mit Amtsbezügen in § 12 Abs. 8 Satz 2 AbgG fiel weg. Begründet wurde dies damit, dass „bei der Erstattung von Kosten für die Beschäftigung von Mitarbeitern alle Abgeordneten gleichbehandelt werden sollten.“⁴⁸ Dabei wird ignoriert, dass nur Gleiches gleich zu behandeln ist, Regierungsmitglieder und Parlamentarische Staatssekretäre aber mit „einfachen“ Abgeordneten gerade nicht gleichzusetzen sind, wovon auch der Bundestag selbst ausgeht. Das zeigt sich bereits daran, dass sie nur die halbe Entschädigung (§ 29 Abs. 1 AbgG) und drei Viertel der Kostenpauschale (§ 12 Abs. 6 AbgG) erhalten.

2. Allgemeine Kostenpauschale

Nicht im Abgeordnetengesetz geregelt ist auch die Höhe der allgemeinen Kostenpauschale (§ 12 Abs. 2 AbgG). Das wurde im Gesetzgebungsverfahren zum Fraktionsgesetz als Argument für die Zulässigkeit der Festsetzung auch der Höhe der Fraktionsfinanzierung bloß im Haushaltsplan verwendet,⁴⁹ und die Gegenseite könnte auch hinsichtlich der Abgeordnetenmitarbeiter auf eine solche Argumentation verfallen. Deshalb soll auch auf die Gesetzesgeschichte der Kostenpauschale kurz eingegangen werden.

Die Nicht-Regelung der Höhe der Kostenpauschalen im Gesetz ist ein Überbleibsel des – gescheiterten - Diätencoups von 1995, mit dem die Entschädigung an die Bezüge von Bundesrichtern angekoppelt und zu diesem Zweck – wegen des entgegenstehenden Diätenurteils – das Grundgesetz geändert werden sollte.⁵⁰ Damals erhielt § 12 Satz 3 AbgG seinen heutigen Wortlaut:

„Das Nähere über die Höhe der am tatsächlichen Aufwand orientierten pauschalierten Einzelansätze und die Anpassung regeln das Haushaltsgesetz und Ausführungsbestimmungen, die vom Ältestenrat zu erlassen sind.“⁵¹

Man hatte aber berechtigte Zweifel, ob die Nicht-Festlegung der Höhe der Kostenpauschale im Abgeordnetengesetz verfassungsrechtlich Bestand haben könne. Diese Zweifel wurden durch eine kurz vorher

⁴⁸ BT-Drs. 7/5903, S. 12.

⁴⁹ Bundestags-Drs. 12/4756, S. 5 rechte Spalte.

⁵⁰ Dazu von Arnim, Das neue Abgeordnetengesetz, 2. Aufl. 1997, Speyerer Forschungsberichte Nr. 169.

⁵¹ § 12 Satz 3 AbgG in der Fassung des Gesetzentwurfs der Fraktionen der CDU/CSU und SPD eines 18. Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes und eines 15. Gesetzes zur Änderung des Europaabgeordnetengesetzes vom 28.6.1995 (BT-Drs. 13/1825).

ergangenen Entscheidung des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs⁵² verstärkt. Der Verfassungsgerichtshof hatte nämlich ausdrücklich klargestellt, dass „das Recht auf Aufwandsentschädigung kein minderes Recht im Verhältnis zu den eigentlichen Statusrechten“ des Abgeordneten darstellt und ebenfalls „durch Parlamentsrecht festzusetzen“ ist,⁵³ also nicht nur auf Grund eines Gesetzes festgesetzt werden darf (siehe auch oben S. 7 ff.). Um den verfassungsrechtlichen Bedenken den Boden zu entziehen,⁵⁴ wurde die geplante Änderung des Art. 48 Abs. 3 Satz 3 GG um die Wörter „oder auf Grund eines Bundesgesetzes“ erweitert. Dadurch sollte die Nichtnennung der Höhe der Pauschale im Gesetz verfassungsrechtlich abgesichert werden.⁵⁵ Art. 48 Abs. 3 Satz 3 GG sollte dann folgenden Wortlaut erhalten:

„Das Nähere, insbesondere über die Abgeordneten- und Altersentschädigung sowie die Amtsausstattung, wird durch Bundesgesetz oder auf Grund eines Bundesgesetzes geregelt.“⁵⁶

Mit dem Scheitern der GG-Änderung ist aber die verfassungsrechtliche Grundlage der Festlegung der Höhe ohne spezielles Gesetz entfallen. Dennoch blieb die Nennung des Betrags im Abgeordnetengesetz beseitigt; die Verfassungswidrigkeit wurde unterdrückt, wohl in der (bisher berechtigten) Hoffnung, dass sich doch kein antragsbefugter Kläger finden würde. Zusätzlich wurde eine Dynamisierung eingeführt.

3. Fraktionen

In der ersten und zweiten Lesung des Fraktionsgesetzes wurden die verfassungsrechtlich problematischen Punkte von den Fraktionen der CDU/CSU, der SPD und der FDP, den Initiatoren des Gesetzes, mit keinem Wort erwähnt, schon gar nicht erfolgte eine Auseinandersetzung damit. Dass die Festlegung der Höhe der Mittel bloß in einem Titel des Haushaltsplans erfolgte und nicht im Fraktionsgesetz, wie die Parteienfinanzierungskommission im Anschluss an das Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts gefordert hatte,⁵⁷ und deshalb die bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache erforderliche

⁵² OVGE 45, 285 ff.

⁵³ OVGE 45, 285 (285, 288 ff.).

