

Abgeordnetenmitarbeiter: Reservearmee der Parteien?

Von Universitätsprofessor Dr. Hans Herbert von Arnim, Speyer*

Die Zahl der persönlichen Mitarbeiter von Abgeordneten in Bund und Ländern ist – von der Öffentlichkeit unbeachtet – auf rund 10.000 angewachsen. Einige Parlamente haben die Mittel dafür erst kürzlich um bis zu 50 oder gar 100 % aufgestockt. Mangels wirksamer Kontrollen ist die staatliche Mitarbeiterfinanzierung immer mehr zum funktionalen Äquivalent der durch Obergrenzen und Mitgliederchwund beengten Parteienfinanzierung geworden. Es wird Zeit, dass die Wissenschaft sich des Themas annimmt und die erforderlichen Kontrollen einfordert.

I. Überblick

1. Das unbekannte Wesen

Dass die Parteien staatlich bezuschusst werden, ist allgemein bekannt. Dass daneben auch die Fraktionen Staatsgeld erhalten, inzwischen sehr viel mehr als die Parteien, und damit zahlreiche Assistenten und Hilfskräfte beschäftigen, wissen dagegen nur wenige. Vollends unbekannt ist, dass Abgeordnete zusätzlich eine große Zahl von persönlichen Mitarbeitern finanziert bekommen, obwohl es ja auch einen leistungsfähigen wissenschaftlichen Dienst und eine gut ausgestattete Parlamentsverwaltung gibt. Ihre Mitarbeiter bezahlen die Abgeordneten nicht etwa aus ihrer zum Teil recht üppigen Kostenpauschale. Dafür steht vielmehr ein weiterer Staatstopf zur Verfügung, der noch großzügiger gefüllt ist als der für Fraktionen. Aufmerken hätte die Öffentlichkeit aber spätestens dann können, als für das rasch wachsende Mitarbeiterheer 300 neue Räume geschaffen werden sollten, wie der stellvertretende Bundestagspräsident *Wolfgang Thierse* Mitte November 2010 bekannt gab. Zu diesem Zweck müsse der Bundestag für 250 Mio. Euro anbauen, weitere Baumaßnahmen sind für später geplant.¹ Im Folgenden soll nicht die grundsätzliche Berechtigung von Abgeordnetenassistenten infrage gestellt werden. Es geht nicht um das Ob, sondern um das Wie und das Wieviel, und darum, die Aufmerksamkeit der Fachöffentlichkeit

auf das Thema zu lenken und sie zu weiteren Untersuchungen zu veranlassen.

2. Bewilligung ohne Kontrolle

Bei der Bewilligung von Mitteln für Abgeordnetenmitarbeiter zeigen sich dieselben Probleme wie bei den Abgeordnetendiäten generell und bei der Parteienfinanzierung:

- Auch hier entscheiden die Abgeordneten in eigener Sache über die Höhe der Bewilligung,² und
- auch hier bestimmen sie ihren Bedarf selbst, der ohne wirksame Kontrolle tendenziell gegen unendlich geht.³

Während die Abgeordnetenentschädigung und die Zuschüsse für Parteien aber genau in den Diätengesetzen und im Parteiengesetz festgelegt sind und für die Parteienfinanzierung Obergrenzen gelten, werden die öffentlichen Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter im Bund und in einigen Ländern nur in die Haushaltspläne eingestellt. Im Entwurf des Abgeordnetengesetzes des Bundes von 1977 war zwar noch vorgesehen, die Höhe im Gesetz selbst festzulegen.⁴ Der Haushaltsausschuss des Bundestages hatte dann aber durchgesetzt, dass lediglich ein Posten im Haushaltsplan erscheint.⁵ Obergrenzen gibt es weder im Bund noch in den Ländern. Selbst gewaltige Erhöhungen gehen deshalb geräuschlos und ohne große Begründung des Bedarfs über die Bühne.

Es ist nicht ersichtlich, warum die spezialgesetzliche Regelung, die das Bundesverfassungsgericht für die Diäten vorgeschrieben hat, nicht von Verfassungen wegen auch für die Mitarbeiterpauschalen verlangt werden muss, zumal die Gründe, die das Gericht dazu bewogen haben, auch hier vorliegen. Auch hier könnte Öffentlichkeit Kontrolle

* Anmerkung der Schriftleitung: Der Autor lehrt als pensionierter Universitätsprofessor an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und ist Mitglied des dortigen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung.

1 „Mehr Platz für die Abgeordneten und ihre Mitarbeiter“, Handelsblatt v. 10.11.2010; „Vier Büros für jeden Abgeordneten – Das Lüders-Haus wird erweitert, damit Politiker mehr Platz bekommen“, Berliner Zeitung v. 10.11.2010.

2 BVerfGE 40, 296 (327). So bereits *Hans Herbert von Arnim*, Parlamentsreform, 1970, S. 48 f. Siehe auch *Heinrich Lang*, Gesetzgebung in eigener Sache, 2007; *Hans Herbert von Arnim/Thomas Drysch*, in: Rudolf Dolzer/Wolfgang Kahl/Christian Waldhoff (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 2010, Art. 48 GG Rn. 116 ff.

3 So hinsichtlich der Fraktionsfinanzierung, bei der das Parlament ebenfalls in eigener Sache entscheidet, treffend der Bundestagsabgeordnete *Werner Schulz* (Bündnis 90/Die Grünen) in der zweiten Beratung des Fraktionsgesetzes des Bundes (Bundestag, Stenografisches Protokoll 12/155, S. 16420): Ohne wirksame Kontrollen tendiere „der Geldbetrag der Fraktionen und Parteien in Richtung unendlich.“

4 BT-Drs. 7/5525, S. 8.

5 BT-Drs. 7/5903, S. 12.

ermöglichen, und die ist typischerweise durch spezialgesetzliche Regelung zu erreichen, die für Erhöhungen das gut einsehbare Gesetzgebungsverfahren verlangt. Die bloße Änderung des Titels im Haushaltsplan, in dessen tausenden Titeln sie leicht untergeht und im Gesetzblatt überhaupt nicht mehr genannt wird, reicht nicht aus.⁶ Ebenso treffen die Gründe für die absolute Obergrenze, dass nämlich sonst der Eindruck parlamentarischer Selbstbedienung entsteht,⁷ voll auch auf die Mitarbeiterpauschale zu.

