

Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim
Im Oberkämmerer 26
67 346 Speyer
Tel 06232 9823
Email: vonarnim@uni-speyer.de

An das Bundesverfassungsgericht
Zweite Senat
Schlossbezirk 3
76 131 Karlsruhe

2 BvE 4/12

Organklage der ÖDP gegen die verdeckte Parteienfinanzierung

hier: ergänzender Vortrag

7. Januar 2015

Für die Ast. erlaube ich mir, Folgendes ergänzend vorzutragen:

Die Ast. hat in ihrer Antragschrift und in weiteren Schriftsätzen bereits dargelegt, dass ihre Anträge aus einer Vielzahl von Gründen zulässig und begründet sind. Daran hält die Ast. in vollem Umfang fest. Im vorliegenden Schriftsatz soll nun – im Anschluss an die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und insbesondere das Harz IV-Urteil – noch der Gesichtspunkt vertieft werden, dass Mängel der öffentlichen Begründung im Gesetzgebungs- bzw. Haushaltsverfahren die Entscheidungen des Bundestags zulasten der Ast. verfassungswidrig machen. Der Bundestag trägt die Begründungs- und Darlegungslast. Das bedeutet, dass die Feststellung der Verfassungswidrigkeit und der Verletzung der Chancengleichheit der Ast. vorverlagert wird: Dem Bundestag, will er die Verfassungswidrigkeit der Regelungen vermeiden, wird auferlegt, bereits im Gesetzgebungs- bzw. Haushaltsverfahren eine ausreichende gemeinwohlorientierte öffentliche Begründung vorzunehmen, und auch daran fehlt es. Das hat rechtliche Konsequenzen, die den bisherigen Vortrag der Ast. unterstreichen.

Im Folgenden wird zunächst die vom Harz IV-Urteil geforderte Begründung von Entscheidungen des Gesetzgebers und ihre Offenlegung skizziert (unter I). Darauf wird die Anwendbarkeit dieses Gebots auf die im vorliegenden

Rechtsstreit behandelten Formen der Politikfinanzierung dargestellt und aufgezeigt, dass die Kritik, die die Literatur teilweise an der Rechtsprechung übt, auf die Politikfinanzierung gerade nicht zutrifft (II). Sodann ist zu erörtern, was der Begriff „offenlegen“ im vorliegenden Fall bedeutet (III), bevor das Ergebnis zusammengefasst wird (IV). Schließlich wird dargelegt, dass den Entscheidungen des Bundestags über die streitgegenständlichen Formen der Politikfinanzierung die öffentliche Begründung fehlt (V) und zu welchen rechtlichen Konsequenzen das führt (VI).

I. Das Hartz IV-Urteil

Neuerdings verlangt das Bundesverfassungsgericht eine Begründung gewichtiger Gesetze, und diese ist offenzulegen. Am Beispiel der Bestimmung des Bedarfs an Grundsicherung nach dem Sozialgesetzbuch II stellt das Gericht fest, dass zur Gewährleistung einer „der Bedeutung des Grundrechts angemessenen Nachvollziehbarkeit des Umfangs der gesetzlichen Hilfeleistungen sowie deren gerichtliche[r] Kontrolle ... die Festsetzungen der Leistungen auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren tragfähig zu rechtfertigen sein“ müssen. Der Gesetzgeber müsse ein „taugliches Berechnungsverfahren“ wählen, die „erforderlichen Tatsachen im Wesentlichen vollständig und zutreffend“ ermitteln und sich „einer in allen Berechnungsschritte mit einem nachvollziehbaren Zahlenwerk innerhalb dieses gewählten Verfahrens und dessen Strukturprinzipien im Rahmen des Vertretbaren“ bewegen. Dabei habe er „zur Ermöglichung [der] verfassungsgerichtlichen Kontrolle“ die „im Gesetzgebungsverfahren eingesetzten Methoden und Berechnungsschritte nachvollziehbar offen zu legen.“ Komme er dieser Obliegenheit „nicht hinreichend nach“, sei die Regelung bereits deshalb verfassungswidrig.¹ Damit hat das Gericht die bisher umstrittene Frage, ob Mängel der Begründung im Gesetzgebungsverfahren Auswirkungen auf die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes haben können, jedenfalls für Fälle der vorliegenden Art, bejaht.² Darüber hinaus hat es ein diesbezügliches Offenlegungsgebot aufgestellt und seine Nichtbeachtung sanktioniert, indem es dann die Regelung für verfassungswidrig erklärt.³ Da eine Ergebniskontrolle nur beschränkt möglich ist, weil das „Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums keine quantifizierbaren Vorgaben“ liefert, müsse sich die

¹ BVerfGE 125, 175 (226).

