

## Bundesverfassungsgericht

### Zur Verletzung des Rechts auf Chancengleichheit der Parteien im politischen Wettbewerb

Art. 3 Abs. 1, Art. 21 Abs. 1, Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG; § 12 Abs. 3 Satz 1, § 47, § 50 Abs. 1 AbgG; § 13 Nr. 5, §§ 63 ff. BVerfGG

**1. Die Ast. hat eine Verletzung ihres Rechts auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb durch die Zuweisung staatlicher Finanzmittel an Fraktionen, politische Stiftungen sowie Abgeordnetenmitarbeiter der im Deutschen BT vertretenen Parteien nicht hinreichend dargelegt.**

**2. Da die Zuweisung nicht unmittelbar an die im BT vertretenen Parteien selbst, sondern an Dritte gezahlt wird, hätte bei einer Organklage gegen den Deutschen BT dargelegt werden müssen, dass dieser als Haushaltsgesgeber bereits durch die Bewilligung einer missbräuchlichen Verwendung der Mittel Vorschub geleistet habe.**

**3. Der Antrag ist bereits verfristet, soweit er sich gegen eine seit den 1990er Jahren unveränderte Rechtslage richtet. (Nichtamtl. Leitsätze)**

BVerfG, 2. Senat, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12 –

#### Gründe: A.

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

#### B.

[56] Die Anträge im Organstreitverfahren sind unzulässig.

#### I.

[58] **1.** Das Organstreitverfahren ist als (kontradiktorische) Parteistreitigkeit ausgestaltet. Es dient maßgeblich der gegenseitigen Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihren Teilen in einem Verfassungsrechtsverhältnis, nicht der davon losgelösten Kontrolle der objektiven Verfassungsmäßigkeit eines bestimmten Organhandelns (vgl. BVerfGE 68, 1 <69 ff.>; 73, 1 <29 f.>; 80, 188 <212>; 104, 151 <193 f.>; 118, 244 <257>; 126, 55 <67 f.>; st. Rspr.). Der Organstreit ist keine objektive Beanstandungsklage. Er setzt eine rechtserhebliche Maßnahme oder Unterlassung des Ag. voraus, die geeignet ist, die Rechtsstellung des Antragstellers zu beeinträchtigen (vgl. BVerfGE 118, 277 <317> m.w.N.). Der Ast. muss deshalb gemäß § 64 Abs. 1 i.V.m. § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG schlüssig behaupten, dass er und der Ag. an einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis unmittelbar beteiligt sind und dass der Ag. ihm hieraus erwachsende verfassungsmäßige Rechte oder Zuständigkeiten durch die beanstandete Maßnahme oder das Unterlassen verletzt oder unmittelbar gefährdet hat (vgl. BVerfGE 129, 356 <365>). Für die Zulässigkeit eines Organstreitverfahrens erforderlich, aber auch ausreichend ist es, dass die behauptete Rechtsverletzung unter Rückgriff auf die vom BVerfG

entwickelten Maßstäbe nach dem vorgetragenen Sachverhalt möglich erscheint (vgl. BVerfGE 24, 252 <258 f.>; 80, 188 <209>; 94, 351 <362 f.>; 99, 19 <28>; 102, 224 <231 f.>; st. Rspr.).

[59] **2.** Darüber hinaus muss der Antrag gemäß § 64 Abs. 3 BVerfGG binnen sechs Monaten gestellt werden, nachdem die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung dem Ast. bekannt geworden ist. [...]

#### II.

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

[61] **1. a)** Die Ast. ist als politische Partei gemäß Art. 21 Abs. 1 GG i.V.m. § 2 Abs. 1 PartG andere Beteiligte im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG. Als solche ist sie berechtigt, im Wege des Organstreits diejenigen Rechte geltend zu machen, die sich aus dem besonderen verfassungsrechtlichen Status einer politischen Partei ergeben (vgl. BVerfGE 4, 27 <30 f.>; 24, 260 <263>; 85, 264 <284>; 92, 80 <88>; 121, 30 <57>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 16.12.2014 – 2 BvE 2/14 –, juris, Rdnr. 22; st. Rspr.). Dazu zählt auch das hier geltend gemachte Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb gemäß Art. 21 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG (vgl. BVerfGE 107, 286 <294>; 111, 382 <398>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 16.12.2014 – 2 BvE 2/14 –, juris, Rdnr. 22; st. Rspr.). [...]

[64] **b)** Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit kann durch die Zuweisung staatlicher Finanzmittel betroffen sein:

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

[66] **bb)** Erfolgt die Vergabe öffentlicher Finanzmittel an Dritte, kann – auch wenn der vorgesehene Verwendungszweck dieser Mittel politische Bezüge aufweist – nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass durch die Zuweisung der Mittel in das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit eingegriffen wird. Dies gilt insbesondere, wenn die Mittel Institutionen zugewendet werden, die von den Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängig sind, ihre

Aufgaben selbstständig und eigenverantwortlich wahrnehmen und auch in der Praxis die gebotene Distanz zu den jeweiligen Parteien wahren (vgl. BVerfGE 73, 1 <31 ff.>). In diesen Fällen hat der Ast. im Organstreit darzulegen, dass die Zuweisung der staatlichen Mittel zu einem Eingriff in sein Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 GG führt.

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

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

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

[70] **a)** Soweit die Ast. geltend macht, durch die Bewilligung von 80,835 Mio. EUR für die Fraktionen des BT im Haushaltsgesetz vom 22.12.2011 (BGBl I S. 2580) in ihrem Recht auf Chancengleichheit verletzt zu sein, kann sie mit Einwendungen, die sich gegen den Anspruch der Fraktionen auf Geldleistungen gemäß § 50 Abs. 1, § 47 AbgG richten, im vorliegenden Verfahren nicht mehr gehört werden (**aa**). Im Übrigen kann ihrem Vortrag weder entnommen werden, dass die Bewilligung der Fraktionszuschüsse in einer übermäßigen Höhe erfolgte (**bb**), noch, dass diese Zuschüsse in relevantem Umfang für eine verfassungswidrige Parteienfinanzierung verwendet wurden und der Ag. dem durch ungenügende Voraussetzung und Kontrolle den Weg geebnet hat (**cc**).

[71] **aa**) [...]

[72] **(1)** Gesetzliche Grundlage für die Gewährung von Geldleistungen an die Fraktionen des BT ist § 50 Abs. 1 i.V.m. § 47 AbgG. Beide Vorschriften wurden – zusammen mit allen übrigen Regelungen über die Fraktionen einschließlich der Regelungen der Verwendungsprüfung in §§ 51 bis 53 AbgG – durch das Sechzehnte Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes (Fraktionsgesetz) vom 11.03.1994 (BGBl I S. 526) in das Abgeordnetengesetz eingefügt und traten am 01.01.1995 in Kraft. Soweit die Ast. sich bereits durch die Gewährung staatlicher Zuschüsse an die Fraktionen des BT zur Erfüllung von deren Aufgaben gemäß § 50 Abs. 1 i.V.m. § 47 AbgG in ihrem Verfassungsrecht auf Chancengleichheit verletzt sieht, hätte sie sich unter Beachtung der Frist des § 64 Abs. 3 BVerfGG gegen diese Regelungen wenden müssen. Das hat sie nicht getan. Damit ist sie im vorliegenden Organstreit mit allen Einwendungen ausgeschlossen, die sich dagegen richten, dass den Fraktionen Geldleistungen zur Erfüllung ihrer Aufgaben gemäß § 50 Abs. 1, § 47 AbgG zur Verfügung gestellt werden.

[73] Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass die Ast. ausdrücklich nicht die Regelungen des Abgeordnetengesetzes, sondern die Bewilligung der Fraktionszuschüsse durch den Haushaltsgesetzgeber im Jahr 2012 angreift. Versäumt die Ast. die fristgerechte Geltendmachung der von ihr behaupteten Verfassungswidrigkeit der Regelungen in § 50 Abs. 1, § 47 AbgG, kann dies auch in einem Verfahren, das die konkrete Festsetzung von Fraktionszuschüssen zum Gegenstand hat, nicht mehr nachgeholt werden. Ansonsten liefe der Regelungszweck des § 64 Abs. 3 BVerfGG leer, der darauf abzielt, im Organstreitverfahren angreifbare Rechtsverletzungen nach einer bestimmten Zeit im Interesse der Rechtssicherheit außer Streit zu stellen (vgl. BVerfGE 80, 188 <210>; 92, 80 <89>).

[74] Demgemäß kann die Ast. im vorliegenden Verfahren mit der Behauptung, ihr Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 GG sei bereits deshalb verletzt, weil die Fraktionen des BT mit den ihnen zugewendeten Mitteln in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise Öffentlichkeitsarbeit betrieben, da Fraktionszuschüsse allein für parlamentsinterne Koordinationsaufgaben verwendet werden dürften und nur dem BT als Ganzem das Recht zur Öffentlichkeitsarbeit zustehe, nicht gehört werden. [...]