II. Bundestag

1. Wie im Schlaraffenland

Die selbst bewilligten Steigerungsraten gehen weit über die normale Entwicklung der Einkommen hinaus. Die Beträge sind regelmäßig an bestimmte Indices gekoppelt. Diese Dynamisierung wird aber überholt, wenn das Parlament *zusätzlich* sprunghafte Erhöhungen beschließt. So hatte sich die zweite Große Koalition (2005–2009) im Herbst 2006 28 % mehr bewilligt, obwohl die Arbeit jedenfalls der meisten Abgeordneten in Zeiten Großer Koalitionen nicht unbedingt zunimmt. Auch früher hatte es gewaltige Erhöhungen gegeben, so z. B. 1977 um 59 % und 1983 bis 1987 um 71 %.

Diese Steigerungen erfolgten ohne öffentliche Rechtfertigung. In den Haushaltsplänen findet sich lediglich der Hinweis auf die vom Ältestenrat des Bundestages erlassenen Ausführungsbestimmungen, in denen aber wieder auf den Haushalt zurückverwiesen wird – ein Zirkelschluss. Überhaupt wird die Intransparenz hier auf die Spitze getrieben. So heißt es in den Haushaltsplänen, die Mitarbeiterpauschale werde an die Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst angepasst, ohne dass die darauf beruhende Erhöhungsraten aber genannt wird. So werden zusätzliche Steigerungen verschleiert, weil der Eindruck vermittelt wird, es handle sich nur um routinemäßige Anpassungen an den öffentlichen Dienst.

Auf diese, die öffentliche Kontrolle unterlaufende Weise wurde von 1969 bis 2010 der jedem Abgeordneten zur Verfügung stehende Betrag fast verzwanzigfacht: von monatlich 1.500 DM auf 14.889 Euro. Darin sind Sonderleistungen wie Weihnachts- und Urlaubsgeld sowie Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung noch nicht enthalten. Nimmt man sie hinzu, so erhöht sich der Betrag auf rund 20.000 Euro pro Abgeordneten. Die gesamten Mittel, die sich Bundestagsabgeordnete für ihre persönlichen Mitarbeiter bewilligt haben, waren 2010 mit 149,2 Mio. Euro fast doppelt so hoch wie die Zuschüsse für Bundestagsfraktionen (78,7 Mio. Euro)⁸ und sogar höher als die gesamte deutsche staatliche Parteienfinanzierung auf Bundes-, Landes- und Europaebene (133 Mio. Euro⁹).

Entsprechend stark hat die Anzahl der Mitarbeiter zugenommen: von 663 im Jahr 1970 über 1.401 1983 auf 6.784

in 2009.¹⁰ Das heißt, im Durchschnitt hatte jeder Bundestagsabgeordnete rund zehn Helfer. Davon sind etwa ein Drittel vollbeschäftigt, zwei Drittel sind teilbeschäftigt.

Seit 1974 können die Abgeordneten *jährlich* statt monatlich über ihre Mitarbeiterpauschale verfügen, das heißt, sie können bis zum Jahresende Gelder „ansparen“. ¹¹ Die Folge ist, dass der Mitarbeiterstand zum Jahresende anzusteigen pflegt. ¹² Ein Teil der Gelder wird offenbar bloß deshalb von den Abgeordneten ausgeschöpft, damit sie nicht verfallen, ohne dass ein wirklicher Bedarf besteht. ¹³ Mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, an den auch Abgeordnete bei Verwendung staatlicher Mittel gebunden sind, scheint das nur schwer vereinbar. Dasselbe Spiel wiederholt sich in Wahlkampfzeiten. ¹⁴ Der im Vorfeld von Wahlen zu beobachtende Anstieg deutet auf verschleierte Parteienfinanzierung hin, und die ist erst recht problematisch.

2. Seitenwege der Parteienfinanzierung

Im März 1969 hatten sich die Bundestagsabgeordneten erstmals Assistenten bewilligt. „Ohne den Ausnahmezustand der Großen Koalition“ (1966–1969) wäre das wohl kaum durchsetzbar gewesen. ¹⁵ Bereits damals wurde befürchtet, die Gelder könnten missbraucht und zur Parteienfinanzierung oder zur persönlichen Bereicherung dienen. Man versprach deshalb im Bundestag, Vorkehrungen zu treffen, damit die Mittel für „Leute, die wirklich hier im Hause helfen“, verwendet würden und nicht für Parteilunkern. ¹⁶

Das war jedenfalls die offizielle Sprachregelung. Tatsächlich leistete aber noch ein ganz anderer Faktor tatkräftige Geburtshilfe. 1966 und 1968 hatte nämlich das Bundesverfassungsgericht die bis dahin explodierende, ¹⁷ weil noch nicht gesetzlich geregelte, Staatsfinanzierung der Parteien begrenzt, ¹⁸ und diese Urteile brachten die Parteien in große finanzielle Bedrängnis: Manche Schrift stellte ihr Erscheinen ein, die Geschäftsstellen mussten Bürokosten einsparen, Angestellte verloren ihren Arbeitsplatz, und die Schatzmeister riefen zu freiwilligen

10 Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999 und 1990 bis 2010.

11 In mehreren Ländern, z. B. in Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern, ist das ausgeschlossen. Ausgelassene Monatsbeträge können grundsätzlich nicht nachgeholt werden.

12 Das bestätigt ein Vergleich der Zahl der Mitarbeiter im Januar und im November der Jahre 2006 bis 2010. Quelle: Bundestagsverwaltung.

13 Werner Stolz, Die persönlichen Mitarbeiter der Bundestagsabgeordneten – ein neues Feld verdeckter Parteienfinanzierung?, ZRP 1992, 372 (375).

14 So lag die Zahl der Mitarbeiter in den Wahljahren 1994, 1998, 2002, 2005 und 2009 stets weit über dem Durchschnitt. Quelle: Datenhandbuch (Fn. 10).

15 So jedenfalls Heide-Karen Hirsch, Die persönlichen parlamentarischen Mitarbeiter der Bundestagsabgeordneten, ZParl 1981, 203 (205).