² Dahin, eine Begründung gesetzgeberischer Entscheidungen zu verlangen, geht seit längerem die Tendenz der neueren Rechtsprechung.

³ BVerfG, a.a.O. Siehe auch Ralf Rothkegel, Ein Danaergeschenk für den Gesetzgeber, ZFSH SGB 2010, 135 ff.

Gerichtskontrolle „auch ... auf das Verfahren zur Ermittlung des Existenzminimums“ erstrecken.⁴ Dabei habe der Gesetzgeber „die soziale Wirklichkeit zeit- und realitätsgerecht“ zu erfassen.⁵ Er dürfe den Bedarf nicht „ins Blaue“ hinein schätzen⁶ und ihn nicht „freihändig“ und „ohne irgendeine empirische und methodische Fundierung“ festlegen.⁷

Die neuere Rechtsprechung, die allgemein als Verschärfung der Kontrollmaßstäbe und der gerichtlichen Kontrolldichte im Hinblick auf die Begründung des Gesetzes im Gesetzgebungsverfahren verstanden wird,⁸ wird von der staatsrechtlichen Literatur kontrovers diskutiert.⁹ Weit gehend anerkannt ist aber, dass eine intensive Gerichtskontrolle jedenfalls dann geboten ist, wenn es um die Fairness des politischen Willensbildungsprozesses in der repräsentativen Demokratie geht.¹⁰ Denn eine solche Fairness ist Grundvoraussetzung der demokratischen Gesetzgebung.¹¹ Sie ist z. B. in Gefahr, wenn die Parteien im Parlament versuchen, an staatlichen Maßnahmen festzuhalten, um ihre Wahlchancen zu verbessern.¹²

Schon bisher wurde das Bundesverfassungsgericht als „Garant des demokratischen Prozesses“,¹³ als „Hüter des fairen politischen Verfahrens von Machterwerb und Machterhalt“¹⁴ bezeichnet, und Ähnliches gelte auch für Verfassungsgerichte anderer westlicher Demokratien.¹⁵ Eine der Hauptaufgaben der Verfassungsgerichte bestehe darin, das Funktionieren des politischen Prozesses zu sichern und bei offensichtlichen Funktionsdefiziten einzugreifen.¹⁶ Richter seien gefordert, wenn der „politische Markt“

⁴ BVerfGE 125, 175 /226).

⁵ BVerfGE 125, 175 (224).

⁶ BVerfGE 125, 175 (250).

⁷ BVerfGE 125 (175 (246).

⁸ Christian Bumke, Die Pflicht zur konsistenten Gesetzgebung, Der Staat 2010, 77 (80), spricht sogar von einem „Paradigmenwechsel“.

⁹ Zustimmung z. B. Rothkegel, z. B. 145. Kritisch dagegen z. B.; Philipp Dann, Verfassungsgerichtliche Kontrolle gesetzgeberischer Rationalität, Der Staat 2010, 630 (636 ff.); Timo Heberler, Ist der Gesetzgeber verfassungsrechtlich verpflichtet, Gesetze zu begründen?, DÖV 2010, 754 (759 ff.).

¹⁰ So z. B. auch Dann, der das Urteil kritisiert (S. 636 ff.), unter Verweis auf John Hart Ely, Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review, 1980, der Rechtsprechung aber zustimmt, wenn es um die Sicherung der Integrität des politischen Prozesses geht (Dann, 644 f.).

¹¹ Dann, 645.

¹² Dieter Grimm, VVDStRL 71, 84 (85) – Diskussionsbeitrag.

¹³ Brun-Otto Bryde, Verfassungsentwicklung, 1982, 326 ff. Zustimmung Uwe Volkmann, Bausteine einer demokratischen Theorie der Verfassungsgerichtsbarkeit, Festschrift für Bryde zum 70. Geburtstag, 2013, 119 (125 f.).

¹⁴ Hans Meyer, Demokratische Wahl und Wahlsystem, HStR, Bd. III, 3. Aufl., 2005, 521 (541, Rn 38).

¹⁵ Alexander von Brünneck, Verfassungsgerichtsbarkeit in den westlichen Demokratien, 1992, 81 ff., 166 ff.