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

[76] **(3)** Außerdem verkennt die Ast., dass die vorgefundene Wettbewerbslage zwischen den politischen Parteien nicht unter Berufung auf den Grundsatz der Chancengleichheit gemäß Art. 21 Abs. 1 GG verfälscht werden darf (vgl. BVerfGE 69, 92 <109>; 73, 40 <89>; 85, 264 <297>; 104, 287 <300>;

111, 382 <398>; st. Rspr.). Der Ast. ist zwar zuzugestehen, dass das Handeln der einzelnen Bundestagsfraktionen mit den jeweiligen Parteien verbunden wird, in deren Bewertung einfließt und sich damit auf die Wahlchancen der im Wettbewerb stehenden Parteien auswirken kann. Dies ist jedoch Teil des Prozesses einer freiheitlichen Demokratie, wie das Grundgesetz sie versteht. Sich daraus ergebende Ungleichheiten für die Teilnehmer des politischen Wettbewerbs sind hinzunehmen (vgl. für das Handeln der Bundesregierung: BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 16.12.2014 – 2 BvE 2/14 –, juris, Rdnr. 44).

[77] **bb)** Dass der Ag. einer missbräuchlichen Verwendung der Fraktionszuschüsse im Sinne einer verfassungswidrigen Parteienfinanzierung dadurch Vorschub geleistet hat, dass er diese in einer die Wahrnehmung der Fraktionsaufgaben überschreitenden Höhe festgesetzt hat, kann dem Vortrag der Ast. nicht entnommen werden und ist auch nicht in sonstiger Weise ersichtlich.

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

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

[80] **cc)** Schließlich ergibt sich aus dem Vorbringen der Ast. auch nicht, dass die festgesetzten Fraktionszuschüsse missbräuchlich verwendet wurden und der Ag. dem durch unzureichende Voraussicht und Kontrolle den Weg geebnet hat.

[81] **(1)** Es erscheint bereits zweifelhaft, ob nach dem Vortrag der Ast. davon ausgegangen werden kann, dass die im Bundeshaushalt 2012 für die Fraktionen des BT zur Verfügung gestellten Mittel in relevantem Umfang missbräuchlich zum Zweck einer verfassungswidrigen Parteienfinanzierung verwendet wurden. Sie belegt dies – wie soeben dargestellt – lediglich mit einem konkreten Fall einer Öffentlichkeits-

kampagne im Frühjahr 2012, der nach ihrer Auffassung den Vorwurf einer nicht bestimmungsgemäßen Verwendung von Fraktionsmitteln rechtfertigt.

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

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

[84] **(2)** Jedenfalls hat die Ast. nicht dargelegt, dass der Ag. einer missbräuchlichen Verwendung der Fraktionsmittel durch ungenügende Voraussicht und Kontrolle den Weg geebnet hat.

[85] Die Ast. hätte sich insoweit substantiiert damit auseinandersetzen müssen, dass die Fraktionszuschüsse gemäß § 50 Abs. 4 AbgG einer strikten Zweckbindung unterliegen und nur für Aufgaben der Fraktionen nach dem Grundgesetz, dem Abgeordnetengesetz und der Geschäftsordnung des Deutschen BT eingesetzt werden dürfen. § 50 Abs. 4 Satz 2 AbgG schließt eine Verwendung für Parteaufgaben ausdrücklich aus. Gemäß § 52 AbgG haben die Fraktionen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft zu geben. Die Rechnung muss von einem im Benehmen mit dem Bundesrechnungshof bestellten Abschlussprüfer geprüft und testiert werden (§ 52 Abs. 4 Satz 1 AbgG). Gemäß § 53 AbgG prüft der Rechnungshof die Rechnung und die den Fraktionen aus dem Haushalt zur Verfügung gestellten Zuschüsse auf ihre wirtschaftliche und ordnungsgemäße Verwendung. Schließlich ist es Parteien verboten, Spenden von Parlamentsfraktionen entgegenzunehmen (§ 25 Abs. 2 Nr. 1 PartG). Tun sie es dennoch, haben sie das Dreifache des rechtswidrig erlangten Betrages abzuführen (§ 31c Abs. 1 PartG).

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

[88] Der Ast. ist es unbenommen, konkrete Maßnahmen der Fraktionen des BT, die aus ihrer Sicht die Grenze der zweckgemäßen Verwendung der Fraktionsmittel überschreiten, dem Bundesrechnungshof oder dem Präsidenten des BT anzuzeigen oder dagegen im Wege des Organstreits vorzugehen. Der Ast. ist es ebenfalls unbenommen gewesen, sich durch Vorgehen gegen die Einfügung des § 96 Abs. 4 BHO mit Gesetz vom 15.07.2013 (BGBl I S. 2395) im Rahmen der Frist des § 64 Abs. 3 BVerfGG gegen das Aufstellen von Informationszugangshürden zu wenden und damit ihre faktischen Kontrollmöglichkeiten zu verteidigen. Dies hat sie jedoch versäumt. Dass bereits die Bewilligung der Fraktionsmittel im Bundeshaushalt 2012 ihr Recht auf Chancengleichheit verletzt hat, kann ihrem Vorbringen hingegen nicht entnommen werden und ist auch nicht in sonstiger Weise ersichtlich.

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

[90] **aa)** Grundlage für den Ersatz der Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern der Bundestagsabgeordneten ist § 12 Abs. 3 Satz 1 AbgG. Demgemäß erhält ein Mitglied des BT »Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern zur Unterstützung bei der Erledigung seiner parlamentarischen Arbeit gegen Nachweis ersetzt«. Diese Vorschrift wurde – nachdem bereits vorher eine vergleichbare Ersatzmöglichkeit bestand – durch das Gesetz zur Neuregelung der Rechtsstellung der Abgeordneten vom 15.12.1995 (BGBl I S. 1718) in das Abgeordnetengesetz eingefügt und trat am 22.12.1995 in Kraft. Eine gegen diese Norm gerichtete Organklage der Ast. wäre daher gemäß § 64 Abs. 3 BVerfGG unzulässig und kann auch nicht durch den Angriff auf die Bewilligung der entsprechenden Mittel durch den Haushaltsgesetzgeber im Jahr 2012 ersetzt werden (siehe Rdnr. 73).

[91] Demgemäß ist die Ast. im vorliegenden Verfahren mit allen Einwendungen ausgeschlossen, die an dem Bestehen des Anspruchs eines Bundestagsabgeordneten auf Ersatz seiner Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern gemäß § 12 Abs. 3 Satz 1 GG dem Grunde nach anknüpfen.

Dies gilt insbesondere, soweit die Ast. die Beschäftigung von Mitarbeitern in den Wahlkreisen problematisiert und darauf verweist, dass Wahlkreisarbeit und parteipolitische Betätigung außerordentlich dicht beieinander lägen, so dass der Einsatz von persönlichen Mitarbeitern im Wahlkreis automatisch der jeweiligen politischen Partei zugutekomme.

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

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

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

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

[96] (2) Die Ast. hat auch nicht dargelegt, dass der Ag. einer zweckwidrigen Verwendung der im Bundeshaushalt zur Verfügung gestellten Mittel durch unzureichende Voraussicht und Kontrolle den Weg geebnet hat.

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

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

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

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

[101] (cc) Hinsichtlich der Behauptung, eine missbräuchliche Verwendung der Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter finde dadurch statt, dass diese massenhaft im Wahlkampf eingesetzt würden, beschränkt die Ast. sich auf die Schilderung weniger Beispiele, über die am 17.09.2013 in einem ARD-Fernsehmagazin berichtet wurde, sowie auf einen weiteren Bericht eines Fernsehmagazins, der den Einsatz der Mitarbeiter von Landtagsabgeordneten in Bayern betraf. Inwieweit dies Rückschlüsse auf die missbräuchliche Verwendung der bereitgestellten Haushaltsmittel für Abgeordnetenmitarbeiter im Jahr 2012, in dem keine Bundestagswahl stattfand, erlaubt, kann letztlich dahinstehen.

[102] (b) Jedenfalls hat die Ast. nicht dargelegt, dass der Ag. einer derartigen missbräuchlichen Verwendung dieser Haus-

haltsmittel durch unzureichende Voraussicht und Kontrolle Vorschub geleistet hat.

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

[104] Die Ast. hätte vor diesem Hintergrund darlegen müssen, inwieweit gleichwohl ein die missbräuchliche Verwendung der Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter begünstigendes Kontrolldefizit auf Seiten des Ag. besteht. Dieser Anforderung hat sie nicht genügt. Der Hinweis auf die fehlende Verpflichtung der Abgeordneten zur öffentlichen Rechnungslegung und den Verzicht des Rechnungshofes auf eine Kontrolle der ordnungsgemäßen Verwendung der Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter reicht hierfür nicht aus. Der Verzicht des Rechnungshofes auf die Prüfung der Mittel für die Mitarbeiter der Bundestagsabgeordneten gründet sich auf unterschiedliche Auffassungen über die Reichweite seines Prüfungsrechts gemäß Art. 114 Abs. 2 GG. Es mag dahinstehen, ob auf dieser Grundlage auch eine Verpflichtung zur Vorlage der mit den Abgeordnetenmitarbeitern geschlossenen Arbeitsverträge besteht oder ob dem die durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verfassungsrechtlich gewährleistete freie und unabhängige Wahrnehmung des Abgeordnetenmandats entgegensteht. Über diese Frage muss im vorliegenden Verfahren nicht entschieden werden, da die Ast. eine Verletzung ihres Rechts auf Chancengleichheit angesichts des unabhängigen hiervon bestehenden Kontroll- und Sanktionensystems nicht hinreichend dargelegt hat.