⁵⁴ Braun/Jantsch/Klante, Abgeordnetengesetz. Kommentar, 2002, § 11 Rn 23 (S. 92).

⁵⁵ Von Arnim, Der Staat sind wir, 1995, S. 136 mit Fn 44 auf S. 185; ders., Das neue Abgeordnetengesetz, S. 15 f.

⁵⁶ Der Staat sind wir, S. 133; Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.6.1995 (BT-Drs. 13/1824).

⁵⁷ Bundespräsidialamt (Hrsg.), Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung (vom 17.2.1993), 1994, S. 86.

öffentliche Kontrolle ausgeschaltet oder wesentlich geschwächt wurde, wurde in der ersten Lesung nur in einem Zwischenruf des Abgeordneten Ullmann (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) thematisiert,⁵⁸ in der zweiten Lesung nur von der Abgeordneten Andrea Lederer (PDS/Linke Liste)⁵⁹ und dem Abgeordneten Werner Schulz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)⁶⁰, ohne dass die Initiatoren des Gesetzes darauf aber eingingen. Im Gegenteil: Der Widerspruch zum Bericht der Kommission wurde wahrheitswidrig geleugnet, allen voran vom damaligen Parlamentarischen Geschäftsführer und späteren Vorsitzenden der SPD-Fraktion Dr. Peter Struck.⁶¹

Die Initiatoren des Gesetzes unterschlugen auch, dass sich aus der Rechtsprechung ein grundsätzliches Verbot der Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen ergab und dass auch der Bundesrechnungshof deshalb die Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen für verfassungswidrig hielt.

Dass die Fraktionsfinanzierung auf verdeckte Parteienfinanzierung hinausläuft, dass Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen unzulässig ist, hat nur der fraktionslose Abgeordnete Ortwin Lowack in der ersten Lesung angesprochen.⁶² Auch die Begründung des Gesetzentwurfs⁶³ und der Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung⁶⁴ haben sich weder mit dem der Öffentlichkeitsarbeit entgegenstehenden Wüppesahlurteil des Bundesverfassungsgerichts noch mit dem Kommissionsempfehlung, die Höhe der Zahlungen nicht nur im Haushaltsplan, sondern im Gesetz festzulegen, auseinandergesetzt.

Schließlich wurde im Gesetzentwurf der Eindruck erweckt, bei der Kontrolle durch den Bundesrechnungshof stünden die Prüfungsfreiheit der *Erforderlichkeit* von Maßnahmen der Fraktionen und die Behauptung

⁵⁸ Erste Lesung des Gesetzentwurfs der CDU/CSU, SPD und FDP vom 20.4.1993, BT-Drs. 12/4756, Plenarprotokoll S. 13.215: Dr. Peter Struck (SPD): Über die Höhe „entscheiden wir jeweils, wenn wir über den Haushaltsplan entscheiden (Dr. Wolfgang Ullmann [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]: Das ist aber das Problem!).“

⁵⁹ Andrea Lederer (PDS/Linke Liste), Plenarprotokoll vom 12.11.1993, S. 16.419: „Zum einen beantragen wir, die Ausstattungen der Fraktionen mit Geld- und Sachleistungen in einem eigenständigen, vom Haushaltsgesetz unabhängigen Fraktionsausstattungs-gesetz zu regeln.“

⁶⁰ Werner Schulz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), S. 16.420: „Ein Fraktionsgesetz muss [...] Maßstäbe und Höhe der jährlichen Leistungen an die Fraktion exakt und auch für die Bürgerinnen und Bürger durchschaubar festlegen, also für Transparenz sorgen.“

⁶¹ Peter Struck, erste Lesung, S. 13.216. „Es ist absolut falsch [...], wir würden uns mit diesem Gesetz gegen Vorschläge dieser Kommission aussprechen.“

⁶² Ortwin Lowack (fraktionslos), Plenarprotokoll, S. 13.218: „Mit dem sogenannten Fraktionsgesetz, einem verdeckten Parteienfinanzierungsgesetz ...“ „Sogar für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen, die angeblich nichts mit allgemeiner Parteiarbeit zu tun hat, wird der Steuerzahler in Zukunft aufzukommen haben.“

⁶³ BT-Drs. 12/4756, S. 4 ff.

⁶⁴ BT-Drs. 12/6067, S. 9 ff.

eines *prüfungsfreien Arkanbereichs* „in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 80, 188 [213]).“⁶⁵ Der Gesetzentwurf übergeht dabei aber, dass das Gericht in dem genannten Urteil eine Seite weiter, also auf S. 214, eine Prüfung der Fraktionen wie anderer öffentlicher Stellen auch vorschreibt und besondere Vorbehalte bei der Prüfung der Fraktionen damit nicht vereinbar sind (siehe oben S. 19). Das Bundesverfassungsgericht übergehen in den Plenardebatten des Bundestags auch der Abgeordnete Joachim Hörster (CDU), wenn er sich gegen eine „behördenähnliche Kontrolle“ der Fraktionen wendet,⁶⁶ und der Abgeordnete Dr. Uwe Küster (SPD), wenn er besondere Ausnahme-Vorbehalte bei Prüfung der Fraktionen postuliert.⁶⁷ Der Abgeordnete Dr. Peter Struck hatte sogar wahrheitswidrig behauptet, die Fraktionen hätten „das uneingeschränkte Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofs in diesen Gesetzentwurf ausdrücklich hineingeschrieben.“⁶⁸

4. Resümee

Die Entstehung der Vorschriften weist ein einheitliches Muster auf. Der Bundestag suchte die öffentliche Kontrolle dadurch auszuschalten, dass er die verfassungsrechtlichen Problempunkte stets ausblendete, gegenüber der Öffentlichkeit den Eindruck verfassungsrechtlicher Unbedenklichkeit erweckte und so die öffentliche Kontrolle weitgehend ausschaltete. Vor der verfassungsgerichtlichen Kontrolle glaubte der Bundestag sich ohnehin lange sicher, weil der Bürger nicht klagebefugt erschien und von den Klagebefugten, die von den Regelungen bzw. Nicht-Regelungen profitierten, kaum eine Klage zu befürchten war.