¹⁶ Ely, 77 ff.

systematisch gestört ist („is systematically malfunctioning“).¹⁷ Voraussetzung ist allerdings, dass die Gerichte angerufen werden können und angerufen werden.

II. Anwendbarkeit auf die verdeckte Parteienfinanzierung

Genau um die Integrität des politischen Prozesses geht es auch bei den im vorliegenden Rechtsstreit behandelten Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Parteistiftungen. Ihre Finanzierung hat ein gewaltiges Volumen erreicht und entwickelt sich zum Ersatz für die staatliche Parteienfinanzierung, schließt kleinere Konkurrenten aus und verzerrt den Wettbewerb um den Erhalt und Erwerb von Macht und Mehrheiten in einer die Gleichheit des Wahlrechts und die Chancengleichheit der Parteien verletzenden Weise.

Für die Anwendbarkeit der Hartz IV-Rechtsprechung spricht weiter, dass es – wie bei der Ermittlung des Existenzminimums – auch im vorliegenden Fall um die Ermittlung des angemessenen Bedarfs geht, an dem die öffentlichen Mittel auszurichten sind. Davon geht auch das Bundesverfassungsgericht aus.¹⁸

Allerdings ist der Unsicherheitsbereich bei Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeitern und politischen Stiftungen noch sehr viel größer. Wie die Entwicklung, die von einer realen Vervielfachung der öffentlichen Mittel gekennzeichnet ist, zeigt, kennt der Bedarf anscheinend keine Grenze nach oben. Das hatte den Abgeordneten Werner Schulz am Beispiel der Fraktionen zu der Bemerkung veranlasst, der Bedarf tendiere scheinbar gegen unendlich. Dagegen bildet für die Ermittlung des Existenzminimums jedenfalls das Durchschnittseinkommen eine „natürliche“ Obergrenze. Da im vorliegenden Fall also die Ermittlung des objektiv-inhaltlichen Bedarfs noch sehr viel schwieriger ist als beim Existenzminimum, ist es umso notwendiger, das Verfahren, in dem der Bedarf an öffentlichen Mitteln ermittelt wird, in Augenschein zu nehmen und gerichtlich auf seine Angemessenheit zu überprüfen.

¹⁷ Ely, 102 f. Siehe auch S. 103: „Malfunction occurs when the process is undeserving trust, when ... the ins are choking off the channels of political change to insure that the ins will stay in and the outs will stay out.“ S. 120: “We cannot trust the ins to decide who stays out.“ Ferner S. 117: “Unblocking stoppages in the democratic process is what judicial review ought preeminently to be about.“ Aufgabe der Gerichte sei es, Rechte zu sichern, “(1) that are essential to the democratic process and (2) whose dimensions cannot safely be left to our elected representatives who have an obvious interest in the status quo.“

¹⁸ So am Beispiel der Fraktionen BVerfGE 20, 56 (105): Falls "die Parlamente den Fraktionen Zuschüsse in einer Höhe bewilligen würden, die durch die Bedürfnisse der Fraktionen nicht gerechtfertigt wären, also einer verschleierte Parteienfinanzierung enthielten," wäre dies „ein die Verfassung verletzender Missbrauch.“ BVerfGE 80, 188 (213 f.): „Wie hoch die Zuschüsse zu bemessen sind, ist nach dem Aufwand zu beurteilen, der in diesem Aufgabenbereich [sc. der Fraktionen] anfällt.“

Die Parallele zur Hartz IV-Rechtsprechung wird schließlich auch dadurch bestätigt, dass die Integrität des politischen Prozesses von mindestens ähnlicher verfassungsrechtlicher Gewichtigkeit ist wie das in Art. 1 GG (Menschenwürde) und Art. 20 Abs. 1 GG (Sozialstaatsprinzip) i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG wurzelnde Recht auf ein Existenzminimum. Denn die durch Chancengleichheit verbürgte Integrität des politischen Prozesses wurzelt in der freiheitlich-demokratischen Grundordnung¹⁹ und im Demokratieprinzip²⁰ (Art. 20 Abs. 1, 79 Abs. 3 GG). Bei verdeckter Parteienfinanzierung kommt noch hinzu, dass die Integrität der Gesetzgebung strukturell gefährdet ist und deshalb die Verzerrung des politischen Prozesses besonders naheliegt. Denn der Bundestag entscheidet in eigener Sache und ist deshalb in hohem Maße befangen – zugunsten der Machtinteressen der eigenen Parteien und zulasten der Chancengleichheit außerparlamentarischer Konkurrenten.