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

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

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

[108] Stattdessen hebt die Ast. darauf ab, dass die Entscheidung des BVerfG vom 14.07.1986 (BVerfGE 73, 1) durch die Tendenzen der Parlamentsparteien zur Kartellbildung und die neuere Rechtsprechung des BVerfG zur »Entscheidung in eigener Sache«, zu den Grenzen der Parteienfinanzierung und zum Schutz kleiner Parteien überholt sei. Diese Argumentation ist nicht nachvollziehbar. Sie ignoriert, dass es sich bei den politischen Stiftungen um rechtlich und tatsächlich unabhängige Institutionen handelt, die auch in der Praxis die gebotene Distanz zu den jeweiligen Parteien wahren. Dass insoweit eine abweichende Beurteilung geboten sein könnte, ergibt sich weder aus der angesprochenen Rechtsprechung des BVerfG, noch ist es in sonstiger Weise ersichtlich.

[109] **d)** Unzulässig ist auch der Antrag zu 2., der bei sachgerechter Auslegung darauf abzielt, dem Ag. die Einrichtung

eines bestimmten Bewilligungs- und Kontrollverfahrens vorzuschreiben, das einen möglichen Missbrauch der staatlichen Zuschüsse durch die Mittelempfänger – Fraktionen, Abgeordnete, parteinahe Stiftungen – verhindern soll. Die Unzulässigkeit dieses Antrags folgt bereits daraus, dass die Ast. die derzeitige Bewilligungs- und Kontrollpraxis, die sich in ihrer heutigen Form spätestens in den 1990er Jahren herausgebildet hat, jahrelang hingenommen und damit die sechsmonatige Antragsfrist des § 64 Abs. 3 BVerfGG verstreichen lassen hat.

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

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

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

[116] **cc)** Auch der Antrag zu 2., dritter Spiegelstrich, mit dem die Ast. die Unterbindung beziehungsweise Beschneidung der Kontrolle der Mittelverwendung durch den Ag. geltend macht, ist verfristet.

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

[118] Im Hinblick auf die von der Ast. vermisste gesetzliche Verpflichtung der Abgeordneten zur öffentlichen Rechnungslegung über die Verwendung der Mittel für Mitarbeiter und

deren Einsatz verteidigt die Ast. keine eigenen, ihren verfassungsrechtlichen Status als politische Partei berührenden Rechte, sondern zielt auf eine abstrakte Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit des angegriffenen Unterlassens des Ag.. Dies ist im Organstreitverfahren nicht statthaft (vgl. BVerfGE 73, 1 <29 f.>).

### Anmerkung zu BVerfG, 2. Senat, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12 – Zur Verletzung des Rechts auf Chancengleichheit der Parteien im politischen Wettbewerb\*

#### A. Hintergrund

##### I. Gründe für die mangelnde öffentliche Wahrnehmung

Mit Beschluss vom 15.07.2015 hat der Zweite Senat des BVerfG die Anträge der ÖDP ohne mündliche Verhandlung als unzulässig verworfen, ohne in der Sache zu entscheiden. Das geschah nach mehr als dreijährigem Gerichtsverfahren und gewechselten Schriftsätzen von über 300 Seiten. Der Beschluss ist in der Öffentlichkeit zunächst völlig untergegangen. Das hatte vor allem vier Gründe:

- (1) Der Beschluss wurde am 04.08.2015 veröffentlicht; das war der Tag, an dem die Range/Maaßen-Affäre hoch kam, die Medien an diesem und an den folgenden Tagen völlig beherrschte und alles andere verdrängte.
- (2) Dem Beschluss sieht man nicht an, um welche Dimensionen, welche strukturellen Defizite und welches Ausmaß an Verfassungswidrigkeit es sich handelt. Das System der verdeckten Parteienfinanzierung verstößt gleich fünfmal gegen frühere Urteile des BVerfG. Direkt und indirekt geht es um das »finanzielle Eingemachte« der politischen Klasse in Höhe von beinahe 900 Mio. EUR jährlich.
- (3) Da Prozessakten für Externe nicht einsehbar sind, konnte die Öffentlichkeit nicht erkennen, dass der Senat das Vorbringen der Klägerin mehrfach unterdrückt und den Grundsatz des rechtlichen Gehörs (Art. 103 Abs. 1 GG) massiv verletzt hatte.
- (4) Die Einstimmigkeit des Beschlusses schien rechtliche Eindeutigkeit zu signalisieren. In Wahrheit war sich der Senat – aufgrund der gewaltigen politischen Implikationen – wohl nur darin einig, die Sache nicht zu behandeln.

#### II. Zur Entwicklung

Das Problem der verdeckten staatlichen Parteienfinanzierung ist erst vor dem Hintergrund der Entwicklung der offenen Finanzierung voll zu verstehen: Kaum hatten die Parteien sich 1959 erstmals eine staatliche Finanzierung bewilligt – das war auch eine europäische Premiere –, schossen die in eigener Sache beschlossenen Leistungen derart hoch, dass das BVerfG die Notbremse ziehen musste. Mit seinen Urteilen von 1966<sup>1</sup> und 1968<sup>2</sup> dämpfte es die Zuschüsse, erzwang öffentliche Kontrolle und setzte eine Beteiligung außerparlamentarischer Parteien durch.

Dafür stiegen nun aber die Zahlungen an Fraktionen, Abgeordnete und politische Stiftungen umso rasanter. Ein Journalist

formulierte das so: Die Parteien schöpften sozusagen aus vier Töpfen, und nachdem das BVerfG auf einen den Deckel gelegt und nur eine begrenzte Entnahme daraus erlaubt hatte, bedienten sich die Parteien aus den drei anderen umso ungenierter.<sup>3</sup> Das war auch leicht möglich, weil die Grenzen und Kontrollen, welche das BVerfG für die offene Parteienfinanzierung entwickelt hatte, für die drei Alternativen bisher nicht gelten. Zugleich werden – nach dem Abbau der Brandmauern – die Ressourcen in großem Umfang auch für die Mutterparteien eingesetzt und die für die offene Parteienfinanzierung geltenden Vorkehrungen, zu Lasten der Bürgernähe und der Chancengleichheit der politischen Parteien, unterlaufen.

#### III. Finanzielle Größenordnung

Die unterschiedliche Entwicklung spiegelt sich in den Zahlen wider: Während die offene Staatsfinanzierung sich in den vergangenen gut viereinhalb Jahrzehnten nur auf das 6,7-Fache erhöhte (von 47,3 Mio. DM auf 159 Mio. EUR), stiegen die Zuschüsse der Bundestagsfraktionen, die Globalzuschüsse der parteinahen Stiftungen und die Bewilligungen für persönliche Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten auf das 30-Fache (von 24 Mio. DM auf 372 Mio. EUR); sie sind also mehr als viermal so schnell gewachsen. Hätte die ÖDP Recht bekommen, wären mittelbar auch die zweckgebundenen Zuschüsse der Parteistiftungen von noch einmal rund 350 Mio. EUR betroffen, ebenso Zahlungen von Landesparlamenten für Fraktionen und Abgeordnetenmitarbeiter von bis zu rund 180 Mio. EUR, macht zusammen die erwähnten fast 900 Mio. EUR.

#### B. Der Beschluss vom 15. Juli 2015

Mit seinem Beschluss hat das Gericht die Chance erst einmal verpasst, die fatale Entwicklung zu stoppen. Dazu musste es allerdings höchst anfechtbare Wege gehen. Im Folgenden wird nach den Anträgen (unter I) das verfassungswidrige System der verdeckten Parteienfinanzierung – in Auseinandersetzung mit dem Beschluss – dargestellt (unter II). Es folgen eine Skizze der vom Senat völlig übergangen prozeduralen Voraussetzungen, deren Fehlen bereits die Bewilligungen im Haushaltsplan verfassungswidrig macht (unter III), und die Darstellung der Verweigerung des rechtlichen Gehörs und ihrer Konsequenzen (unter IV).

#### I. Anträge

Die ÖDP hatte die Bewilligung der öffentlichen Mittel für Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Globalzuschüsse der parteinahen Stiftungen durch den Bundestag im Haus-

\* Der Verfasser dieser Anmerkung lehrt als pensionierter Professor an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften in Speyer. Er dankt Prof. Christian Pestalozza (Freie Universität Berlin) für die kritische Durchsicht des Entwurfs dieses Textes. – Der Verfasser war im vorliegenden Gerichtsverfahren Prozessvertreter der antragstellenden ÖDP. Da er sich bereits in seinem Buch »Die Angst der Richter vor der Macht« (Helmut Lingen Verlag, September 2015) zum Beschluss geäußert hat, beschränkt er sich hier auf einige zentrale Gesichtspunkte. Da der Vorwurf der Verweigerung des rechtlichen Gehörs (unter IV) nur bei Kenntnis des Vorbringens der ÖDP nachvollziehbar ist, wurden die Antragsschrift und die weiteren Schriftsätze der ÖDP ins Internet gestellt. Die Fundstellen wurden jeweils angegeben.