Wie man ein solches Vorgehen allseitig absichert, hatten die Parlamente durch Schaffung eines doppelten politischen Kartells beim Erlass der Fraktionsgesetze demonstriert: Die Parlamentspräsidenten einigten sich am 11.5.1992 parlamentsübergreifend auf einen Musterentwurf, den die Parlamente dann in der Einigkeit fast aller Fraktionen beschlossen.⁶⁹ Musterschüler war der Bayerische Landtag in geradezu voraussetzendem Gehorsam: Das von allen vier Fraktionen gemeinsam eingebrachte und beschlossene bayerische Fraktionsgesetz vom 26. März 1992 erlaubte Öffentlichkeitsarbeit, sah die Festsetzung der Höhe der Zahlungen nur im Haushaltsplan vor und beschnitt die Prüfung durch den Rechnungshof. In den beiden Lesungen des Gesetzes, das dann

⁶⁵ So wörtlich die Begründung des Gesetzentwurfs, Bundestags-Drs. 12/4756, S. 9.

⁶⁶ Hörster, Erste Lesung des Gesetzes am 29.4. 1993, Plenarprotokoll, S. 13.215.

⁶⁷ Dr. Küster, Zweite Lesung des Gesetzes, Plenarprotokoll, S. 16.417.

⁶⁸ Dr. Struck, Plenarprotokoll, S. 13.216.

⁶⁹ Hans Meyer, Die Fraktionen auf dem Weg zur Emanzipation von der Verfassung, Festschrift für Ernst Gottfried Marenholz, 1994, S.319 (321 f.).

einstimmig beschlossen wurde, hatte der CSU-Sprecher, der als einziger das Wort ergriff, sämtliche „Dollpunkte“ gezielt ausgelassen.⁷⁰ So machte der Bayerische Landtag dem Bundestag vor, wie man in eigener Sache ein der Verfassungsrechtsprechung widersprechendes Gesetz möglichst an der Öffentlichkeit vorbei durchsetzt. Auf diese Weise wurden lange die Öffentlichkeit und die Verfassungsgerichte umgangen, die beiden wichtigsten Kontrollen von in eigener Sache entscheidenden Parlamenten.

IV. Ein durchstrukturiertes System, das die Kontrolle gezielt ausschaltet und so dem Missbrauch Vorschub leistet

Die Gegenseite räumt ein, dass jedenfalls strukturelle Verfahrensmängel bei der Finanzierung von Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Parteistiftungen zur Verfassungswidrigkeit der Regelungen führen (z. B. Schriftsatz des Ag., S. 83), behauptet aber, es bestünde ein wirksames Überwachungssystem zur Verhinderung von Missbrauch (Schriftsatz des Ag., 91 ff., 97 f. [Fraktionen], S. 122 [Abgeordnetenmitarbeiter], S. 133 [Parteistiftungen]). Doch ein wirksames Kontrollsystem besteht gerade nicht, im Gegenteil: Das System ist geradezu darauf ausgerichtet, dass die Parteien sich im Parlament unkontrolliert bedienen können.

Obwohl der Bundestag über Zahlungen an Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Parteistiftungen in eigener Sache entscheidet und damit auch deren angeblichen Bedarf selbst festlegt, fehlen wirksame Kontrollen und Grenzen, so dass die Versuchung groß ist, den eigenen Bedarf zu manipulieren und damit die Zahlungen in die Höhe zu treiben. Da der Bedarf der Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Parteistiftungen – angesichts der extremen Vagheit der Kriterien – objektiv gar nicht bestimmbar ist, droht er, weil die Begünstigten darüber entscheiden, tendenziell gegen unendlich zu gehen, wie der Abgeordnete Werner Schulz plastisch formuliert hat (siehe Antragschrift, S. 36 f.).

Zusätzlich hat der Bundestag auch noch in eigener Sache beschlossen, den Fraktionen die verfassungswidrige Verwendung der Mittel für Öffentlichkeitsarbeit zu erlauben; er unterlässt es, die Abgeordneten zur öffentlichen Rechenschaft über die Verwendung ihrer Mitarbeiter zu verpflichten, und hebt die Kontrolle durch den Rechnungshof aus, indem er ihm verwehrt, die Verwendung der Abgeordnetenmitarbeiter zu überprüfen, und indem er die Kontrolle der Fraktionen durch Schaffung von Vorbehaltsbereichen erschwert.

⁷⁰ Von Arnim, Die Selbstbediener, 2. Auflage, Juni 2013, S. 65-67.