Auch der Einwand von Kritikern, die neuere Rechtsprechung beachte die dem politischen Prozess eigene Rationalität nicht ausreichend,²¹ geht an der Problematik der verdeckten Parteienfinanzierung vorbei. Denn diese ist ja gerade dadurch gekennzeichnet, dass der Bundestag die politische Rationalität des Gegeneinanders und des Ausgleichs der Interessen aufgehoben hat: Bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache und der dadurch bewirkten Beeinträchtigung der politischen Chancengleichheit werden die Öffentlichkeit der Verhandlung und die Publizität der Rechtsetzung, die zu den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen eines funktionierenden politischen Prozesses gehören,²² unterdrückt; die parlamentarische Opposition, die von den Maßnahmen profitiert, verliert ihren Oppositionscharakter, so dass ihre Kontrolle ausfällt, und auch die öffentliche Kontrolle leidet Not.²³ Angesichts der Gleichgerichtetheit der Interessen, des Ausfalls der parlamentarischen Opposition und der öffentlichen Kontrolle findet die den politischen Prozess kennzeichnende (und seine Rationalität ausmachende) Kompromissbildung²⁴ gerade nicht statt. Der Bundestag hat vielmehr die Vorkehrungen zur Sicherung

¹⁹ BVerfGE 2, 1 (Leitsatz 1 und S. 13).

²⁰ BVerfGE 85, 264 (297); 111, 382 (398). Siehe auch BVerfGE 44, 125 (139 und 145).

²¹ So z. B. Dann, 643 - 646; Bumke, 95; Heberler, 762; Matthias Cornils, Rationalitätsanforderungen an die parlamentarische Rechtsetzung im demokratischen Rechtsstaat, DVBl 2011, 1053 (1058 f.).

²² BVerfGE 44, 125 (139).

²³ Bezeichnenderweise stellt auch Klaus Schlaich, der eine Verfassungspflicht zur Gesetzesbegründung am nachdrücklichsten in Abrede gestellt hat, dabei auf die „Rück- und Anbindung [des Parlaments] an die Öffentlichkeit“ ab (Schlaich, Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, VVdStRL 39, 99, 111). Gerade an dieser Rückbindung an die Öffentlichkeit fehlt es bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache ohne Gesetzesvorbehalt aber eben regelmäßig; das gilt erst Recht, wenn auch noch die öffentliche Begründung fehlt (siehe sogleich unter III und IV).

²⁴ Dann, 640; Heberler, 762.

von Kontrollen, Grenzen und Chancengleichheit, die der einseitigen Durchsetzung von Eigeninteressen entgegenstehen, gezielt ausgeschaltet. Fehlt es aber an den Elementen, die für die spezifische Rationalität des politischen Prozesses unverzichtbar sind, so trifft der genannte Einwand auf die streitgegenständliche Thematik gar nicht zu.

Ebenso wenig trifft der weitere Einwand gegen die Rechtsprechung, auch funktionell²⁵ sei das Bundesverfassungsgericht nicht besser dazu geeignet, möglichst richtige Entscheidungen zu treffen als der Bundestag,²⁶ auf die verdeckte Parteienfinanzierung zu. Denn dass der Bundestag – trotz seiner aus der Entscheidung in eigener Sache resultierenden Befangenheit und trotz des dominanten Motivs, die eigenen Chancen im Kampf um Mehrheiten und Macht zu erhöhen – für solche Entscheidungen besser geeignet sei als das unabhängige Verfassungsgericht, für das keine Eigeninteressen auf dem Spiel stehen, trifft offensichtlich nicht zu. Das Gegenteil ist der Fall.²⁷ Bei der verdeckten Parteienfinanzierung gilt die üblicherweise den Ergebnissen der parlamentarischen Verfahren attestierte Richtigkeitsvermutung gerade nicht; vielmehr besteht eine Unrichtigkeitsvermutung.²⁸

Damit ist die Anwendbarkeit der Grundsätze des Hartz IV-Urteils auch auf die Problematik der verdeckten Parteienfinanzierung dargetan.