1 BVerfGE 20, 56.

2 BVerfGE 24, 300.

3 Heribert Prantl, in: Leyendecker/Prantl/Stiller (Hrsg.), Helmut Kohl, die Macht und das Geld, 2000, 553 f.

haltsplan 2012 mit der Begründung angegriffen, die Zahlungen erfolgten zu einem beträchtlichen Teil zur verdeckten Parteienfinanzierung und seien entsprechend überhöht, wodurch nicht nur der Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien, sondern auch ihr Recht auf Chancengleichheit verletzt werde.

Zugleich hatte die ÖDP das Bestehen eines missbräuchlichen Systems verdeckter Parteienfinanzierung gerügt, mit welchem der Bundestag – unter Ausschaltung der Bewilligungs- und unter Abbau der Verwendungskontrollen – dem Einsatz der selbst bewilligten Ressourcen für die Mutterparteien Vorschub leiste, was wiederum die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Staatsfreiheit und der Chancengleichheit verletze.

## II. Materielle Verfassungswidrigkeit

### 1. Öffentlichkeits-scheue Bewilligung durch den Bundestag

Die Höhe und die Verteilung der öffentlichen Mittel für Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahe Stiftungen werden – anders als bei der offenen staatlichen Parteienfinanzierung (siehe § 18 Abs. 2–5 PartG) – nicht im Abgeordnetengesetz, in dessen elftem Abschnitt auch die Fraktionen geregelt sind, oder in einem Stiftungsgesetz, das bisher gänzlich fehlt, festgelegt, sondern lediglich in einem Titel des Haushaltsplans (siehe § 12 Abs. 3 Satz 5 AbgG hinsichtlich der Abgeordnetenmitarbeiter und § 50 Abs. 2 AbgG hinsichtlich der Fraktionen). Bewilligungen erfolgen damit praktisch unter Ausschluss der öffentlichen Kontrolle,<sup>4</sup> was die erwähnten gewaltigen Steigerungen ermöglicht hat. Dieses Verfahren widerspricht der Rechtsprechung des BVerfG. Das Diätenurteil verlangt bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache<sup>5</sup> ein öffentlichkeitswirksames Gesetzgebungsverfahren,<sup>6</sup> spricht: einen Gesetzesvorbehalt, gerade auch hinsichtlich der Höhe und Verteilung der öffentlichen Mittel,<sup>7</sup> was auch die Wesentlichkeitsrechtsprechung des Verfassungsgerichts bestätigt.<sup>8</sup>

### 2. Fraktionen

#### a) Bundestag erlaubt staatlich finanzierte Öffentlichkeitsarbeit

§§ 47 Abs. 3, 50 Abs. 1, 52 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. f AbgG gestatten den Bundestagsfraktionen, die staatlichen Zuschüsse für Öffentlichkeitsarbeit zu verwenden. Das ist ebenfalls verfassungswidrig. Das BVerfG hat wiederholt hervorgehoben, dass die öffentlichen Mittel für fraktionsinterne Koordination bestimmt sind.<sup>9</sup> Dass sie tatsächlich *nur* dafür bestimmt sind und nicht etwa auch für Öffentlichkeitsarbeit, bestätigt das Wüppesahlurteil. Andernfalls hätte das Gericht nämlich dem fraktionslosen Abgeordneten Wüppesahl eine Beteiligung an den Fraktionszuschüssen, etwa für Öffentlichkeitsarbeit, zuzubilligen müssen, was es aber gerade nicht getan hat.<sup>10</sup> Bei der Öffentlichkeitsarbeit wird die Verletzung der Chancengleichheit außerparlamentarischer Parteien besonders deutlich. Denn Verlautbarungen der Fraktionen rechnen die Bürger regelmäßig ihren Mutterparteien zu. Im Übrigen sind die für Öffentlichkeitsarbeit ausgegebenen Beträge sehr viel höher als in den Rechenschaftsberichten der Fraktionen (siehe § 52 AbgG) angegeben, weil dort nur die Sach-, nicht auch die Personalaufwendungen für Öffentlichkeitsarbeit ausgewiesen werden.

#### b) Bundestag beschränkt Finanzkontrolle

§ 53 Abs. 2 AbgG untersagt dem Bundesrechnungshof, die Ausgaben der Fraktionen auf ihre politische Erforderlichkeit zu prüfen. Auch das widerspricht der Rechtsprechung: »Der verfassungsrechtliche Prüfungsauftrag des Bundesrechnungshofs umfasst [mit den Worten des BVerfG] die Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwendung von Fraktionszuschüssen in gleicher Weise und nach den gleichen verfassungsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Maßstäben wie bei anderen Etatmitteln auch.«<sup>11</sup>

#### c) Geheimniskrämerei des Bundesrechnungshofs

Der Bundesrechnungshof nimmt Beanstandungen bei der Prüfung von Fraktionen nicht in seine veröffentlichten Jahresberichte auf, obwohl Art. 114 Abs. 2 GG dies verlangt.<sup>12</sup> Der Bundestag deckt diese verfassungswidrige Geheimniskrämerei auch noch, indem er unlängst einen § 96 Abs. 4 in die Bundeshaushaltsordnung eingefügt hat, der es dem Bundesrechnungshof erlaubt, Dritten den Zugang zu Prüfungsergebnissen zu verweigern.<sup>13</sup>

### 3.» Erschwindeln« der verfassungswidrigen Regelungen durch ein Camouflage-Gesetz

Die soeben (unter Ziff. 1 sowie Ziff. 2 a und b) dargestellten verfassungswidrigen Regelungen des Abgeordnetengesetzes hatte der Gesetzgeber seinerzeit, an der Öffentlichkeit vorbei, geradezu »erschwindelt«. Bei Darstellung des Zustandekommens der verfassungswidrigen Vorschriften erwähnt der Senat lediglich, dass der Gesetzgeber sich gegen die Weizsäcker-Kommission entschieden habe (Rdnr. 111). Er verschweigt

4 Siehe auch unten 6. – Zum empirisch belegten Unterschied der öffentlichen Kontrollwirkung zwischen Erhöhungen im Gesetz und im Haushaltsplan siehe von Arnim, Politische Parteien im Wandel, 2011, S. 61–63. Siehe auch die Antragsschrift der ÖDP vom 11.06.2012 ([http://192.124.238.252/VONARNIM/Aktuelles/2012/Klage%20BVerfG%20für%20ÖDP/Klage%20BVerfG%20für%20ÖDP%202012%20\(komp\).pdf](http://192.124.238.252/VONARNIM/Aktuelles/2012/Klage%20BVerfG%20für%20ÖDP/Klage%20BVerfG%20für%20ÖDP%202012%20(komp).pdf)), S. 81–84. – Dazu, dass der in § 50 Abs. 2 Satz 3 AbgG vorgesehene Bericht des Bundestagspräsidenten und die in § 12 Abs. 3 Satz 5 vorgesehenen Ausführungsbestimmungen eher Verwirrung stiften, siehe Antragsschrift, S. 73 f.

5 Dazu, dass der Bundestag nicht nur über die Entschädigung, sondern über alle »mit dem Abgeordnetenstatus verbundenen finanziellen Regelungen«, also über die »finanzielle Ausstattung« der Abgeordneten insgesamt, »in eigener Sache entscheidet«: BVerfGE 40, 296 (327). Hinsichtlich der Fraktionen liegt das Entscheiden des Bundestags in eigener Sache auf der Hand. Bei Bewilligung und Verteilung der öffentlichen Mittel für parteinahe Stiftungen entscheidet der Bundestag »gewissermaßen in eigener Sache«, ebenso wie über Sperrklauseln bei Kommunal- und Europawahlen (BVerfGE 120, 82 [105]; 129, 300 [322 f.]; 130, 212 [229]; 135, 259 [289, Rdnr. 57]).

6 BVerfGE 40, 296 (327).

7 Siehe z. B. auch ThürVerfGH, Urteil vom 14.7.2003 (VerfGH 2/01), NVwZ-RR 2003, 793 (794): Entscheidung durch formelles Parlamentsgesetz. – Zu weiteren Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren siehe unten III.

8 von Arnim, Zur »Wesentlichkeitstheorie« des Bundesverfassungsgerichts, DVBl. 1987, 1241.