Fasst man alle diese Kontrollmängel bei der Bewilligung und der Verwendung von öffentlichen Mitteln für Abgeordnetenmitarbeiter, Fraktionen und Parteistiftungen ins Auge, obwohl doch eigentlich Entscheidungen des Bundestags in eigener Sache besonderer Kontrollen und Grenzen bedürften, dann ist unübersehbar, dass das ganze Finanzierungssystem von einem umfassenden, tief sitzenden strukturellen Mangel gekennzeichnet ist. Es besteht, wie schon in der Antragsschrift (S. 88 f.) dargelegt, genau die Struktur, die das Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig gebrandmarkt hat, als es dem Bundestag untersagte, Regelungen zu erlassen, die, „sei es durch übermäßige Zuwendungen, sie es durch ungenügende Voraussicht und Kontrolle einem Missbrauch das Tor“ öffnen und „so den Weg ... für eine verfassungswidrige Parteienfinanzierung“ ebnen.⁷¹

Da diese systemische Struktur geradezu auf die massive Unterstützung der Mutterparteien abzielt, weil persönliche Mitarbeiter inzwischen zum Rückgrat der regionalen Parteien geworden sind und die Fraktionen und Parteistiftungen zunehmend Parteiaufgaben übernehmen, werden die außerparlamentarischen Konkurrenten, die über keine derartigen funktionalen Äquivalenten der Parteienfinanzierung verfügen, massiv benachteiligt.

V. Begriff des Missbrauchs

Missbrauch liegt also nicht erst dann vor, wenn die vom Bundestag in eigener Sache erlassenen mangelhaften Bewilligungs- und Verwendungsregeln verletzt werden, wie die Gegenseite immer wieder unterstellt. Der Missbrauch liegt vielmehr bereits darin, dass die selbst gemachten Regeln derart ungenügend sind, dass sie entweder die verfassungswidrige Verwendung der öffentlichen Mittel direkt vorsehen oder – trotz der Entscheidung des Bundestags in eigener Sache – auf Grund mangelnder Kontrolle einer exzessiven Bewilligung und Verwendung das Tor öffnen und so den Weg für eine verfassungswidrige Parteienfinanzierung ebnen. Und genau das ist, wie bereits in der Antragsschrift ausführlich dargelegt, hinsichtlich der streitgegenständlichen Bereiche der Fall. Das Regelwerk ist grob unangemessen, weil es ungeeignet ist, zu gemeinwohlkonformen Entscheidungen des Bundestags zu führen, und in diesem Sinne missbräuchlich (siehe auch unten unter B und C).

⁷¹ BVerfGE 80, 188 (214). Siehe auch schon BVerfGE 20, 56 (105).

B. Zur Antragsbefugnis der Antragstellerin

I. BVerfGE 20, 56 (105)

Der Ag. bestreitet, dass die Bewilligung der öffentlichen Mittel für Fraktionen und Abgeordnetenmitarbeiter im Haushaltsplan selbständig angefochten werden kann (Schriftsatz des Ag., S. 10 ff., 24 ff.). Die Klagebefugnis ergibt sich aber eindeutig aus der Rechtsprechung. Das Bundesverfassungsgericht hat erkannt, dass es „ein die Verfassung verletzender Missbrauch (ist), wenn die Parlamente den Fraktionen Zuschüsse in einer Höhe bewilligen ... , die durch die Bedürfnisse der Fraktionen nicht gerechtfertigt ... (sind), also eine verschleierte Parteienfinanzierung darstellen.“⁷² Das Gericht hebt ausdrücklich auf das *Bewilligen* ab, also auf die Bereitstellung der Mittel im Haushaltsplan.

1. Fraktionen

Dass Mittel bewilligt werden, die nicht durch die Bedürfnisse der Fraktionen gerechtfertigt und die Zuschüsse deshalb überhöht sind, ergibt sich schon daraus, dass sie auch für die verfassungswidrige Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen bestimmt sind, für die im Übrigen sehr viel mehr aufgewendet wird als in den Rechenschaftsberichten ausgewiesen ist (siehe oben S. 14 ff.). Denn bei Ermittlung der Bedürfnisse der Fraktionen zu berücksichtigen sind natürlich nur Ausgaben für verfassungsrechtlich zulässige Aufgaben der Fraktionen. Dass deren genaue Höhe erst durch die Fraktionen festgelegt wird, ändert nichts daran, dass jedenfalls bei der Bewilligung schon definitiv feststeht, dass ein erheblicher Teil davon auf verfassungswidrige Ausgaben entfällt. Die Einlassung des Ag., die Fraktionen könnten auch ganz von Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit absehen, da die Bewilligung im Haushaltsplan keine Verpflichtung beinhalte, die Mittel auch abzurufen, und § 47 Abs. 3 AbgG die Fraktionen nicht zur Öffentlichkeitsarbeit verpflichte (Schriftsatz des Ag., S. 13), ist rein theoretisch und völlig wirklichkeitsfremd. Vor allem aber kann auch sie nichts daran ändern, dass der Bundestag bei Festlegung der Bewilligung jedenfalls die bisher üblichen Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit eingerechnet hat und die Bewilligung deshalb in jedem Fall überhöht, weil durch die Bedürfnisse der Fraktionen nicht gerechtfertigt, ist.

Auch die gewaltigen Wachstumsraten der Zuschüsse (Antragsbegründung, Anlage 11 und oben S. 6) sprechen dafür, dass die Bewilligung über die Bedürfnisse der Fraktionen hinausgeht. Die

⁷² BVerfGE 20, 56 (105).

berechtigten Bedürfnisse können nur schwerlich in diesem Maße zugenommen haben.

2. Abgeordnetenmitarbeiter

Das gilt auch für Abgeordnetenmitarbeiter.

Ebenso deutet die Unbeschwertheit, mit der die Mitarbeiter massenhaft im Wahlkampf eingesetzt werden (siehe oben S. 21 ff.), darauf hin, dass die Grenzen zur unzulässigen Parteiarbeit – angesichts des riesigen Umfangs der Mittel, für die fünfmal so viel zur Verfügung steht wie für die Kostenpauschale von monatlich 4123 Euro, sowie der fehlenden Kontrollen und damit der scheinbaren Risikolosigkeit der Grenzüberschreitung – auch außerhalb des Bundestagswahlkampfes regelmäßig überschritten werden, zumal stets eine gewisse Form von Wahlkampf besteht.