16 So MdB Günther Müller, Deutscher Bundestag, V. Wahlperiode, Plenarprotokoll S. 8721. Siehe auch den damaligen Berichterstatter MdB Wilhelm Rave (S. 12346) und den Bundestagspräsidenten Kai Uwe von Hassel (S. 12405).

17 Hans Herbert von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld – Parteienfinanzierung in Deutschland, 1996, S. 77 f.

18 BVerfGE 20, 56; 24, 300.

6 BVerfGE 40, 296 (317, 327).

7 BVerfGE 85, 264 (290).

8 Quelle für beide Angaben: Haushaltspläne des Bundes.

9 § 18 Abs. 2 PartG.

Sonderumlagen für die anstehenden Wahlkämpfe auf.¹⁹ In dieser Situation, so hielt der Sozialdemokrat *Ulrich Dübber* fest, „kam der Vorschlag, auf dem Wege über Hilfskräfte, die bei den Abgeordneten einzustellen wären, die Parteiapparate wieder zu besetzen.“²⁰

Dabei dürfen die Mitarbeiter den Abgeordneten von Rechts wegen eigentlich nur „bei der Erledigung seiner parlamentarischen Arbeit“ unterstützen und keinesfalls für Parteizwecke eingesetzt werden. So heißt es in § 12 AbgG und in den einschlägigen Ausführungsbestimmungen. Verschleierte Parteienfinanzierung widerspricht der verfassungsrechtlich vorgegebenen absoluten Obergrenze für die staatliche Parteienfinanzierung²¹ und der Zweckbindung der gesamten Aufwandsentschädigung des Abgeordneten nur für seine Aufgaben;²² dazu gehören auch die Bezahlung und Verwendung der Abgeordnetenmitarbeiter.

Doch wird gegen die rechtlichen Vorgaben immer wieder verstoßen. Das ist unter Insidern ein offenes Geheimnis. Da das Rechtsverhältnis allein zwischen dem Abgeordneten und seinen Helfern besteht, der Bundestag lediglich Zahlstelle ist und der Abgeordnete allein bestimmt, wofür er sein Personal einsetzt, fehlt jede wirksame Verwendungskontrolle; zumal die Mitarbeiter nicht nur im Parlament, sondern immer öfter auch im Wahlkreis tätig sind, häufig auch direkt in der örtlichen Parteigeschäftsstelle. Selbst gegen Scheinarbeitsverträge ist die Parlamentsverwaltung machtlos. Angesichts des Missverhältnisses zwischen der gewaltigen Manpower und der mangelnden Kontrolle liegt die Versuchung erst recht nahe, sie – über das hinaus, was ohnehin unvermeidbare Parallelarbeit ist – für Parteitätigkeit und Wahlkampfzwecke einzusetzen.

Die Methode, im Wahlkreis Genossen, zumindest teilweise, auf Steuerzahlerkosten einzustellen, die in Wahrheit für die Partei arbeiten, ist ziemlich einfach und relativ sicher: Da Abgeordnete und ihre Mitarbeiter häufig ohnehin Zimmer an Zimmer mit der örtlichen Partei residieren, können sie auch den Geschäftsführer, -sekretär oder sonstigen Parteiangestellten gemeinsam beschäftigen und beispielsweise je zur Hälfte bezahlen. Dass er dann nicht 50, sondern 80 oder 90 % seiner Arbeitszeit der Partei und nur 10 oder 20 % der Unterstützung des Abgeordneten widmet – wer will das dann noch nachrechnen? Es bleibt aber illegale Parteienfinanzierung.

Schleichender Missbrauch bleibt regelmäßig unter der Decke. Bloß, wenn ein Abgeordneter es zu toll treibt, z. B. seine ihm auch sonst nahestehende Mitarbeiterin doppelt bezahlt, als kommunale Angestellte und aus der Parlamentskasse,²³ oder den Trainer und einen wichti-

gen Spieler seines heimischen Fußballclubs, dem er als Vorstand verbunden ist, auf Steuerzahlerkosten anstellt,²⁴ oder ein Bundestagsabgeordneter seine Mitarbeiter bei der Bewirtschaftung seines privaten Pferdegestüts einsetzt,²⁵ wird so etwas immer mal wieder von ehemaligen Mitarbeitern oder politischen Gegnern ausgeplaudert. Das ist aber nur die Spitze eines Eisbergs von „ganz normalen“ Missbräuchen, die aufgrund mangelnder Kontrolle, und weil alle daran beteiligt sind, eingerissen sind – obwohl darin möglicherweise sogar strafbare Untreue liegt.

Die Abgeordneten unterliegen erheblichem Druck, ihre Mitarbeiter auch als Hilfskräfte der Parteien zu verwenden. Die Pressionen lassen sich durch die Jahrzehnte verfolgen. Angesichts mangelnder Kontrollen und des alles dominierenden Wettrüstens der Parteien im Kampf um die Macht ist die Versuchung einfach zu groß, dafür alle Kräfte einzusetzen, derer man habhaft werden kann – ohne Rücksicht auf die rechtlichen Vorgaben. So hieß es z. B. im Bericht des SPD-Schatzmeisters von 1977: Die Tätigkeit der Abgeordneten sei „weder organisatorisch noch gar politisch von der Arbeit der örtlichen oder regionalen Partei zu trennen“. Selbstverständlich müsse deshalb jeder einzelne Abgeordnete „die ihm aus dem Diätengesetz gebotenen Hilfen für die Wahlkreisarbeit in Koordination mit der Partei“ einsetzen.²⁶

Der frühere Bundesgeschäftsführer der CDU, *Peter Radunski*, sah das genauso: Bundestagswahlkreise mit Bundes- sowie Landtagsabgeordneten und ihren Mitarbeitern müssten die „regionalen Zentren der Parteiorganisation“ bilden.²⁷

Im gleichen Sinne formuliert *Bodo Ramelow*, seinerzeit stellvertretender Fraktionsvorsitzender der Linken, in einem Schreiben vom 13. Dezember 2007 an den rheinland-pfälzischen Landesverband der Linken²⁸ kaum verblümt: „Weiterhin gibt es innerhalb des Landesverbandes die Selbstverpflichtung, Wahlkreisbüros in Abstimmung mit dem Landesvorstand einzurichten und Mitarbeiterstrukturen zu installieren, die ehrenamtlich in der Lage sind, möglichst flächendeckend in einem Bundesland zu wirken.“ „Ehrenamtliche“ Tätigkeit für die Partei bei voller Bezahlung durch den Bundestag ist die zynische Umschreibung solcher Manipulationen.