9 BVerfGE 20, 56 (104); 80, 188 (231).

10 BVerfGE 80, 188 (231). Siehe auch Antragsschrift, S. 46–48.

11 BVerfGE 80, 188 (214).

12 BVerfGE 80, 188 (214): »Der Bundesrechnungshof ist [...] verpflichtet, »Beanstandungen bei der Prüfung von Fraktionen [...] in den jährlichen [zu veröffentlichenden] Prüfungsbericht aufzunehmen (Art. 114 Abs. 2 Grundgesetz).«

13 Holger Grewe, Die Änderung der BHO: Eingeschränkter Informationszugang gegenüber dem Bundesrechnungshof unter Aufgabe der Regelungssystematik des IFG?, NVwZ 2014, 275.



dabei aber, dass die Initiatoren des Gesetzes<sup>14</sup> so getan hatten, als würden sie der Kommission folgen,<sup>15</sup> um jede Auseinandersetzung mit den entgegenstehenden Urteilen des BVerfG besser ausblenden zu können, auf die auch die Kommission sich gestützt hatte. Das ganze Verfahren war geradezu ein »Musterbeispiel« eines von schlechtem verfassungsrechtlichen Gewissen der Initiatoren geprägten Camouflage-Gesetzes.<sup>16</sup>

#### 4. Zur angeblichen Verfristung

Der Senat ist auf die Verfassungswidrigkeit der unter Ziff. 1–3 genannten Regelungen des Abgeordnetengesetzes nicht eingegangen, weil das diesbezügliche Vorbringen der ÖDP verfristet sei. Nach Auffassung des Senats hätte die ÖDP die Verfassungswidrigkeit der 1994 und 1995 erlassenen Vorschriften damals innerhalb der Sechsmonatsfrist für Organklagen (§ 64 Abs. 3 BVerfGG) geltend machen müssen (Rdnr. 74). Die zentrale Rolle dieser angeblichen Berücksichtigungssperre kraft Verfristung für die Verwerfung der Anträge der ÖDP als unzulässig zeigt sich auch darin, dass diese Argumentation des Senats seinen ganzen Beschluss durchzieht (Rdnr. 67, 72, 73, 74, 90, 109, 110, 111, 115).

Dabei ist dem Senat aber ein gravierender Fehlschluss unterlaufen. Es ging ja gar nicht um die Anfechtung der genannten Vorschriften (die zweifellos verfristet war), sondern darum, ob der Bundestag bei der Beschlussfassung über den Haushalt 2012 als *Gesetzgeber* an die Wertung dieser Vorschriften, trotz ihrer Verfassungswidrigkeit, gebunden war, und diese Frage war zu verneinen. Gebunden war allenfalls die Bundestagsverwaltung, welche die Auszahlung der bewilligten Fraktionsmittel deshalb nicht verweigern durfte,<sup>17</sup> nicht aber der Gesetzgeber. Der Senat hat den entscheidenden Unterschied zwischen der Bindung der Verwaltung und der Nicht-Bindung des Gesetzgebers verkannt. Das wird auch daran ganz offenbar, dass er die angebliche Bindung des Bundestags mit »seiner Bindung an Gesetz und Recht gemäß Art. 20 Abs. 3 GG« zu begründen sucht (Rdnr. 75). Diese Vorschrift betrifft aber nur die Verwaltung und gerade nicht die Gesetzgebung, die eben nach dieser Vorschrift lediglich an die Verfassung gebunden ist.<sup>18</sup>

#### 5. Abgeordnetenmitarbeiter

Bei Abgeordnetenmitarbeitern ist immerhin keine angebliche gesetzliche Sperre zu überwinden. Vielmehr steht schon im Gesetz, dass die Mittel dem Bundestagsabgeordneten nur *gegen Nachweis* ihrer zweckentsprechenden Verwendung ersetzt werden dürfen, also nur zur Unterstützung des Abgeordneten »bei der Erledigung seiner parlamentarischen Arbeit«. Insoweit liegt hier allerdings ein geradezu klassischer Fall von Vollzugsdefizit vor, und dafür ist der Bundestag verantwortlich. Hier besteht ein ausgesprochenes Missverhältnis zwischen den nahe liegenden Möglichkeiten der Manipulation zu Gunsten der Partei einerseits und der mangelnden Kontrolle andererseits. Da Parteiangestellte und –funktionäre als Abgeordnetenmitarbeiter angestellt werden dürfen, besteht die Versuchung zu (ganz- oder teilzeitiger) Scheinanstellung, die der Finanzierung von Parteiaufgaben dient. Eine von der ÖDP vorgenommene Internet-Recherche hatte denn auch Beispiele dafür geliefert, dass z. B. Parteigeschäftsführer auf örtlicher, regionaler und Landesebene als Abgeordnetenmitarbeiter angestellt werden.<sup>19</sup> Der Senat bagatellisiert diese Fälle, indem er ihre Tätigkeit als das »Engagement von Privatpersonen« hinstellt (Rdnr. 99).

Da der Abgeordnete über den Einsatz seiner Mitarbeiter bestimmt, ist er zudem leicht versucht, sie auch im Wahlkampf oder für andere Parteizwecke einzusetzen.

Angesichts dieser Versuchungen wäre der Bundesrechnungshof eigentlich besonders gefragt. Doch der Bundestag verwehrt ihm die Prüfung von Abgeordnetenmitarbeitern.<sup>20</sup> Die Ausspernung des Rechnungshofs lässt sich keineswegs mit der Freiheit des Mandats (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG) rechtfertigen, wie der Bundestag behauptet. Das folgt schon daraus, dass auch Hochschulen, Rundfunkanstalten und Gemeinden verfassungsrechtliche Freiheits- und Autonomiegarantien genießen und dennoch ihre in eigener Verantwortung verwendeten Mittel der Prüfung durch die Rechnungshöfe unterliegen. Bestätigt wird dies dadurch, dass auch Mitarbeiter von Landtagsabgeordneten (die natürlich ebenfalls die Freiheit des Mandats genießen) von Rechnungshöfen geprüft werden, so zum Beispiel in Bayern. Die Situation ist ähnlich wie früher bei den Fraktionen, die sich zunächst – ebenfalls unter Berufung auf die Freiheit des Mandats – gegen eine Prüfung durch die Rechnungshöfe wehrten,<sup>21</sup> dann aber einlenken mussten.<sup>22</sup>

Der Eindruck eines offensichtlichen Vollzugsdefizits wird dadurch weiter verstärkt, dass selbst der vom Fernsehmagazin Report Mainz vor der Bundestagswahl 2013 aufgezeigte ganztägige Einsatz von Mitarbeitern aller befragten Abgeordneten im Wahlkampf den Präsidenten des Bundestags bisher nicht zum Einschreiten bewogen hat, obwohl Derartiges eindeutig verfassungswidrig ist, auch nach Auffassung des Senats (Rdnr. 94). Der Bundestagspräsident ist nun mal von den Abgeordneten nicht wirklich unabhängig. Und auch an einer Kontrolle durch die Öffentlichkeit fehlt es, weil die Abgeordneten ihr gegenüber keine Rechenschaft über die Beschäftigung und die Verwendung ihrer staatlich bezahlten Mitarbeiter legen müssen.

Dass das Vollzugsdefizit schon seit Jahren besteht, stellt keine Berücksichtigungssperre dar (so aber Rdnr. 112), ebenso wenig wie die Erlaubnisse und Verbote des Abgeordnetengesetzes eine Berücksichtigung ihrer Verfassungswidrigkeit unterbinden können,

14 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP vom 20.04.1993, Bundestagsdrucksache 12/4756.

15 Dr. Peter Struck, Fraktionsvorsitzender der SPD, erste Lesung des Gesetzentwurfs am 29.4.1993, Plenarprotokoll, S. 13216: »Es ist absolut falsch [...], wir würden uns mit diesem Gesetzentwurf gegen Vorschläge dieser Kommission aussprechen«.

16 Im ganzen Verfahren erfolgte von Seiten der Initiatoren des Gesetzes weder bei Erlaubnis der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen (§§ 47 Abs. 3, 50 Abs. 1 AbgG), noch bei Begrenzung der Prüfung des Rechnungshofs (§ 53 Abs. 2 Satz 2 AbgG) noch schließlich bei der Bestimmung der Höhe und der Verteilung der öffentlichen Mittel lediglich im Haushaltsplan (§ 50 AbgG) eine Auseinandersetzung mit der entgegenstehenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

17 Selbst das erscheint fraglich. § 76 Abs. 1 Nr. 2 BVerfGG spricht dafür, dass auch die Verwaltung ein verfassungswidriges Gesetz nicht zu vollziehen braucht. Siehe auch Hartmut Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl., 2010, § 8 Rdnr. 17; Michael Sachs, Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 20 Rdnr. 97.

18 Nähere Darstellung der Rechtslage am Beispiel der Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen siehe Antragsschrift, S. 26–28 und 44.

19 Siehe Antragsschrift, S. 54–56 mit Anlage 8.

20 Bundestagsdrucksache 12/5659, S. 11.

21 von Arnim, Staatliche Fraktionsfinanzierung ohne Kontrolle?, 1987, 50–59; ders., Finanzierung der Fraktionen, 1993, 36–40.