3. BVerfGE 73, 1 (28 ff.): parteinahe Stiftungen

Bei den parteinahen Stiftungen kann der Ag. nicht anders als die Klagebefugnis der Antragstellerin grundsätzlich anzuerkennen, war doch auch die Klagebefugnis beim Antrag der Partei DIE GRÜNEN, festzustellen, dass der Bundestag mit dem Gesetz über den Haushaltsplan 1983 ihr Recht auf Chancengleichheit verstoßen hatte, problemlos bejaht worden.⁷³ Der Ag. räumt auch ein, das das Urteil von 1986, das die Bewilligung für verfassungsgemäß erklärte, einem erneuten Antrag nicht entgegensteht, wenn die Antragstellerin „gute Gründe für die Notwendigkeit einer Korrektur“ aufzeige (Schriftsatz des Ag., S.29), behauptet aber, die Antragstellerin trage „keine Gründe dafür vor, warum die Entscheidung aus dem Jahre 1986 heute überholt sein“ solle (S. 30). Dabei ignoriert der Ag. aber, dass die Antragstellerin auf den S. 60 f. ihrer Antragschrift sehr wohl solche Gründe vorträgt (siehe auch oben S.10).

Wenn der Ag. weiter behauptet, für die Antragsstellerin sei die Antragsfrist längst abgelaufen, weil die Stiftungen auch in früheren Bundeshaushalten schon Globalzuschüsse erhalten hätten (Schriftsatz des Ag., S. 31), setzt er sich ebenfalls zu dem Urteil von 1986 in Widerspruch. Denn auch bei dem Antrag der 1980 gegründeten GRÜNEN waren schon vor dem angegriffenen Haushalt 1983 solche Zuschüsse bewilligt worden. Auch die Argumentation der Antragstellerin, die GRÜNEN hätten sich damals „im Vorfeld des

⁷³ BVerfGE 73, 1 (28 ff.).

Bundestagswahlkampfes erstmalig in einer Wettbewerbssituation“ befunden, „in der sich die angegriffene Finanzierung als (möglicherweise) wettbewerbsbeeinträchtigend erweisen konnte“ (ebenfals S. 31), geht schon deshalb fehl, weil die Verletzung der Chancengleichheit keineswegs auf die engere Wahlkampfzeit beschränkt ist.

Die Antragsbefugnis der Antragstellerin hinsichtlich der Globalzuschüsse der Parteistiftungen wirft auch ein positives Licht auf die Antragsbefugnis hinsichtlich der Bewilligung für Fraktionen und Abgeordnetenmitarbeiter. Gäbe es nämlich noch kein Fraktionsgesetz und keinen § 12 Abs. 3 AbgG, wäre die Antragsbefugnis auch hier genau so zweifelsfrei gegeben wie bei den Stiftungen. Durch das Einfügen der, wenn auch lückenhaften, Gesetze, die erklärtermaßen die Kontrollmöglichkeiten verbessern sollten, kann die Klagemöglichkeit und damit die Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht aber sinnvollerweise nicht erschwert worden sein.

II. BVerfGE 80, 188 (214)

Hinzu kommt, dass das Bundesverfassungsgericht Regelungen als verfassungswidrig gebrandmarkt hat, die, „sei es durch übermäßige Zuwendungen, sei es durch ungenügende Voraussicht und Kontrolle einem Missbrauch das Tor“ öffnen und „so den Weg ... für eine verfassungswidrige Parteienfinanzierung“ ebnet.⁷⁴ Dieses Urteil spielt zwar vor allem beim Antrag 2 der Antragstellerin eine Rolle. Es betrifft aber auch die Zulässigkeit des Antrags 1.

Die Gegenseite bestreitet nicht, dass eine solches System, das dem Missbrauch Tür und Tor öffnet und so den Weg zur verschleierte Parteienfinanzierung ebnet, verfassungswidrig ist und dadurch das Recht der Antragstellerin auf Chancengleichheit verletzt wird. Sie bestreitet aber, dass ein solches System vorliegt.

Die Antragstellerin hat dagegen eingehend dargelegt, dass genau ein solches System besteht, und zwar sowohl für jeden einzelnen der drei streitgegenständlichen Bereiche als auch für alle zusammen. Sie bilden insgesamt ein umfassendes missbräuchliches Gesamtsystem.

Bei Abgeordnetenmitarbeitern wird die missbräuchliche Struktur besonders deutlich. Bei der Bewilligung und der Verwendung der Mittel für Mitarbeiter ist jede Kontrolle und Begrenzung ausgeschaltet, obwohl

⁷⁴ BVerfGE 80, 188 (214).

diese bei Entscheidungen des Bundestags in eigener Sache unerlässlich sind. Deutlich wird die Überzogenheit der Bewilligung auch bei den Fraktionen, bei denen sich die Überschreitung des Bedarfs schon darin zeigt, dass die Fraktionen auch Mittel für verfassungswidrige Öffentlichkeitsarbeit und für verfassungswidrige Funktionszulagen erhalten. Noch deutlicher wird das umfassende missbräuchlich System, wenn man die drei streitgegenständlichen Bereiche zu einem Gesamtsystem zusammen sieht und darin ein einheitliches Gesamtkonzept zur ungestörten Verschaffung verschleierte Parteienfinanzierung erkennt.