Ein weiteres Beispiel hatte sich in Brandenburg gezeigt. 1993 hatte der Landesvorsitzende der SPD vorgeschlagen, den Parteien zum Ausgleich für die in Brandenburg (und in anderen östlichen Bundesländern) außerordentlich niedrige Zahl von Mitgliedern zusätzliche Mittel aus der Staatskasse zu geben, damit sie sich auch auf Orts-

19 So, fast wörtlich, die plastische Schilderung von *Göttrik Wever*, Plädoyer für eine integrierende Sichtweise von Parteien-Finanzien und Abgeordneten-Alimentierung, in: ders. (Hrsg.), Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb, 1990, S. 420 (426).

20 *Ulrich Dübber*, Geld und Politik – Die Finanzwirtschaft der Parteien, 1970, S. 103.

21 BVerfGE 85, 264 (290 ff.).

22 BVerfGE 40, 296 (318, 328); 49, 1 (1 f.).

23 *Winfried Borchert*, CDU-Fraktion will „Fall Madl“ aussitzen, Magdeburger Volksstimme v. 27.5.2009.

24 *Nikolaus Harbusch/Michael Jach*, Grauzone des Missbrauchs, Focus v. 31.3.2008.

25 *Nikolaus Harbusch/Michael Jach*, Decktaxe und Zuchtregister, Focus v. 3.12.2007.

26 Bericht des Schatzmeisters, in: Vorstand der SPD (Hrsg.), Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, 15.–19.11.1977, Congress-Zentrum Hamburg, Protokoll der Verhandlungen, Anlagen, S. 498.

27 *Peter Radunski*, Fit für die Zukunft? – Die Volksparteien vor dem Superwahljahr 1994, Die Sonde 1991 (Heft 4), 3 (5).

28 Kopie des Briefes von *Bodo Ramelow* liegt dem Verfasser vor.

ebene bezahlte Funktionäre leisten könnten.²⁹ Angesichts der *absoluten Obergrenze* für die staatliche Parteienfinanzierung konnte das nur auf eine Erhöhung der Mittel für Hilfskräfte der Abgeordneten hinauslaufen,³⁰ und so war es vermutlich kein Zufall, dass die Mittel dafür 1995 mehr als verdoppelt wurden. Jeder Abgeordnete erhielt das Recht auf die Bezahlung von Mitarbeitern bis zur Höhe eines BAT II a-Gehalts (Ost). Das war damals mehr, als jeder andere Landesparlamentarier in Deutschland für diesen Zweck zur Verfügung hatte. Im Haushalt wurde der Titel von 2,9 Mio. DM (1994) auf 6,5 Mio. DM (1995) mehr als verdoppelt.

Schon bei der Kandidatenaufstellung sollen es örtliche Parteigliederungen auch im Westen zur Bedingung machen, „in der Mitarbeiterfrage ein Mitspracherecht“ zu erhalten. So sehen viele Abgeordnete, die sich in der Hauptstadt qualifizieren wollen und dazu möglichst viele Hilfskräfte bräuchten, „ihre dafür geplanten Gelder zweckentfremdet.“³¹

Aber auch unabhängig von der rechtlichen Abgrenzung kommen viele Aktivitäten der Abgeordneten und ihrer Zuarbeiter der Partei fast zwangsläufig zugute und lassen sich von deren Aufgaben der Parteien kaum abschichten, einfach deshalb, weil Abgeordnete selbst Parteifunktionäre sind. *Heiner Geißler* bezeichnet die Trennung zwischen Parlaments- und Parteitätigkeit des Abgeordneten geradezu als „politische Lebenslüge“ des Parteienstaats.³²

Die Aufstiegs- und Karrierechancen der Mitarbeiter liegen vornehmlich im Überwechseln in den öffentlichen Dienst, in die Fraktion oder Partei, in einen Verband oder die Wirtschaft. Viele streben auch selbst eine Karriere als Politiker an. *Rudolf Scharping* war Mitarbeiter im Büro des SPD-Abgeordneten *Wilhelm Dröscher*. Als SPD-Fraktionschef stellte *Scharping* dann *Jörn Thießen* als seinen wissenschaftlichen Assistenten ein. *Thießen* ist nun seit 2005 selbst SPD-Abgeordneter im Deutschen Bundestag.³³ Solche Karrieren, die mit der fortschreitenden Professionalisierung der Politik zunehmen,³⁴ setzen natürlich voraus, dass man der politischen Partei angehört, was bei den meisten wissenschaftlichen Mitarbeitern auch der Fall ist,³⁵ und sich dort auch engagiert. Mit der Beschäftigung von Parteigenossen betreiben Abgeordnete – an Art. 33 Abs. 2 GG

vorbei, der Ämterpatronage verbietet – in großem Umfang Parteibuchwirtschaft auf Kosten des Steuerzahlers. Da überrascht es dann nicht mehr, dass solche Hilfskräfte inzwischen die stärkste Gruppe unter den Parteiaktiven bilden.³⁶

Das Heer der Abgeordnetenmitarbeiter ist bei Lichte gesehen in Teilen zur verschwiegenen Hilfsarmee der Parteien geworden. Ihre Dienste stellen, wie Politikwissenschaftler einräumen, „heute das eigentliche organisatorische Rückgrat der Parteien“ dar.³⁷

3. Wettbewerbsverfälschung

Die gewaltig angewachsene Zahl der Mitarbeiter ist auch unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb problematisch. Nur die Parteien, die im Parlament vertreten sind, verfügen über sie, andere gehen leer aus. Beim Kampf um die Wiedernominierung und den innerparteilichen Aufstieg profitiert auch der Abgeordnete selbst von seinen Leuten, und zwar gleich doppelt. Sie nehmen ihm im Parlament Arbeit ab und erleichtern es ihm so, seine Stellung im Wahlkreis auszubauen. Zudem erledigen sie auch vor Ort direkt oder indirekt Arbeit für die Partei, was den parteiinternen Einfluss des Abgeordneten ebenfalls erhöht. Die Mitarbeiter verschaffen amtierenden Abgeordneten also einen erheblichen Vorsprung gegenüber möglichen Herausforderern.