22 Dazu, dass die Fraktionen mittels des von ihnen beherrschten Bundestags immer noch (unzulässige) Einschränkungen machen, siehe oben Ziff. 2 b.

wenn es um die Beurteilung der Bewilligungen und des Vorliegens eines missbräuchlichen Systems geht (siehe oben unter 4)

#### 6. Entscheidungen des Bundestags in eigener Sache

Bei der Bewilligung staatlicher Mittel<sup>23</sup> und ihrer Verwendung auch für Parteizwecke,<sup>24</sup> bei der Beseitigung oder Schwächung der gerade bei Entscheidungen in eigener Sache eigentlich unerlässlichen Kontrollen<sup>25</sup> und bei der Absegnung dieser Verfahren durch materiell und möglicherweise auch formell verfassungswidrige Gesetze<sup>26</sup> – überall handelte der Bundestag in eigener Sache oder »gewissermaßen in eigener Sache« und überall lag das Motiv zu Grunde, sich im Interesse des Erhalts von Geld, Status und Macht möglichst unbehelligt »selbst bedienen« zu können.<sup>27</sup> Typischerweise erfolgen solche Entscheidungen dadurch, dass die Fraktionen und Abgeordneten politische Kartelle bilden, um die Kontrollen möglichst auszuhebeln:

- Die Regierungs- und die Oppositionsfraktionen ziehen, wenn es um die Selbstbewilligung von öffentlichen Mitteln und die Ausschaltung oder Schwächung von Kontrollen geht, regelmäßig an einem Strang, so dass die Kontrolle durch die Opposition weitgehend ausfällt.
- Da vom Funktionieren der Opposition wesentlich auch die Wirksamkeit der öffentlichen Kontrolle abhängt, schon weil diese den Medien die nötigen Informationen verschafft, wird auch die öffentliche Kontrolle regelmäßig geschwächt.
- Da die Wähler, wenn Regierung und Opposition sich einig sind, keine Seite für übermäßige »Selbstbedienung« bei Wahlen belohnen oder bestrafen können, wenn sie nicht außerparlamentarische Parteien wählen wollen, wird auch die Kontrolle durch Wahlen erheblich beeinträchtigt.
- Selbst die Kontrolle durch die Masse der eigenen Parteimitglieder, die ein Bekanntwerden der »Selbstbedienung« voraussetzt, fällt aus.

Der Senat will die Bedeutung des Entscheidens in eigener Sache auf die Frage einer »Umkehr der Darlegungslast« reduzieren, die er aber ablehnt (Rdnr. 82).<sup>28</sup> Ansonsten blendet der Senat das Problem von Entscheidungen in eigener Sache völlig aus,<sup>29</sup> obwohl das Streben der politischen Klasse nach Geld, Status und Macht, dessen Durchsetzung Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache Vorschub leisten, das übergreifende Gemeinsame der einschlägigen Einzelregelungen und Aktionen des Bundestags ist und diese zu einem Gesamtsystem zusammenschmiedet.<sup>30</sup>

#### 7. Parteinähe Stiftungen

Parteinähe Stiftungen befinden sich in einem gesetzlosen Zustand. Das ist mit der Wesentlichkeitsrechtsprechung des BVerfG schwerlich vereinbar. Dieser Mangel verletzt als solcher die Rechte außerparlamentarischer Parteien noch nicht. Das geschieht aber sehr wohl bei verdeckter Parteienfinanzierung. Ein Urteil des BVerfG von 1986 hatte dies hinsichtlich der Globalzuschüsse der Stiftungen zwar noch in Abrede gestellt. Doch dieses Urteil ist verfassungsrechtlich überholt. Das bestätigt auch die Parallele zu dem am selben Tag ergangenen Parteienfinanzierungsurteil,<sup>31</sup> von welchem sich der Senat sechs Jahre später distanzierte.<sup>32</sup> Die Beurteilungsgrundsätze und die gerichtliche Kontrolldichte haben sich inzwischen deutlich verschärft. Der Senat hatte der Beurteilung 1986 noch den allgemeinen Gleichheitssatz zu Grunde gelegt.<sup>33</sup> Das ist, wenn es um politischen Wettbewerb geht, überholt, wie die Sperrklausel-Urteile des Senats zeigen.

So wurde aufgrund verschärfter Beurteilungsgrundsätze und intensiverer gerichtlicher Prüfung die früher vom Gericht akzeptierte Sperrklausel bei Europawahlen<sup>34</sup> jüngst für verfassungswidrig erklärt und aufgehoben.<sup>35</sup> Eine solche Entscheidung »gewissermaßen in eigener Sache« trifft der Bundestag auch bei Bestimmung der Höhe der Globalzuschüsse.

Doch der Senat hat sich den Zugang zu dieser Argumentation versperrt, indem er den Grundsatz der Entscheidung in eigener Sache, welche die vorstehende Argumentation trägt, unterdrückt hat (siehe oben Ziff. 6). Im Übrigen hatte praktisch das gesamte Fachschrifttum das Urteil von 1986 mit guten Gründen als unrichtig kritisiert.<sup>36</sup>

Die Lage hat sich auch insofern verändert, als die Anerkennung der Verfassungswidrigkeit von Globalzuschüssen nicht mehr zu ihrer Beseitigung führen muss, was 1986 noch gedroht hatte, weil damals der Staat nur die Wahlkampfkosten erstatten durfte. Die verdeckte Parteienfinanzierung kommt aber dem gesamten Ausgabenfächer der jeweiligen Mutterparteien zugute. Seit 1992 dürfen dagegen auch andere Ausgaben der Parteien staatlich bezuschusst werden, so dass die Anerkennung von verdeckter Parteienfinanzierung nur noch zur Begrenzung und wirksamen Kontrolle der Globalzuschüsse führt.

Zudem wird seit dem Erlass der so genannten Gemeinsamen Erklärung von 1998 und dem Ausscheiden der FDP aus dem Bundestag nach der Wahl von 2013 deutlich, zu welcher gewaltigen Benachteiligung außerparlamentarischer Parteien das selbst gemachte Stiftungsreglement führt; das zeigt sich etwa am Beispiel der FDP und der AfD. Während die Friedrich-Naumann-Stiftung auch nach dem Ausscheiden der FDP aus dem Bundestag weiterhin staatlich alimentiert wird, erhält die AfD mit praktisch dem gleichen Wahlergebnis bei der Bundestagswahl 2013 keine Stiftungsfinanzierung. Da eine Stiftung erst dann subventioniert wird, wenn die Mutterpartei zweimal hintereinander bei Bundestagswahlen erfolgreich war, kann die AfD, selbst wenn sie und die FDP 2017 die Sperrklausel überwinden sollten, frühestens 2021 Stiftungsgeld erhalten.

23 Antragsschrift, S. 71–73.

24 Antragsschrift, S. 70 f.

25 Antragsschrift, S. 84–89.

26 Antragsschrift, S. 77–80; Schriftsatz vom 19.09.2013, <http://192.124.238.252/VONARNIM/Veroeffentlichungen/VI%20Klagen%20vor%20dem%20BVerfG/2012-%20Klage%20ÖDP%20wegen%20verdeckter%20Staatsfinanzierung%20der%20Parlamentsparteien/Stellungnahme%20I.pdf>, S. 26–33.

27 Zusammenfassend: Schriftsatz vom 19.09.2013, S. 38–42.

28 Dabei übersieht der Senat im Übrigen völlig, dass der Gesetzgeber die Darlegungslast aus anderen Gründen ohnehin trägt (siehe unter III).

29 Der Senat erkennt lediglich eine mögliche Verletzung der Chancengleichheit, welche er auf die Thematik der verdeckten Parteienfinanzierung aber gerade nicht anwenden will (Rdnr. 66). Das hier eigentlich zu erörternde Problem von Entscheidungen des Bundestags in eigener Sache bleibt völlig ausgespart.

30 So Antragsschrift, S. 34–36 und 89 f.

31 BVerfGE 73, 40, Urteil vom 14.07.1986.

32 BVerfGE 85, 264.

33 BVerfGE 73, 1 (38), Urteil vom 14.07.1986.

34 BVerfGE 51, 222.

35 BVerfGE 129, 300 (322 f.); 135, 259 (289).

36 Siehe Schriftsatz der ÖDP vom 15.06.2015, [http://192.124.238.252/VONARNIM/Veroeffentlichungen/VI%20Klagen%20vor%20dem%20BVerfG/2012-%20Klage%20ÖDP%20wegen%20verdeckter%20Staatsfinanzierung%20der%20Parlamentsparteien/2014\\_12\\_25\\_Hartz\\_IV.pdf](http://192.124.238.252/VONARNIM/Veroeffentlichungen/VI%20Klagen%20vor%20dem%20BVerfG/2012-%20Klage%20ÖDP%20wegen%20verdeckter%20Staatsfinanzierung%20der%20Parlamentsparteien/2014_12_25_Hartz_IV.pdf), S. 9 mit Nachweisen

Die eine Partei steht also mit einer anderen in politischer Konkurrenz, welche acht Jahre lang hohe Subventionen für ihre Stiftung erhält und dadurch einen großen Wettbewerbsvorteil besitzt, auch wenn beide Parteien gleiche Wahlergebnisse erzielen. Mit dem Grundsatz der Chancengleichheit dürfte dies kaum noch vereinbar sein und bei strenger Gerichtskontrolle, wie sie bei Entscheidungen in eigener Sache über staatliche Mittel erforderlich ist, kaum Bestand haben.