C. Das Konzept der Gegenseite und seine Widerlegung

Die Argumentation der Gegenseite stützt sich im Kern allein auf das normative *Soll*: die Verpflichtung der Abgeordneten und des Bundestags insgesamt auf das Gemeinwohl, auf Angemessenheit und Richtigkeit bei ihren amtlichen Entscheidungen. Dass das tatsächliche *Ist* aber davon abweichen kann, wenn das Parlament *in eigener Sache* entscheidet, und das nicht nur in Einzelfällen, sondern auf breiter Front, ignoriert die Gegenseite. Die besondere Interessenlage der parlamentarischen Akteure bei Entscheidungen in eigener Sache wird ausgeblendet und die tatsächlichen Entwicklungen schöngeredet. Dabei verweigert sich die Gegenseite der zentralen Unterscheidung zwischen der normalen Gesetzgebung einerseits und der Gesetzgebung in eigener Sache andererseits. So versucht sie mit dem Hinweis auf die normalerweise bestehende Gemeinwohlorientierung parlamentarischer Tätigkeit auch die Angemessenheit der Bewilligung und Verwendung von Mitteln für Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Parteistiftungen zu begründen (Schriftsatz des Ag., S. 8 f.), ohne zu berücksichtigen, dass in solchen Fällen die Gefahr besteht, dass das Parlament sich nicht vom Gemeinwohl, sondern vom eigenen Interesse der Abgeordneten und ihrer Parteien an Macht und Geld (das in der Praxis ebenfalls ein wichtiges Mittel zum Machterwerb bzw. Machterhalt ist) leiten lässt, wie das Bundesverfassungsgericht wiederholt festgestellt hat.⁷⁵ Der Ag. kann sich zur Rechtfertigung seiner vom Bundesverfassungsgericht abweichenden Auffassung deshalb auch nur auf Veröffentlichungen stützen, die das Konzept des Bundesverfassungsgerichts von der Entscheidung des Parlaments in eigener Sache nicht akzeptieren und

⁷⁵ Z. B. BVerfGE 129, 300 (322): Bei Regelungen, die das Parlament in eigener Sache trifft, besteht die Gefahr, „dass die jeweilige Parlamentsmehrheit sich statt von gemeinwohlbezogenen Erwägungen von Ziel des eigenen Machterhalts leiten lässt.“ Siehe auch BVerfGE 129, 82 (105).

deshalb auch die vom Gericht daraus gezogenen Konsequenzen ablehnen.⁷⁶

Die Realitätsblindheit der Gegenseite findet auch darin ihren Ausdruck, dass sie die gesamte politikwissenschaftliche Parteienforschung und die ungeschminkten Feststellungen hochrangiger Praktiker wie Heiner Geißler und Peter Radunski nicht zur Kenntnis nimmt, die seit mehr als zwei Jahrzehnten den Wandel der Parteien analysieren und die Verschiebung der Parteiaufgaben auf die *parties in parliament* herausarbeiten, also insbesondere auf Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und auch auf Parteistiftungen.

Das Ausblenden der Wirklichkeit und das Beharren auf dem normativen Soll, das die Gegenseite für die Wirklichkeit nimmt, steht auch hinter ihrer Behauptung eines weiten Entscheidungsspielraums des Bundestags und ihrer Zurückweisung der notwendigen Kontrollen. Würden die Abgeordneten sich auch bei Entscheidungen in eigener Sache tatsächlich vom Gemeinwohl leiten lassen, wie die Gegenseite behauptet, wäre das Vertrauen in die „verantwortungsvolle und gemeinwohlförderliche Wahrnehmung des Abgeordnetenmandats“, das die Gegenseite einfordert (Schriftsatz des Ag., S.9), bis zu einem gewissen Grad durchaus gerechtfertigt. Dann wäre auch die Betonung eines weiten Spielraums der parlamentarischen Selbstorganisation nachvollziehbar, der durch Klagen von Parteien, die mit den Parlamentsparteien konkurrieren, nicht eingeschränkt werden dürfe (so Schriftsatz des Ag., S. 7).

Durch Beharren auf der rein normativen Sicht versucht die Gegenseite auch, das alles überwölbende parteiliche Gesamtinteresse an unkontrollierter und unbegrenzter Selbstbewilligung zu überspielen. Dabei erleichtert sie sich das Ausblenden des tatsächlichen inneren Zusammenhangs, indem sie betont isolierte Einzelbetrachtungen anstellt. Demgegenüber lässt uns erst die Einbeziehung des alles durchdringenden parteilichen Machtinteresses, das hinter all der gezielten, vielfältigen und tief gestaffelten Kontrolllosigkeit und den dadurch ermöglichten unbegrenzten Selbstbewilligungen steht, den Wald erkennen, der beim Blick auf die einzelnen Bäume nur allzu leicht übersehen wird.

Betrachtet man alles einzeln und isoliert, scheint in der Tat die Bewilligung der Mittel für die drei streitgegenständlichen Bereich im

⁷⁶ So vor allem Hans Hugo Klein und die Autoren, die sich direkt oder indirekt auf ihn stützen. Zur Ablehnung des Konzepts des Bundesverfassungsgerichts und der daraus folgenden Konsequenzen durch Klein siehe von Arnim, Der Verfassungsbruch, 2011, S. 16-19 m.w.N.

Haushaltsplan die Antragstellerin nicht zu beeinträchtigen, ebenso wenig z. B. die Nichtprüfung der Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter und die beschränkte Prüfung der Fraktionsfinanzen durch den Rechnungshof. Ganz anders aber stellt sich die Lage dar, wenn man den alles verbindenden inneren Gesamtzusammenhang mit in den Blick nimmt, den das Bundesverfassungsgericht mit seinem Abheben auf die Interessen des in eigener Sache entscheidenden Parlaments vorgegeben hat und den die Gegenseite mit allen Mitteln auszublenden sucht.