III. Offenlegung der Gründe

Die Frage bleibt allerdings, was Offenlegung der Gründe bedeutet. Reicht es aus, dass der Bundestag sie z. B. in nichtöffentlich verhandelnden Ausschüssen nennt oder sie später nachschiebt, nachdem die Entscheidung bereits getroffen war? Oder muss sie aus den öffentlichen Gesetzes- bzw. Haushaltsverfahren hervorgehen? Was im Allgemeinen zu gelten hat,²⁹ mag hier dahin stehen. Für Fälle der vorliegenden Art kann jedenfalls nur eine Veröffentlichung der Gründe bei der Entscheidung des Gesetz- bzw. Haushaltsgebers in Betracht kommen. Es wurde schon darauf hingewiesen, dass die Grundsätze des Hartz IV-Urteils auf die verdeckte Parteienfinanzierung erst recht anwendbar sind, weil ihre Beachtung wegen Entscheidung des Parlaments in eigener Sache hier besonders gefährdet ist und zudem der Unsicherheitsbereich besonders groß

²⁵ BVerfGE 68, 1 (86).

²⁶ Dann, 643 f.

²⁷ Siehe auch Ely, 103: „Appointed judges, however, are comparative outsiders in our governmental system and need worry about continuance in office only very obliquely. ... It does put them in a position objectively to assess claims ... that ... by clogging the channels of change ... our elected representatives in fact are not representing the interests of those whom the system presupposes they are.”

²⁸ Von Arnim, Die Partei, der Abgeordneten und das Geld, 2. Aufl., 1996, 405 f.

²⁹ Dazu z. B. Rothkegel, 145 f.

ist (soeben unter II). Die Notwendigkeit einer Veröffentlichung der Gründe in unmittelbarem Zusammenhang mit der Entscheidung selbst wird auch durch die Diätenrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bestätigt. Wenn bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache die Durchschaubarkeit des gesamten parlamentarischen Willensbildungsprozesses für die Bürger „die einzige wirksame Kontrolle“ darstellt und eine solche Durchschaubarkeit deshalb vom demokratischen und rechtsstaatlichen Prinzip gefordert wird,³⁰ müssen, wenn auch noch die politische Chancengleichheit auf dem Spiel steht, die Gründe veröffentlicht werden, und zwar in einer Weise, die der Allgemeinheit zugänglich ist und öffentliche Kontrolle ermöglicht.

Offenlegen der Gründe bedeutet bei Entscheidungen in eigener Sache und der Gefahr verdeckter Parteienfinanzierung also ihre Veröffentlichung im Zuge des Gesetzgebungsprozesses.

IV. Ergebnis

An das gesetzgeberische Verfahren werden somit mehrere verfassungsrechtliche Anforderungen gestellt: sowohl solche an das sog. äußere Gesetzgebungsverfahren (z.B. Gesetzesvorbehalt und Obergrenze) als auch solche an das sog. innere Gesetzgebungsverfahren, d. h., an die Methodik (Abwägung des Für und Wider, Begründung). Die zusätzlich erforderliche Veröffentlichung der Gründe verbindet beide Anforderungen.

Entscheidungen des Bundestags über die Höhe der bewilligten Mittel bei gleichzeitiger Wahrung der Chancengleichheit gegenüber außerparlamentarischen Parteien müssen in ihrem Pro und Contra begründet werden, und die Begründung ist im Gesetzgebungsverfahren zu veröffentlichen. Dies gilt auch für frühere Entscheidungen, mit denen der Bundestag im Abgeordnetengesetz und im Fraktionsgesetz z. B. die Weichen für die angebliche Zulässigkeit von Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen, für die Zulassung von Bewilligungen nur im Haushaltsplan und für die Beschränkung der Rechnungshofkontrolle gestellt hatte (siehe Antragsschrift, S. 77 ff., 84 ff. und Schriftsatz vom 19.9.2013, S. 26 ff.).

Auf diese Weise wird die gerichtliche Prüfung vorverlagert. Nicht erst der Inhalt der Entscheidung wird überprüft. Selbst eine Begründung der Entscheidung würde nicht ausreichen, wenn sie unter Ausschluss der Öffentlichkeit erfolgt ist. Erforderlich ist vielmehr die öffentliche Darstellung einer schlüssigen gemeinwohlorientierten Begründung.

³⁰ So BVerfGE 40, 296 (327).

V. Das Fehlen öffentlicher Begründung

An einer solchen öffentlichen Begründung fehlt es. Die Entscheidungen über die Höhe der öffentlichen Mittel für Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und politische Stiftungen werden ebenso wenig öffentlich begründet wie die früheren Weichenstellungen des Gesetzgebers.