Eine Verfristung durch Unterlassen eines früheren Vorgehens, welches es dem Haushaltsgeber bei der Bewilligung der Mittel für das Jahr 2012 verwehren würde, bei seinen Beschlüssen die Verfassungswidrigkeit der Globalzuschüsse zu berücksichtigen (so Rdnr. 111 und 113), besteht auch hier nicht (siehe dazu oben unter 4). Auch die Klage der 1980 gegründeten Grünen gegen die 1983 gezahlten Globalzuschüsse an die parteinahen Stiftungen, die zu dem Urteil von 1986 geführt hatte, war nicht etwa deshalb unzulässig, weil die Grünen auch frühere Bewilligungen schon hätten anfechten können.<sup>37</sup>

## 8. Ergebnis

Nimmt man alles zusammen in den Blick, so wird deutlich, dass es sich um ein umfassendes, in eigener Sache errichtetes Geflecht handelt, das, »sei es durch übermäßige Zuwendungen, sei es durch ungenügende Voraussicht und Kontrolle, einem Missbrauch das Tor geöffnet und so den Weg [...] für eine verfassungswidrige Parteienfinanzierung« geebnet hat.<sup>38</sup> Die Fraktionen und Abgeordneten bewilligen sich die Mittel – unter massiver Schwächung der öffentlichen Kontrolle – in eigener Sache, indem sie die Festsetzung der Höhe und der Verteilung in den Haushaltsplan abschieben. Die entsprechenden gesetzlichen Ermächtigungen sind ihrerseits materiell verfassungswidrig, indem sie das Abschieben in den Haushaltsplan, die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen und das Kupieren der Rechnungshofkontrolle erlauben, und zudem formell höchst anfechtbar, weil die Bestimmungen manipulativ zustande gekommen sind, da die Urteile des BVerfG, aus denen sich ihre Verfassungswidrigkeit ergibt, beim damaligen Gesetzgebungsverfahren gezielt ausgeblendet und der Öffentlichkeit vorenthalten wurden. Ein Übriges tut das Aussperren des Rechnungshofs von der Kontrolle der Abgeordnetenmitarbeiter und die mangelnde Kontrolle des den Abgeordneten und Fraktionen gegenüber nicht unabhängigen Bundestagspräsidenten. Daraus ergibt sich, dass der Senat beiden Anträgen der ÖDP – schon aus Gründen der materiellen Verfassungswidrigkeit der Regelungen – eigentlich hätte entsprechen müssen. Dasselbe Ergebnis folgt, wie sogleich unter III dargelegt wird, auch aus der Verletzung der prozeduralen Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren bei Bewilligung der öffentlichen Mittel.

## III. Prozedurale Verfassungswidrigkeit

Der Senat verlangt von der ÖDP eine Gegenüberstellung des für die Erfüllung der legitimen Aufgaben benötigten Finanzbedarfs und der Höhe der tatsächlich bewilligten Mittel, damit sich aus der Differenz die Existenz und die Höhe der verdeckten Parteienfinanzierung ergebe.<sup>39</sup> Doch damit wird der ÖDP Unmögliches auferlegt.

Die Höhe des gerechtfertigten Bedarfs der Fraktionen und der Stiftungen an Geld sowie der Abgeordneten an Mitarbei-

tern und damit auch die Überhöhung der Mittel lassen sich objektiv gar nicht feststellen. Deshalb wäre hier zum einen auf verfassungswidrige Ausgaben der Fraktionen, wie etwa für Öffentlichkeitsarbeit, abzustellen gewesen; diese können ja von vornherein keinen gerechtfertigten Bedarf darstellen. Diesen Ansatz hat das Gericht der ÖDP aber abgeschnitten, indem es einen Rückgriff auf die Verfassungswidrigkeit der §§ 47 Abs. 3 und 50 Abs. 1 AbgG ausschließt (Rdnr. 74), fälschlicherweise, wie oben unter II 4 dargelegt. Zum anderen ist auf das Gesetzgebungsverfahren abzustellen. Der Senat spricht selbst von »Darlegungslast« (Rdnr. 82) bzw. von »Vortragslast« (Rdnr. 83), schiebt diese aber der ÖDP zu. Dabei übergeht er, dass der Senat in vergleichbaren Fällen dem Gesetzgeber die Darlegungslast auferlegt:

Im Anschluss an das Harz IV-Urteil des Ersten Senats<sup>40</sup> hat der Zweite Senat dem Gesetzgeber eine spezielle Darlegungslast hinsichtlich der Höhe der Beamtenbesoldung auferlegt<sup>41</sup> und dies jüngst in einem weiteren Urteil bestätigt.<sup>42</sup> Das wird damit begründet, dass es hinsichtlich des Existenzminimums und der Besoldungshöhe an inhaltlichen Maßstäben fehlt und deshalb kompensatorisch besondere prozedurale Anforderungen an den Gesetzgeber zu stellen sind.<sup>43</sup> Im Bereich der verdeckten Parteienfinanzierung ist die Unbestimmtheit aber mindestens ebenso groß. Für die Höhe der öffentlichen Mittel für Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter oder parteinahe Stiftungen gibt es keine inhaltlichen Maßstäbe. Ebenso wenig gibt es inhaltliche Kriterien dafür, welcher Anteil der tatsächlich gewährten Zahlungen aufgrund verdeckter Parteienfinanzierung überhöht ist.

Zwar mag es fraglich sein, ob ein grundrechtlicher oder grundrechtsgleicher Leistungsanspruch der Fraktionen und Stiftungen sowie der Abgeordneten hinsichtlich ihrer Mitarbeiter besteht, wie auf das Existenzminimum<sup>44</sup> und auf angemessene Besoldung.<sup>45</sup> Klar ist aber, dass außerparlamentarische Parteien einen grundrechtlichen Anspruch darauf haben, nicht durch verdeckte Staatsfinanzierung der Parlamentsparteien diskriminiert zu werden. Und eine Überhöhung zum Beispiel der Fraktionszuschüsse läuft auf verdeckte Staatsfinanzierung hinaus<sup>46</sup> oder ebnet ihr jedenfalls den Weg.<sup>47</sup> Deshalb sind die Grundsätze, welche der Senat für die Bemessung des Existenzminimums und der Beamtenbesoldung entwickelt hat, auch auf die verdeckte Parteienfinanzierung anzuwenden.

Dass es hier nicht um die Sicherung einer Untergrenze für die Leistungen geht wie beim Existenzminimum und der

37 BVerfGE 73, 1 (27 ff.).

38 BVerfGE 80, 188 (214). Siehe auch BVerfGE 20, 56 (102).

39 So hinsichtlich der Fraktionen in Rdnr. 77–79, hinsichtlich der Abgeordnetenmitarbeiter in Rdnr. 95 ff. und hinsichtlich der Globalzuschüsse der parteinahen Stiftungen in Rdnr. 107.

40 BVerfGE 125, 175 (225 f.).

41 BVerfGE 130, 263 (301 f.).

42 Urteil vom 05.05.2015 (2 BvL 17/09 u.a.), Rdnr. 129 f.

43 Urteil vom 05.05.2015, Rdnr. 130.

44 BVerfGE 125, 175 (222): »Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums.«

45 Urteil vom 05.05.2015, Rdnr. 92: Art. 33 Abs. 5 GG begründet »ein grundrechtsgleiches Recht der Beamten«.

46 BVerfGE 20, 56 (105): »Zuschüsse [...], die durch die Bedürfnisse der Fraktionen nicht gerechtfertigt wären, also eine verschleierte Parteienfinanzierung enthielten.«

47 BVerfGE 80, 188 (214): Unzulässig wäre es, wenn »der Bundestag [...] durch übermäßige Zuwendungen [...] den Weg [...] für eine verfassungswidrige Parteienfinanzierung« ebnen würde.

Besoldung, sondern um die Eingrenzung der legitimen Leistungen nach oben, kann keinen Unterschied machen. Das bestätigt auch die Rechtsprechung zur Kreditaufnahme gemäß Art. 115 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 2 GG a.F.,<sup>48</sup> mit welcher der Senat dem Gesetzgeber ebenfalls eine besondere Darlegungslast auferlegt hatte, obwohl es um die Verhinderung eines Zuviel an kreditfinanzierten Staatsausgaben ging.

Der Gesetzgeber ist deshalb von Verfassung wegen verpflichtet, die Höhe der für Fraktionen, Stiftungen und Abgeordnetenmitarbeiter bewilligten Mittel sorgfältig zu begründen. Doch daran fehlt es vollständig. 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.<sup>49</sup>

Dass die mangelnde Begründung geradezu ein Charakteristikum der Zahlungen ist, zeigt 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. Sie wurden weder im Bericht über die so genannte Bereinigungssitzung des Haushaltsausschusses des Bundestags<sup>50</sup> noch in der zweiten Lesung des Bundeshaushalts<sup>51</sup> noch im Bundeshaushalt 2014 begründet.<sup>52</sup> Ebenso wenig wurde die Festsetzung der Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter und Fraktionen durch den Haushaltsausschuss begründet.<sup>53</sup> Dasselbe gilt für die sprunghaften Steigerungen der Mitarbeiterpauschalen von Bundestagsabgeordneten 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; sie alle entbehren jeder stichhaltigen öffentlichen Begründung. Es handelt sich durchgehend um Entscheidungen ins Blaue hinein ohne vernünftige Grundlage, die das BVerfG im Hartz IV- und in den Besoldungsurteilen zurückgewiesen hat. 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.<sup>54</sup>

Der Umstand, dass der Bundestag in eigener Sache entscheidet, unterstreicht das Gebot begründeter Darlegungen des Gesetzgebers. Diese Argumentation ist, wie die Urteile zum Existenzminimum und zur Beamtenbesoldung zeigen, in denen von Entscheidungen des Gesetzgebers in eigener Sache keine Rede ist, aber keinesfalls Bedingung. Deshalb steht auch die Zurückweisung des Gedankens von Entscheidungen in eigener Sache durch den Senat (siehe oben unter II 6) der Darlegungslast des Gesetzgebers nicht entgegen.