Sinnwidrig ist auch das Gießkannenprinzip, das allen Abgeordneten den gleichen Betrag zubilligt. Regierungsmitglieder und Fraktionsobere haben in dieser Funktion ohnehin Mitarbeiter und können ihre Pauschale deshalb verstärkt im Wahlkreis und in der Parteiorganisation einsetzen. Das bringt ihnen Wettbewerbsvorteile gegenüber möglichen Konkurrenten. Aus ähnlichem Grund wird Regierungsmitgliedern nur ein Teil der allgemeinen Unkostenpauschale von Abgeordneten gezahlt. Analog müsste eigentlich auch ihre Mitarbeiterpauschale gekürzt werden. Im Entwurf des Abgeordnetengesetzes von 1977 war Derartiges noch vorgesehen, ging dann aber im Gesetzgebungsverfahren „verloren“.

Wenig Sinn macht es auch, dass Abgeordnete der Regierungsparteien, die die gesamte Ministerialbürokratie hinter sich haben, genauso viel Geld für Personal erhalten wie Abgeordnete der Opposition, die – zusammen mit ihren Fraktionen – auch noch die Hauptlast der Regierungskontrolle tragen.

4. Rechnungshof: zum Jagen tragen?

Die Rechnungshöfe sind befugt, bei der Parlamentsverwaltung die Verträge der Mitarbeiter und bei den Abgeordneten ihre Verwendung zu prüfen,³⁸ tun dies bisher aber oft nicht, obwohl Kontrolle hier wichtiger wäre als irgendwo sonst. Als der Bundesrechnungshof 1993 die

29 *Steffen Reiche*, SPD 2000 – Die tapfere Illusion, in: Karlheinz Blessing (Hrsg.), SPD 2000, 1993, S. 91.

30 Siehe *Hans Herbert von Arnim*, Demokratie vor neuen Herausforderungen, ZRP 1995, 340 (350).

31 *Hirsch* (Fn. 15), ZParl 1981, 220.

32 So *Heiner Geißler* auf einer Tagung über Politikfinanzierung in Hagen im Februar 1996.

33 *Corina Weber*, Trüffelschweine der Politik, Wissenschaftliche Mitarbeiter im Bundestag stehen im Schatten der Abgeordneten – und können doch so manches bewegen, Die Zeit v. 1.12.2005, S. 14.

34 *Thomas Leif*, Angepasst und ausgebrannt, 2009, S. 61; *Jens Borchert/Klaus Stolz*, Die Bekämpfung der Unsicherheit: Politikerkarrieren und Karrierepolitik in der Bundesrepublik Deutschland, PVS 2003, 148 (156 ff.).

35 *Stephan Bröchler/Helmut Elbers*, Hochschulabsolventen als Mitarbeiter des Parlaments: Politikberater oder Bürohilfskräfte?, Ergebnisse einer internetgestützten Befragung der persönlichen wissenschaftlichen Mitarbeiter der Abgeordneten des Deutschen Bundestages, Polis 52/2001, 20.

36 *Hans Meyer*, Das fehlfinanzierte Parlament, in: *Peter Huber/Wilhelm Mößle/Martin Stock* (Hrsg.), Zur Lage der parlamentarischen Demokratie, 1995, S. 15 (62).

37 *Peter Lösche*, in: ders. (Hrsg.), Zur Lage des deutschen Regierungs- und Parteiensystems, 2002, S. 60.

38 Für den Bund Art. 114 Abs. 2 GG und § 91 Abs. 1 Nr. 1 BHO.

Abgeordnetenmitarbeiter prüfen wollte, wurde ihm das Recht dazu vom Bundestag bestritten: „Die Verwendung der Mittel sei [...] durch Art. 38, 48 Abs. 3 GG geschützt und falle allein in den politischen Verantwortungsbereich der Mitglieder des Deutschen Bundestages. Eine Prüfung durch den Bundesrechnungshof komme in diesem Bereich deshalb insgesamt nicht in Betracht.“³⁹

Der Rechnungshof widersprach dem zwar unter Hinweis auf „seinen in Art. 114 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich garantierten Prüfungsauftrag.“ Er müsse „nachprüfen können, ob diese Mittel auch zweckentsprechend verwendet“ würden.⁴⁰ In der Tat erscheint die Argumentation des Bundestages unhaltbar: Auch Fraktionen, Hochschulen, Rundfunkanstalten und Gemeinden genießen verfassungsrechtlich garantierte Freiheit und verwenden ihre Mittel in eigener Verantwortung, werden aber dennoch von den Rechnungshöfen kontrolliert. In Bayern hat der Landtag auch ausdrücklich anerkannt, dass „die Mittelverwendung der Nachprüfung durch den Obersten Rechnungshof“ unterliegt.⁴¹ Auch in anderen Ländern ist das Prüfungsrecht anerkannt. Der Bundesrechnungshof hat gleichwohl seitdem keinen weiteren Anlauf mehr unternommen und ließ auf Anfrage verlauten, die Rechtslage sei umstritten und könne nur durch das Bundesverfassungsgericht geklärt werden.⁴² Eine solche Klärung im Klagewege herbeizuführen, hat der Rechnungshof bisher aber versäumt, obwohl er dazu gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 i. V.m. Art. 114 Abs. 2 GG durchaus befugt wäre.

5. Kontrolllosigkeit: verfassungswidrig

Auch gegenüber der Öffentlichkeit wird keine Rechenschaft über die Verwendung der Mittel und der Mitarbeiter abgelegt. Für die Fraktionen ist eine solche Rechenschaftspflicht inzwischen anerkannt (§ 52 AbgG). Für Abgeordnetenmitarbeiter, deren Staatsfinanzierung inzwischen das Fraktionsvolumen weit überschreitet, fehlt sie bisher völlig.