Würden die Abgeordneten wirklich allein von Erwägungen des Gemeinwohls leiten lassen, würde in der Tat ein zentrales Argument für besondere Kontrollen bei der Bewilligung und der Verwendung der Mittel wegfallen. Dann könnte man grundsätzlich davon ausgehen, dass die öffentlichen Mittel für persönliche Mitarbeiter tatsächlich nur zur Unterstützung der „parlamentarischen Arbeit“ der Abgeordneten (Art. 12 Abs. 3 AbgG) und die Mittel für Fraktionen tatsächlich nur für die parlamentsinterne Koordination (BVerfGE 20, 56 [104]; 80, 188 [205 f., 231]) bewilligt und verwendet würden. Dann wäre es auch eher nachvollziehbar, dass der Bundestag dem Bundesrechnungshof die Kontrolle der Abgeordnetenmitarbeiter entzieht und die Kontrolle der Fraktionen beschneidet.

Doch schon die gesetzliche Zulassung von verfassungswidriger Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen und die gesetzliche Zulassung verfassungswidriger Funktionszulagen strafft diesen Ansatz offensichtlich Lügen. Hinzu kommt, dass ja auch normale Teile der organisierten Staatlichkeit vom Rechnungshof einschränkungslos geprüft werden.

Vor allem aber stimmt die Prämisse nicht: Bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache kann man eben nicht mehr auf die Gemeinwohlorientierung des Parlaments und seiner Akteure vertrauen. Deshalb erscheint es geradezu abwegig, bereits in der normativen Verpflichtung, dass Abgeordnete ihre Mitarbeiter nur zur Unterstützung bei der Erledigung ihrer parlamentarischen Arbeit einsetzen dürfen, eine Gewähr dafür zu sehen, dass dies – abgesehen von vereinzelt Abweichungen – tatsächlich auch geschieht (so aber der Ag. in seinem Schriftsatz, S. 26). Deshalb kann man den Abgeordneten und dem Bundestag insgesamt auch keinen besonders weiten Entscheidungsspielraum mehr konzederen; vielmehr muss dann eine besonders strenge Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht stattfinden, die den Entscheidungsraum natürlich verengt, wie das

Gericht ja auch bestätigt.⁷⁷ Die gleichen Grundsätze müssen auch für die Prüfung durch den Rechnungshof gelten. Wenn schon die normale Staatstätigkeit der Kontrolle unterliegt, ist dies bei Entscheidungen in eigener Sache noch sehr viel notwendiger und eine Beschränkung der Intensität der Prüfung erst recht nicht begründet.

Hinzu kommt, dass es für die Zahlungen an Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Parteistiftungen nicht wirklich objektive Kriterien gibt. Existieren aber nur vage, unbestimmte inhaltlichen Beurteilungsmaßstäbe für staatliche Entscheidungen, ist die Sicherung der ausgewogenen Gestaltung des Verfahrens besonders wichtig, ja geradezu elementar. Dem Bundestag die Entscheidung über die Finanzierung von Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeitern und Parteistiftungen ohne wirksame Bewilligungs- und Verwendungskontrollen zu überlassen, obwohl er dabei in eigener Sache entscheidet, stellt aber geradezu das Gegenteil einer angemessenen Verfahrensgestaltung dar. Das unterstreicht einmal mehr die Notwendigkeit, bei Entscheidungen des Bundestags in eigener Sache für die nötigen Kontrollen zu sorgen und nicht, wie die Gegenseite, zu versuchen, deren derzeitiges Fehlen – unter Ausblendung der tatsächlichen Gegebenheiten – zu rechtfertigen.

Es geht dabei auch keineswegs nur um Einzelfälle, wie die Gegenseite nicht müde wird zu behaupten (z. B. Schriftsatz des Ag., S. 26: „vereinzelte Fehlentwicklungen“). Der Bundestag hat vielmehr ein umfassendes System entwickelt, indem er bei der Bewilligung und der Verwendung von Mitteln für Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Parteistiftungen im Wesentlichen alle Kontrollen ausgeschaltet hat, obwohl solche Kontrollen bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache unerlässlich sind. Dadurch hat er der missbräuchlichen Bewilligung und Verwendung öffentlicher Mittel Tür und Tor geöffnet und so den Weg für eine verfassungswidrige verschleierte Staatsfinanzierung der Parteien geebnet.⁷⁸

Dass die Schaffung eines solchen Systems durch den Bundestag einen verfassungswidrigen Zustand darstellt und die Chancengleichheit der Antragstellerin massiv beeinträchtigt, kann auch die Gegenseite nicht bestreiten. Sie versucht aber in Abrede zu stellen, dass ein solches System besteht,⁷⁹ indem sie sich dem von Eigeninteressen geprägten

⁷⁷ BVerfG, a.a.O.: strenge Gerichtskontrolle bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache. Ferner BVerfGE 85, 264 (297): „strikte“ bzw. „strenge“ Handhabung des Gleichheitssatzes.

⁷⁸ BVerfGE 20, 56 (105); 80, 188 (214).

⁷⁹ Z. B. Schriftsatz des Ag., S.34: „Der Bundesgesetzgeber hat ein verfassungskonformes Regelwerk entworfen.“ S. 39: „Das gewählte Institutionenarrangement erweist sich nicht als gänzlich ungeeignet.“ S. 122: Das Kontroll- und Überwachungssystem sei effektiv.