In den Erläuterungen zu den entsprechenden Haushaltstiteln und in den zugehörigen Materialien sucht man vergebens nach gemeinwohlorientierten Begründungen für die getroffenen Entscheidungen, so auch für das streitbefangene Jahr 2012.³¹ Selbst gewaltige Steigerungen der bewilligten Mittel werden nur nichtssagend kommentiert, wie „Erhöhung wegen vermehrten Bedarfs“,³² wenn nicht ganz auf eine öffentliche Begründung verzichtet wird. So wurden z. B. die Erhöhung der Globalzuschüsse für politische Stiftungen für 2014 um 18 Mio. Euro auf 116 Mio. Euro, die Erhöhung der Mittel für Investitionen um 4 Mio. Euro auf 5,3 Mio. Euro und die Einstellung von Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 16,4 Mio. Euro nicht begründet: weder im Bericht über die so genannte Bereinigungssitzung des Haushaltsausschusses des Bundestags³³ noch in der zweiten Lesung des Bundeshaushalts³⁴ noch im Bundeshaushalt 2014.³⁵ Auch die Festsetzung der Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter und Fraktionen durch den Haushaltsausschuss wurde nicht begründet.³⁶

Auch sprunghafte Steigerungen der Mitarbeiterpauschalen von Bundestagsabgeordneten z. B. 1977 um 58,6 %, 1985 um 30,4 %, 1990 um 18,3 %, 2004 um 21,5 % und 2006 um 28,1 % und die Verdreifachung der Gelder für Bundestagsfraktionen von 1969 bis 1971 entbehren jeder stichhaltigen öffentlichen Begründung. Es handelt sich durchgehend um Entscheidungen ins Blaue hinein ohne vernünftige Grundlage, die das Bundesverfassungsgericht im Hart IV-Urteil zurückgewiesen hatte. Die dort genannten Darlegungs- und Dokumentationslasten treffen den Gesetzgeber in einer Situation wie der verfahrensgegenständlichen, die durch die Eigeninteressiertheit des Gesetzgebers an der die verdeckte Parteienfinanzierung erleichternden Unterdrückung der Begründung geprägt ist, besonders nachhaltig.

³¹ Einzelplan 02, Titel 411 03 (Abgeordnetenmitarbeiter) und 684 01 (Fraktionen); Einzelplan 06, Titel 685 02 (Globalzuschüsse). Siehe auch Bundestagsdrucksache 17/7102, S. 2, und 17/7123, S. 4

³² Beispiele für derartige nichtssagende Formulierungen trotz gewaltiger Erhöhung der Fraktionszuschüsse in den Bundeshaushalten 1970 (Titel 685 01) und 1971 (Titel 684 01). Beispiele aus den Bundesländern: von Arnim, Finanzierung der Fraktionen, 1993, 15 ff.

³³ Bundestagsdrucksache 18/1025 vom 18.6.2014, S. 38.

³⁴ Siehe Dr. Dietmar Bartsch (Die Linke), Protokoll der Bundestagsitzung vom 26.6.2014, S. 3906; Martin Gerster (SPD), S. 3910 f.

³⁵ Einzelplan 06, Titel 685 12 und 894 12.

³⁶ Bundestagsdrucksache 18/1002, S. 3 und 4.

Bei geringeren Erhöhungen stellt auch der Hinweis auf Preis- und Gehaltssteigerungen keine ausreichende Begründung dar. Er kann das gebotene öffentliche Abwägen der Argumente für und gegen Erhöhung, Senkung oder Beibehalten des bisherigen Niveaus nicht ersetzen.³⁷

Ohne öffentliche Begründung wird es dem in eigener Sache entscheidenden Bundestag erleichtert, die Mittel nach Belieben zu erhöhen oder erforderliche Senkungen zu unterlassen. Die ungehinderte Beschaffbarkeit der staatlichen Mittel und ihre parteiergreifende Verwendung, die durch mangelhafte Kontrollen erleichtert werden und die die Schlagkraft der Mutterpartei im Kampf um die Macht erhöhen, verstärken noch die Motivation, die Bewilligungen aufzublähen und so durch verdeckte Parteienfinanzierung das Recht von Außenseitern auf Chancengleichheit umso massiver zu verletzen.³⁸

VI. Konsequenzen

Da der Bundestag beim Prozess der Bewilligung der Mittel und ihrer Festlegung im Haushaltsplan sowie bei anderen einschlägigen Entscheidungen der ihm obliegenden spezifischen Darlegungs- und Offenlegungsobliegenheit nicht nachkommt, führt bereits das, entsprechend dem Harz IV-Urteil, zur Verfassungswidrigkeit der Regelungen zulasten der Ast.