Der Zustand weitgehender Kontrolllosigkeit erklärt das gewaltige Wachstum der in eigener Sache bewilligten und verwendeten Gelder, deren schleichende Auswirkungen zum Vertrauensverlust der Menschen in die Politik beitragen. Die politische Klasse will an dem bestehenden Zustand offenbar nichts ändern. Im Gegenteil, sie profitiert davon, dass alle diejenigen Vorkehrungen, welche das Bundesverfassungsgericht bei der Parteienfinanzierung durchgesetzt hat, um Bürgernähe,⁴³ innerparteiliche Demokratie⁴⁴ und Chancengleichheit im politischen Wettbewerb⁴⁵ zu sichern, durch die indirekte Parteienfinanzierung über Abgeordnetenmitarbeiter und die – an

anderer Stelle behandelten⁴⁶ – Fraktionen unterlaufen werden. Bürgernähe wird auch nicht etwa durch die grundgesetzlich an sich vorgeschriebene unmittelbare Volkswahl der Abgeordneten (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) hergestellt. Denn diese werden tatsächlich nicht von den Bürgern, sondern im Wesentlichen von den Parteien bestimmt.⁴⁷ Im Übrigen soll das Volk „über die Parteien [...] auch zwischen den Wahlen Einfluss auf die Entscheidungen der obersten Staatsorgane nehmen“.⁴⁸ Die gründliche Analyse der Auswirkungen des Mitarbeiterheeres auf das Verhältnis der Parteien zu den Bürgern bleibt einer späteren Veröffentlichung vorbehalten.

Der Zustand der Kontrolllosigkeit trotz Selbstbewilligung der Mittel ist verfassungswidrig. Hinsichtlich der Fraktionsfinanzierung ist anerkannt, dass den Gesetzgeber eine „verfassungsrechtliche Pflicht zur Vorsorge gegen Missbrauch“ trifft. Es besteht ein „verfassungsrechtliches Missbrauchsabwehrgebot“.⁴⁹ Das gilt sinngemäß auch hinsichtlich der Bewilligung und Verwendung von Abgeordnetenmitarbeitern.

Aus dem Rechtsstaatsprinzip folgt „ein umfassender Auftrag zur Sicherung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung einschließlich der Durchsetzung von Recht. [...] Als Anknüpfungspunkt dient Art. 20 Abs. 3 GG.“⁵⁰ Der Rechtsstaat verlangt damit vom Staat, nicht nur formell und symbolisch, sondern auch materiell und durch Einrichtung der erforderlichen Verfahren und Institutionen, dafür zu sorgen, dass die Normen auch eingehalten werden. Diese Pflichten hat der Gesetzgeber hinsichtlich der Mitarbeiter bisher nicht erfüllt.

III. Bundesländer

1. Überblick

Auch in den Ländern werden Abgeordneten die Kosten für die Beschäftigung von Mitarbeitern erstattet. Eine Ausnahme machen nur das Saarland und ab 2011 auch Bremen. Jeder der 1.728 Landesabgeordneten⁵¹ hat im Durchschnitt etwa zwei vom Staat bezahlte Helfer. Im Jahr 2010 wurden dafür insgesamt 75 Mio. Euro zur Verfügung gestellt.⁵² Zusammen mit dem Bund beträgt die Summe 224 Mio. Euro, und die Zahl der Mitarbeiter dürfte bei rund 10.000 liegen.⁵³

46 Zur Fraktionsfinanzierung s. *Hans Herbert von Arnim*, Der Verfassungsbruch, Verbotene Extra-Diäten, Gefräßige Fraktionen, 2011, S. 25 ff.

47 *Hans Herbert von Arnim*, Volksparteien ohne Volk, 2009, S. 58 ff., 85 ff. m. w. N.

48 BVerfGE 85, 264 (286). Hervorhebung nicht im Original. Siehe auch schon BVerfGE 20, 56 (99).

49 So *Hans-Jürgen Papier*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Fraktionsfinanzierung nach dem Bayerischen Fraktionsgesetz, BayVBl 1998, 513 (521); VerfGH Rheinl.-Pf., Urt. v. 19.8.2002, NVwZ 2003, 75 (77).

50 *Christian Waldhoff*, Staat und Zwang – Der Staat als Rechtsdurchsetzungsinstitution, 2008, S. 58 f.

51 Die 83 Mitglieder der Bremischen Bürgerschaft und die 51 Mitglieder des saarländischen Landtags, die keine staatlich finanzierten Mitarbeiter haben, sind nicht mitgezählt.

52 Quelle: Haushaltspläne der Länder.

53 Anfragen bei den Landtagsverwaltungen ergaben, dass z. B. in Berlin 189, in Brandenburg 204, in Nordrhein-Westfalen 450 und in Sachsen 319 Verträge mit Abgeordnetenmitarbeitern von der Verwaltung bezahlt werden. Insgesamt dürfte

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

40 Ebd.

41 So Ziff. 4 Abs. 3 der von Präsidium und Ältestenrat des Bayerischen Landtags erlassenen Richtlinien über die Verwendung der Aufwandserstattung für Arbeits-, Dienst- und Werkverträge zur Unterstützung der Abgeordneten bei der Erledigung der parlamentarischen Arbeit v. 8.7.2009.

42 So der Pressesprecher des Bundesrechnungshofs in einer Mail v. 14.12.2010 an den Verfasser.

43 BVerfGE 85, 264 (288 ff.).

44 Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG.

45 BVerfGE 24, 300; 111, 382.

Hinsichtlich der Art der Bewilligung sind drei Varianten anzutreffen.⁵⁴ In Bayern, Brandenburg und bis 2011 in Bremen und in Sachsen ergibt sich die Höhe der Mittel, wie im Bund nur aus dem Haushaltsplan. Das Verfahren ist ähnlich intransparent und schon deshalb verfassungswidrig.

In Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Thüringen und neuerdings auch Sachsen wird im Abgeordnetengesetz auf eine Vergütungsgruppe des Tarifvertrags für die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes der Länder oder auf den Bundesangestelltentarif Bezug genommen. Darin liegt zwar eine Dynamisierung, die aber sachlich begründet und verfassungsrechtlich hinnehmbar erscheint, solange nicht außer der Reihe überproportionale Sprünge erfolgen.