Der Verstoß des Haushaltsgesetzgebers gegen die prozeduralen Mindestvoraussetzungen bedeutet Folgendes:

Dass eine öffentliche Begründung dafür fehlt, dass die im Bundeshaushalt 2012 bewilligten Zahlungen für Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahe Stiftungen nicht zu hoch sind und keine verdeckte Parteienfinanzierung enthalten, macht die Bewilligungen aus prozeduralen Gründen verfassungswidrig. Ihre Verfassungswidrigkeit ergibt sich also unabhängig von ihrem Inhalt, der, wie oben unter II dargelegt, ebenfalls verfassungswidrig ist.

Die Überhöhung – aufgrund verdeckter Parteienfinanzierung – wird durch Anscheinsbeweise bestätigt, welche die ÖDP vorgelegt hat.<sup>55</sup> Wenn der Senat, ohne dass der Gesetzgeber selbst schlüssige Begründungen vorgelegt hat, die Anscheinsbeweise der ÖDP mit dem Argument zu zerpfücken sucht, sie ließen keinen zwingenden Schlüsse zu, so widerspricht das der verfassungsrechtlich vorgegebenen Lastenverteilung in krasser Weise.

## IV. Verweigerung des rechtlichen Gehörs

### 1. Ausblenden von Vorbringen der ÖDP

Der Senat ist auf zentrales Vorbringen der ÖDP nicht eingegangen. So hat er bei seiner Weigerung, die Verfassungswidrigkeit der Vorschriften des Abgeordnetengesetzes zu berücksichtigen (oben II 4), die entgegenstehenden Darlegungen der ÖDP mit keinem Wort erwähnt und sich nicht damit auseinandergesetzt.

Der Senat behauptet, die ÖDP habe nichts Relevantes für die Überholtheit des Stiftungsrates von 1986 vorgetragen und dieses Urteil deshalb seine Argumentation zu Grunde gelegt (Rdnr. 108). Tatsächlich hatte die ÖDP in ihrer Antragschrift dargelegt, dass dieses Urteil inzwischen, vor allem aufgrund verschärfter Beurteilungsmaßstäbe und erhöhter Kontrolldichte, nicht mehr zu halten ist,<sup>56</sup> und dies in weiteren Schriftsätzen vertieft.<sup>57</sup>

Was die Verweigerung der Rechnungshof-Prüfung der Abgeordnetenmitarbeiter durch den Bundestag anlangt, sucht der Senat, offenbar um die mangelnde Prüfung nicht dem Bundestag zurechnen zu müssen, die Verantwortung dafür dem Rechnungshof zuzuschieben, indem er von »einem Verzicht des Rechnungshofs« spricht (Rdnr. 104). Die Verweigerung durch den Bundestag liege »mehr als 20 Jahre zurück« (Rdnr. 117), sei also nicht mehr relevant. Dabei übergeht der Senat mit Stillschweigen, dass ihm die ÖDP eine Mitteilung des Bundesrechnungshofs vom 13.12.2010 vorgelegt hatte, aus der sich ergibt, dass der Bundes-

48 BVerfGE 79, 311 (343 ff.).

49 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

50 Bundestagsdrucksache 18/1025 vom 18.06.2014, S. 38.

51 Siehe Dr. Dietmar Bartsch (Die Linke), Protokoll der Bundestagsitzung vom 26.06.2014, S. 3906; Martin Gerster (SPD), S. 3910 f.

52 Einzelplan 06, Titel 685 12 und 894 12.

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

54 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.

55 Übersicht bei von Arnim, Die Angst der Richter vor der Macht, 64–68.

56 Antragschrift, S. 24 f., 59–61.

57 Schriftsatz vom 19.09.2013, S. 6 f., 10 f., 14, 36 f.; Schriftsatz vom 12.12.2013, [http://192.124.238.252/VONARNIM/Veroeffentlichungen/VI%20Klagen%20vor%20dem%20BVerfG/2012-%20Klage%20ÖDP%20wegen%20verdeckter%20Staatsfinanzierung%20der%20Parlamentsparteien/2015\\_6%208\\_II\\_OEDP\\_Klage.pdf](http://192.124.238.252/VONARNIM/Veroeffentlichungen/VI%20Klagen%20vor%20dem%20BVerfG/2012-%20Klage%20ÖDP%20wegen%20verdeckter%20Staatsfinanzierung%20der%20Parlamentsparteien/Stellungnahme%20II.pdf), durchgehend.

tag dem Rechnungshof auch später noch die Vorlage der Verträge mit Abgeordnetenmitarbeitern verwehrt.<sup>58</sup>

Der Beschluss weicht stillschweigend von der bisherigen Rechtsprechung des Senats, dass Entscheidungen, die der Bundestag »gewissermaßen in eigener Sache« trifft, einer strengen Gerichtskontrolle zu unterwerfen sind, ab, ohne den Widerspruch zur bisherigen Rechtsprechung, auf der wesentliche Teile des Vorbringens der ÖDP beruhten, kenntlich zu machen oder gar zu begründen und auf das diesbezügliche Vorbringen der ÖDP einzugehen.

Der Senat geht auf die prozeduralen Anforderungen an die Gesetzgebung, welche dem Bundestag die Darlegungslast auferlegt, und die einschneidenden Konsequenzen, die sich aus ihrer Nichterfüllung ergeben (siehe oben III), mit keinem Wort ein und unterschlägt das entsprechende Vorbringen der ÖDP.<sup>59</sup> Stattdessen zerpfückt der Senat die von der ÖDP vorgetragene Anscheinsbeweise und fordert von ihr Unmögliches, indem er eine Gegenüberstellung der legitimen und der illegitimen Teile der Bewilligungen für Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Globalzuschüsse der Stiftungen verlangt.

## 2. Konsequenzen

Selbstverständlich hat ein Kläger keinen Anspruch darauf, dass das Gericht seiner Auffassung folgt. Das Gericht darf die Argumente des Klägers aber in seiner Entscheidung nicht einfach übergehen. Dies ist hier geschehen. Der Senat hat der ÖDP das rechtliche Gehör in mehreren gravierenden Punkten, die für den Ausgang des Verfahrens erheblich waren, versagt, zentrales Vorbringen der ÖDP ersichtlich nicht erwogen und damit in krasser Weise gegen Art. 103 Abs. 1 GG verstoßen.

Normalerweise kann gegen unanfechtbare Beschlüsse nicht mehr gerichtlich vorgegangen werden. Bei grobem prozessualen Unrecht machen Rechtsprechung und Schrifttum aber eine Ausnahme, vor allem bei Verletzung des prozessualen Fundamentalrechts auf rechtliches Gehör.<sup>60</sup> Das gilt auch für Entscheidungen des BVerfG selbst.<sup>61</sup> Deshalb dürfte auch hier ein ungeschriebener Rechtsbehelf bestehen. Angesichts der Befangenheit des Zweiten Senats, der ja über seinen eigenen Beschluss urteilen, also in eigener Sache entscheiden müsste, dürfte davon allerdings nicht viel zu erwarten sein.<sup>62</sup>

Eher Erfolg versprechen könnte eine Klage zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte sein,<sup>63</sup> für die eine Frist von sechs Monaten gilt (Art. 35 Abs. 1 EMRK).

Hans Herbert von Arnim, Speyer

<sup>58</sup> Antragschrift, S. 86 mit Anlage 16.

<sup>59</sup> Antragschrift, S. 91, und Schriftsatz vom 07.01.2015.

<sup>60</sup> BVerfGE 69, 233 (242). Siehe auch BVerfGE 73, 322 (329): »Von Verfassung wegen liegt es nahe, bei offenkundiger Verletzung des rechtlichen Gehörs Gegenvorstellungen allgemein zuzulassen.«

<sup>61</sup> BVerfG, NJW 1987, 486.

<sup>62</sup> So für derartige Fälle auch Andreas Vosskuhle, Bruch mit dem Dogma: Die Verfassung garantiert Rechtsschutz gegen den Richter, NJW 2003, 2193 (2197) unter Hinweis auf dens., Rechtsschutz gegen den Richter, 1993, 317 ff. mit weiteren Nachweisen.

<sup>63</sup> Dazu vorläufig von Arnim, Die Angst der Richter vor der Macht, 104 ff. Siehe auch die dortigen Ausführungen zur Besorgnis der Befangenheit des Berichterstatters Peter Müller (S. 45–47) und zu den Gründen für das »Abwürgen« des Gerichtsverfahrens durch den Unzulässigkeitsbeschluss, vor allem das vermutete Bestreben des Gerichts, in der heiklen Sache inhaltlich nicht entscheiden zu müssen (S. 91–99).