Im praktischen Ergebnis wird dadurch die Umkehrung der Darlegungs- und Beweislast und ihre Verlagerung auf den Ag. bestätigt, welche die Ast. bereits in ihrer Antragschrift begründet hatte (S. 25 f. und 36 f.). Die mangelnde öffentliche Darlegung einer Begründung und die dadurch bewirkte dringende Gefahr der inhaltlichen Unrichtigkeit zu Lasten außerparlamentarischer Konkurrenten wie der Ast. reicht aus, die Verfassungswidrigkeit der Regelungen festzustellen.

Das impliziert Dreierlei:

³⁷ Von Arnim, Abgeordnetengesetz ohne Kontrolle – Zur Diätennovelle der großen Koalition, DVBl 2014, 605 (607 f.) m.w.N. – Die Zulassung von Indexsteigerungen der absoluten Obergrenze durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 85, 264 [291]) steht dem nicht entgegen, weil die Indexierung nur die Obergrenze betrifft, nicht auch Entscheidungen des Parlaments innerhalb dieses Rahmens.

³⁸ Dass übermäßige Bewilligungen in der Praxis auf eine verschleierte Parteienfinanzierung hinauslaufen, hat das Bundesverfassungsgericht am Beispiel der Fraktionsfinanzierung so formuliert: „Es wäre allerdings ein die Verfassung verletzender Missbrauch, wenn die Parlamente den Fraktionen Zuschüsse in einer Höhe bewilligen würden, die durch die Bedürfnisse der Fraktionen nicht gerechtfertigt wären, also eine verschleierte Parteienfinanzierung enthielten.“ (BVerfGE 20, 56 [105]).

a) Die Verfassungswidrigkeit der verfahrensgegenständlichen Regelungen ergibt sich nach alledem bereits unabhängig von ihrem (ebenfalls, wie bereits früher dargetan, verfassungswidrigen) Inhalt.

b) Da der Bundestag die öffentliche Darlegung der Begründung im Gesetzgebungs- bzw. Haushaltsverfahren versäumt hat, wird die Verfassungswidrigkeit unwiderleglich vermutet.

c) Das Fehlen einer öffentlichen Begründung gefährdet das Recht der Ast. auf Chancengleichheit unmittelbar, so dass die Anträge auch aus diesem Grund im Sinne des § 64 Abs. 1 BVerfGG zulässig sind.

Die Machtorientierung, von welcher Entscheidung des Parlaments in eigener Sache, welche die politische Chancengleichheit tangieren, geprägt sind,³⁹ verhindert offenbar auch eine öffentliche (gemeinwohlorientierte) Begründung und führt zu der doppelten Verschärfung der verfassungsgerichtlichen Prüfung: Verschärfte Maßstäbe werden nicht nur hinsichtlich der Frage angelegt, wie intensiv das Gericht die Regelung prüft, sondern auch hinsichtlich der Frage, ob es sie überhaupt prüft, also in Bezug auf die Zulässigkeit der Anträge. Dies erscheint auch deshalb geboten, weil dem Gericht sonst seine Aufgabe als Hüter des fairen politischen Verfahrens von Machterwerb und Machterhalt (oben I) zu sehr erschwert würde.

Damit bestätigen sich – auch auf dieser Rechtsgrundlage – die Ergebnisse, die die Ast. bereits bei Darlegung der strukturellen Missbrauchsgefahr dargetan hat, einer dringenden Gefahr, die der Bundestag durch Errichtung des missbräuchlichen Systems der verdeckten Finanzierung von Parlamentsparteien und der Verletzung seiner Missbrauchsabwehrpflicht geschaffen hat.⁴⁰

(Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim)

³⁹ Vgl. auch BVerfGE 120, 82 (105); 129, 300 (322).

⁴⁰ Siehe Antragsschrift, S. 89-92; Schriftsatz der Ast. vom 19.9.2013, S. 33-34 und 37-38; Schriftsatz der Ast. vom 12.12.2013, S. 16.