Die rechtlich sauberste Variante ist die *exakte Bezifferung* des Erstattungsbetrags im Abgeordnetengesetz, wie sie sich in Berlin, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein findet. Wenn allerdings laufende Erhöhungen entsprechend dem öffentlichen Dienst vorgenommen werden, ohne dass der im Gesetz stehende Betrag geändert wird (so in Mecklenburg-Vorpommern), ist die Transparenz dahin.

Die Regelung im Gesetz allein genügt allerdings nicht, um überfallartige Erhöhungen zu verhindern; das zeigen die Beispiele Sachsen und Baden-Württemberg (s. sogleich). Im Übrigen bleibt in allen drei Fallgruppen, auch in den beiden letztgenannten – mangels wirksamer Kontrollen – die Gefahr der zweckwidrigen Verwendung bestehen. In den Ländern ist die Missbrauchsgefahr zum Teil noch größer als im Bund.

2. Bayern

Bayerische Abgeordnete haben ihren – mit 10,4 Mio. Euro ohnehin ausgesprochen üppigen Mitarbeiterfonds (2008) – auf 15,5 Mio. (2009) aufgestockt, ein Mehr von rund 50 %. Wie im Bund konnte das durch bloßes Einstellen des selbstbewilligten höheren Betrags in den Haushaltsplan geschehen. Mangels Öffentlichkeit schenkte man sich auch eine Begründung und beschränkte sich in den Erläuterungen des Haushaltsplans auf die nichtssagende Formel: „Mehr nach voraussichtlichem Bedarf.“⁵⁵

Jedem der 187 bayerischen Abgeordneten stehen jährlich 84.500 Euro zur Verfügung. Damit kann er auch Geschwister, Vettern und Cousinen von sich und seinem Ehegatten sowie gegebenenfalls einen eingetragenen Lebenspartner auf Steuerzahlerkosten einstellen; das hat der Landtag in eigener Sache für legal erklärt. Untersagt wird nämlich nur die Bezahlung von Ehegatten, Verwandten und Verschwägerten *ersten Grades*.⁵⁶ Offenbar findet man nichts dabei, ganz offiziell „Vetterleswirtschaft“ zu betreiben. Was bei der Einstellung von Beam-

ten⁵⁷ und öffentlichen Angestellten streng verboten ist, nämlich, Angehörige zu beschäftigen; hier ist es offiziell gestattet, obwohl es um die Verwendung öffentlicher Mittel geht. *Bundestagsabgeordnete* dürfen dagegen korrekterweise keinerlei Verwandte, Verschwägte, eingetragene Lebenspartner oder (derzeitige oder frühere) Ehegatten einstellen.⁵⁸

Lange konnten bayerische Landtagsabgeordnete sogar ihre Ehefrauen und Kinder auf Steuerzahlerkosten anstellen – bis eine Sendung des Fernsehmagazins Panorama dies im März 2000 ans Tageslicht brachte.⁵⁹ Was aus dem Abgeordnetengesetz aber nicht zu ersehen ist: Dies ist immer noch nicht endgültig abgestellt. Nach – nicht veröffentlichten – Richtlinien können Verträge mit Ehegatten oder Kindern, die bereits im Dezember 2000 bestanden, immer noch vom Landtag bezahlt werden.⁶⁰

Bayerische Abgeordnete können sich auch Beraterverträge und die Über-Kreuz-Beschäftigung von Ehegatten aus der Staatskasse bezahlen lassen, Bundestagsabgeordneten ist das untersagt. Zudem werden die Beträge in Bayern monatlich im Voraus an die Abgeordneten ausbezahlt. Nachweise über die Verwendung brauchen erst bis Ende des Folgejahres erbracht zu werden.⁶¹

So wird das Abzweigen von Mitteln für private oder Parteizwecke leicht gemacht. Im Bund und z.B. in Berlin, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen werden die Kosten grundsätzlich nur ab dem Zeitpunkt der Vorlage des Vertrags an die Parlamentsverwaltung erstattet. Der Umgehung der Zweckbestimmung wird auch dadurch Vorschub geleistet, dass die bayerische Parlamentsverwaltung Musterformulare zum Abschluss von Verträgen des Abgeordneten mit Parteigeschäftsstellen zur Verfügung stellt, die dem Abgeordneten Arbeitnehmer überlassen oder für ihn Schreibearbeiten, die Bearbeitung von Bürgeranfragen sowie die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit erledigen. Damit sind der heimlichen öffentlichen Finanzierung von Parteiarbeit erst recht Tür und Tor geöffnet. Der Abgeordnete braucht gegenüber der Verwaltung lediglich eine Erklärung über die zweckgemäße Verwendung der Mittel und der Mitarbeiter abzugeben. Eine wirksame Kontrolle findet nicht statt. Auch mancher Bürger würde sich ein derart blindes Vertrauen der Finanzämter auf seine Erklärungen wünschen, ohne Betriebsprüfungen oder andere Kontrollen befürchten zu müssen.

57 Siehe § 20 VwVfG.

58 Die Einstellung von Verwandten und Verschwägte zweiten und höheren Grades auf Kosten der öffentlichen Hand ist Abgeordneten außer in Bayern nur noch in Brandenburg gestattet.

59 „Landtag als Familienbetrieb – Bayerische Abgeordnetenversorgung ihrer Angehörigen“, Panorama v. 16.3.2000.

60 Ziff. 1 der Richtlinien über die Verwendung der Aufwandserstattung für Arbeits-, Dienst- und Werkverträge zur Unterstützung der Abgeordneten bei der Erledigung der parlamentarischen Arbeit v. 8.7.2009. Nachvollziehbar wäre es allenfalls gewesen, die Verträge bis zum Ende der damaligen Wahlperiode noch weiter zu finanzieren (so z.B. § 8 Abs. 2 Satz 4 AbgG LSA).

61 Siehe im Einzelnen Art. 8 BayAbgG.

die Zahl der Mitarbeiter von Landtagsabgeordneten mit 3.500 nicht zu hoch angenommen sein.

