

## Parteienfinanzierung in Deutschland

– Eine Kritik –

Von Universitätsprofessor Dr. Hans Herbert von Arnim, Speyer\*

**Über die Regelung ihrer Finanzierung entscheiden die Parteien im Parlament selbst. Um ein Übermaß an Staatsgeld und die Diskriminierung möglicher politischer Konkurrenten zu verhindern, bedarf es der Kontrolle. Aber auch deren Ausgestaltung regeln die Parteien. Damit erweist sich die Parteienfinanzierung als zentraler Anwendungsfall der Grundfrage des Parteienstaats: Wer kontrolliert die Kontrolleure?**

### I. Einführung

Das Gesetz über Parteien und ihre Finanzierung beschließen formal die Parlamente, tatsächlich aber entscheiden die Parteien selbst. Sie bestimmen auch die personelle Zusammensetzung der Verfassungsgerichte, der Rechnungshöfe und anderer Kontrollorgane und regeln deren Verfahren, was der Unabhängigkeit der Kontrolle in Sachen Politikfinanzierung wenig zuträglich ist. Das Grundgesetz hatte noch keine Regelung über die Staatsfinanzierung der Parteien getroffen, weil der Parlamentarische Rat sie noch nicht kannte. Angesichts der Befangenheit des parlamentarischen Gesetzgebers sprang das Bundesverfassungsgericht in die Bresche und entwarf ein rechtliches Reglement – mit allen Mängeln dieser Form der Rechtsschöpfung. Nachdem das Gericht der Staatsfinanzierung anfangs selbst den Weg gebahnt hatte, schuf es Obergrenzen und postulierte öffentliche Kontrolle. Von diesen Anforderungen sind die „Ersatzparteien“ (Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Parteistiftungen), zu denen die Parteien die Gelder alsbald umlenkten, bisher ausgespart. Ihre Staatsfinanzierung ist deshalb inzwischen auf ein Mehrfaches derjenigen der eigentlichen Parteien angeschwollen, was sie

zunehmend in die Lage versetzt, ihren Mutterparteien zuzuarbeiten.

Die vom Grundgesetz vorgesehene Pflicht der Parteien, öffentliche Rechenschaft über die Herkunft ihrer Mittel abzulegen, vollzog der Gesetzgeber anfangs überhaupt nicht und interpretiert sie auch heute noch zu eng, was auch die Antikorruptionseinheit des Europarats kritisiert.<sup>1</sup> Immerhin sorgte das Gericht dafür, dass auch nicht im Parlament vertretene Parteien an der Staatsfinanzierung durch Zuschüsse und Steuervergünstigungen teilhaben. Deren gewaltige Benachteiligung durch das Hochschießen der Ersatzparteien aber bleibt bestehen.

### II. Überblick

#### 1. Finanzierungsquellen

Die politischen Parteien finanzieren sich in Deutschland vor allem aus vier Quellen: aus Beiträgen ihrer Mitglieder, Spenden, sogenannten Parteisteuern und staatlichen Zuwendungen. Hinzu kommen gelegentlich noch weitere Einnahmen.<sup>2</sup> Während Mitgliedsbeiträge unproblematisch sind, besteht bei Spenden die Gefahr, dass das „große Geld“ übermäßigen Einfluss auf die Politik bekommt, die Demokratie also plutokratische Züge annimmt. Mit Parteisteuern sind Sonderabgaben gemeint, welche die Parteien „ihren“ Abgeordneten und anderen Amtsträgern als Gegenleistung für die Verschaffung des Amtes abpressen – mit der Drohung, sie sonst nicht wieder aufzustellen. Beim Staatsgeld sind die Parteien in der verführerischen Lage, im Parlament selbst bestimmen zu können, wie viel Geld sie bekommen. Dann droht, wenn wirksame Kontrollen fehlen, kein Halten mehr „nach oben“, sodass mit öffentlichen Mitteln gepöppelte bürgerferne Staatsparteien entstehen können, die keine Unterstützung der Basis mehr benötigen und

\* Anmerkung der Schriftleitung: Der Verfasser lehrt an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer. Er war Mitglied der vom früheren Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker berufenen Parteienfinanzierungskommission. – Der Beitrag geht zurück auf eine Public Lecture am 20. September 2019 beim Workshop *Illegal campaign and party financing: The role of regulation and self-regulation der interdisziplinären Forschungsgruppe Organizational Crime Studies an der Universität Heidelberg*.