Gesamtzusammenhang verweigert. Dieser besteht in der gezielten Beseitigung der Kontrollen trotz besonderer Kontrollbedürftigkeit von Entscheidungen des Bundestags in eigener Sache, der daraus resultierenden exzessiven „Selbstbedienung“ an Staatsmitteln, deren gezielte oder jedenfalls unkontrollierte Verwendung die Wettbewerbssituation zu Lasten der Antragstellerin verfälscht.

Um den Passagen in den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts auszuweichen, die ein derartiges Gesamtverfahren der verschleierte Parteienfinanzierung geißeln, scheut der Ag. sich nicht, die maßgeblichen Stellen in den gerichtlichen Urteilen nur unvollständig heranzuziehen. So weist der Ag. z. B. auf S. 21 seines Schriftsatzes – unter Nennung von BVerfGE 80, 188 (213) - darauf hin, dass es nicht ausreicht zu behaupten, „die Zuschüsse würden so reichlich fließen, dass sich schon daraus die Möglichkeit einer zweckfremden Verwendung ergebe und auf eine entsprechende Praxis schließen lasse.“ Er übergeht dabei aber, dass das Gericht eine Seite die Voraussetzungen für ein systemisches Versagen des Bundestags darlegt, das zu einer verschleierte Staatsfinanzierung zu Lasten außerparlamentarischer Parteien führt.⁸⁰

Die Einführung der nötigen Kontrollen und Grenzen würde den Parlamentarismus auch keineswegs schwächen, wie der Ag. behauptet (so sein Schriftsatz, S. 9). Im Gegenteil: Der Eindruck, die Parteien `bedienen` sich – unter Umgehung der für die direkte Parteienfinanzierung geschaffenen Grenzen und Kontrollen – auf verschleierte Ersatzwegen aus der Staatskasse würde ihrem Ansehen schaden und damit auch die Leistungsfähigkeit des wesentlich von ihrem Wirken getragenen Staats herabsetzen.⁸¹

D. Verfassungskonforme Alternativen

Angesichts der Verfassungswidrigkeit der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen und der von ihnen gewährten Funktionszulagen⁸², die zeigen, dass die Bewilligung weit über die Bedürfnisse der Fraktionen hinausgeht, ist eine massive Kürzung der derzeit bewilligten öffentlichen Mittel geboten. Angesichts der flächendeckenden Verwendung von Abgeordnetenmitarbeitern für Parteizwecke, die besonders im

⁸⁰ BVerfGE 80, 188 (214).

⁸¹ So auch das Bundesverfassungsgericht zur Rechtfertigung der Grenzen und Kontrollen bei der direkten staatlichen Parteienfinanzierung: BVerfGE 85, 264 (290).

⁸² Auch die vom Bundesverfassungsgericht grundsätzlich erlaubte Zulage für Fraktionsvorsitzende ist, wenn sie, wie im Bund, von Fraktionen gewährt wird, wegen fehlender Öffentlichkeit verfassungswidrig: von Arnim, Der Verfassungsbruch, 2011, S. 49 ff. m.w.N.

Wahlkampf deutlich wird, ist auch eine massive Kürzung der für sie zur Verfügung stehenden Mittel geboten.

Um in Zukunft eine unkontrollierte Entwicklung der in eigener Sache bewilligten öffentlichen Mittel zu verhindern, muss die Höhe der für Fraktionen und Abgeordnetenmitarbeiter zur Verfügung stehenden Mittel exakt im Abgeordnetengesetz beziffert werden; für die parteinahen Stiftungen muss (auch) zu diesem Zwecke endlich eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Klar erscheint der Antragstellerin ferner, dass – ebenfalls von Verfassungs wegen - für diese drei Bereiche Obergrenzen errichtet werden müssen.

Der (alternativ zu einer Plafondierung) von Hans Meyer erwogene Vorschlag, die Fraktionen aus Beiträgen der Abgeordneten zu finanzieren, deren Kostenerstattungen angemessen zu erhöhen wären,⁸³ erscheint schon deshalb nicht geeignet, weil auch er die außerparlamentarischen Parteien unberücksichtigt ließe, es sei denn, man würde mit der Anregung des Bundesverfassungsgerichts Ernst machen, diesen einen besonderen Bonus bei der direkten Staatsfinanzierung zu geben.⁸⁴ Bisher wird auch den Parlamentsparteien für die ersten vier Millionen Stimmen ein erhöhter Betrag gewährt (§ 18 Abs. 3 Satz 2 PartG).

Zusätzlich ist klarzustellen, dass die Fraktionen der Kontrolle durch den Bundesrechnungshof vorbehaltlos unterliegen, dass Abgeordnetenmitarbeiter überhaupt seiner Kontrolle unterliegen. Auch die Verpflichtung der Abgeordneten zu einer differenzierten öffentlichen Rechenschaftslegung über ihre Mitarbeiter und deren Verwendung liegt nahe. Auch der völlige Ausschluss außerparlamentarischer Parteien von der Stiftungsfinanzierung ist zu überdenken.

Die bloße Herstellung und Verbesserung von *Verwendungskontrollen* würde allerdings in keinem Fall ausreichen, weil sie die Benachteiligung der Außerparlamentarischen niemals ganz beseitigen kann, die durch unbegrenzte und unkontrollierte *Bewilligungen* immer weiter verstärkt würde.

⁸³ Meyer, Das fehlfinanzierte Parlament, in: Huber/Mößle/Stock (Hrsg.), Zur Lage der parlamentarischen Demokratie, S. 17 (44-46).

⁸⁴ BVerfGE 85, 264 (294).

19.9.2013

(Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim)

Anlagen