54 Siehe hierzu von Arnim/Drysch (Fn. 2), Art. 48 GG Rn. 284–286.

55 Haushaltsplan des Freistaates Bayern für die Jahre 2009 und 2010, Einzelplan 01 des Landtages, S. 7.

56 Art. 8 BayAbgG.

3. Sachsen

Der Sächsische Landtag erhöhte seinen Mitarbeiterfonds für 2011 mit einem Schlage von 4,7 auf 6,4 Mio. Euro. Im Haushaltsplanentwurf hatte dieses Plus von 38 % ursprünglich gar nicht gestanden; es kam erst durch eine während des Haushaltsverfahrens eingebrachte Änderung des Diätengesetzes zustande. Die Erhöhung stand in einem Gesetzentwurf vom 12. Oktober 2010,⁶² einem Artikelgesetz, in welchem die Steigerung der Pauschale in einer Fülle anderer Bestimmungen unterging. Zudem war im Gesetz kein Betrag genannt, sondern nur die Besoldungsstufe, für die Personal nunmehr eingestellt werden kann.⁶³ Dass dies erheblich mehr ist als vorher, war schwer zu erkennen, zumal die Gesetzesbegründung die Änderung nicht erwähnte.

4. Baden-Württemberg

Der Landtag von Baden-Württemberg hat seinen Mitarbeiterfonds sogar verdoppelt, in zwei Stufen: 50 % mehr im Jahr 2009 und weitere 50 % 2011.⁶⁴ Begründet wurde das mit dem Übergang vom Teilzeit- zum Vollzeitparlament. Schlüssig erscheint das nicht: Da die Abgeordneten jetzt selbst höher bezahlt werden und mehr Zeit einbringen können, ist nicht einzusehen, warum dann mehr und besser bezahlte Helfer vonnöten sein sollen. Das Gegenteil wäre eher plausibel. Dass die Erhöhung im Zusammenhang mit der Landtagswahl am 27. März 2011 stehen könnte – mit den zusätzlichen Personen kann man besser Wahlkampf machen –, davon war natürlich keine Rede. Die schwache Begründung wurde durch das Einvernehmen aller vier Fraktionen (CDU, SPD, FDP und Grüne) wettgemacht und durch markige Begriffe wie „Parlamentsreform“⁶⁵ und „Qualitätsoffensive Demokratie“⁶⁶. Auch zog man einen Vergleich mit der Bezahlung in Bayern, dessen Niveau man auch nach der Erhöhung immer noch nicht erreicht habe,⁶⁷ und mit den noch sehr viel hö-

heren Beträgen für Bundestags- und Europaabgeordnete.⁶⁸ So hangeln sich die Landesparlamente am Maßstab des größten gemeinsamen Nenners immer weiter hoch.

5. Das Paradox: Steigerung der Pauschale trotz Rückgang der Aufgaben

Die Aufgaben der Landesparlamente haben im Laufe der Jahrzehnte massiv abgenommen.⁶⁹ Daran haben auch die beiden Föderalismusreformen der letzten Jahre nichts Wesentliches geändert. Umso weniger gerechtfertigt erscheint es dann aber, dass die Ausstattung der Abgeordneten mit Mitarbeitern immer weiter zugenommen hat. Erklären lässt sich das nur mit der Möglichkeit der Abgeordneten, direkt auf öffentliche Mittel zuzugreifen, und mit der weitgehenden Ausschaltung von Kontrollen, was auch zweckwidrige Verwendungen erleichtert. Beschönigend ist dann – wie in Baden-Württemberg – von „Parlamentsreform“ die Rede. Auch müsse mehr Geld her, um die Arbeitnehmer nicht auszubeuten.⁷⁰ Dabei ist die Mitarbeitertätigkeit vielfach zum Ersatz für die sonst übliche Ochsentour innerhalb der Parteien geworden, die nun auch noch aus öffentlichen Mitteln bezahlt wird.

IV. Abhilfe

Um die unkontrollierte und demokratieschädliche Entwicklung wenigstens für die Zukunft zu stoppen, ist im Bund und in allen Ländern, die ihren Abgeordneten Mitarbeiter bezahlen, ein Gesetzesvorbehalt,⁷¹ eine Obergrenze,⁷² die Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung der Abgeordneten über die Verwendung der Mittel und der Personen⁷³ sowie die regelmäßige Kontrolle durch die Rechnungshöfe und die Veröffentlichung ihrer Berichte unerlässlich – Vorkehrungen die eigentlich bereits die Verfassungen verlangen.

62 Art. 1 Nr. 2 Buchst. B des 13. Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes v. 12.10.2010, LT-Drs. 5/3914.

63 Nunmehr werden nach § 6 Abs. 4 AbgG jedem Abgeordneten monatliche Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern bis zu einem Betrag erstattet, der dem monatlichen Bruttoentgelt eines Beschäftigten der Entgeltgruppe E 11 TV-L, Stufe 3 entspricht (zuzüglich Nebenleistungen).

64 Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes v. 3.12.2008, GBl S. 433.

65 So die Abgeordneten *Bernd Metzler* (CDU) und *Reinhold Gall* (SPD) in der Landtagssitzung v. 6.11.2008, Protokoll, S. 3830 f.

66 So die Abgeordnete *Heiderose Berroth* (FDP/DVP) in der Landtagssitzung v. 6.11.2008, Protokoll, S. 3833 linke Spalte.

67 So die Abgeordnete *Theresia Bauer* (Grüne), Landtagssitzung v. 6.11.2008, Protokoll, S. 3832 linke Spalte.

68 So wiederum der Abgeordnete *Bernd Hitzler* (CDU), Landtagssitzung v. 6.11.2008, Protokoll S. 3831 linke Spalte.

69 *Hermann Eichler*, Der Machtverlust der Landesparlamente, 1988.

70 So z.B. die Abgeordnete *Heiderose Berroth* (FDP/DVP) in der Landtagssitzung v. 6.11.2008, Protokoll, S. 3832 rechte Spalte.

71 *von Arnim* (Fn. 17), S. 181 f., 380 ff.; *von Arnim/Drysch* (Fn. 2), Art. 48 GG Rn. 282.

72 *von Arnim* (Fn. 17), S. 185; *Meyer* (Fn. 36), S. 58, 61.

73 So auch Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, BT-Drs. 12/4025, S. 45.