1 GRECO, Second Addendum to the Second Compliance Report on Germany: Transparency of Party Financing v. 22.3.2019, <https://rm.coe.int/third-evaluation-round-second-addendum-to-the-second-compliance-report/168094c73a> <27.5.2020>.

2 Siehe im Einzelnen § 24 Abs. 4 Ziff. 1–10 PartG.

vom Normalbürger abzuheben drohen. Der Volksmund spricht von „Selbstbedienung“; die Wissenschaft formuliert vornehmer, sie spricht davon, dass das Parlament hier *in eigener Sache* entscheidet und deshalb besonderer Kontrollen bedarf. Das wird bei der Politikfinanzierung besonders deutlich, gilt aber ganz allgemein bei der rechtlichen Festlegung des Status der Parteien.

## 2. Interessenskollisionen

Entscheidungen in eigener Sache verhindert unsere Rechtsordnung ansonsten mit aller Konsequenz: Kein Beamter oder Richter darf tätig werden, wenn er selbst betroffen ist. Dadurch soll verhindert werden, dass der Amtsträger statt ans Gemeinwohl vor allem an sich selbst denkt – oder dass zumindest ein dahin gehender böser Schein entsteht. Im Gegensatz dazu dürfen die Parteien im Bundestag in eigener Sache tätig werden. Denn entschieden werden muss durch Gesetz,<sup>3</sup> und Gesetzgeber ist im Bund nun mal der Bundestag (zusammen mit dem Bundesrat). Wenn alle Parteien im Parlament an einem Strang ziehen, wie häufig bei der Selbstbewilligung von mehr Geld, fällt auch die parlamentarische Opposition aus,<sup>4</sup> die – angesichts der politischen Verschmelzung von Regierung und Parlamentsmehrheit – noch ein gewisses Gegengewicht darstellen könnte. Die Gewaltenteilung erlahmt. Hier besteht eine besondere, gesteigerte Kontrollbedürftigkeit.<sup>5</sup>

## 3. Kontrolle der Kontrolleure

Die Volksvertretung galt immer als Schutzinstanz vor Fehlentwicklungen, als Kontrolleur, der Missbräuche durch andere staatliche Gewalten verhindert. Bei der Staatsfinanzierung der Parteien entsteht nun ein ganz anderes Problem. Jetzt stellt sich die grundlegende Frage, die Philosophen seit *Platon* und *Sokrates* immer wieder beschäftigt hat:<sup>6</sup> Wer kontrolliert die Kontrolleure?<sup>7</sup> Auf unser Thema bezogen: Wer verhindert Missbräuche durch das Hohe Haus selbst? Diese Rolle hat, jedenfalls teilweise, das Bundesverfassungsgericht übernommen. Die Entwicklung der Parteienfinanzierung wird wesentlich von seinen Entscheidungen bestimmt. Das Parteienrecht ist zum guten Teil Rechtsprechungsrecht. Das Gericht hat die Problematik bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache auch durchaus erkannt.<sup>8</sup>

## III. Absolute Obergrenze: überschritten

Um die Staatsfinanzierung zu begrenzen, hat das Bundesverfassungsgericht eine absolute Obergrenze gezogen (s. auch § 18 Abs. 2 des Parteiengesetzes<sup>9</sup>, im Folgenden: PartG): Die Staatsfinanzierung darf zwar an die Preisentwicklung angepasst werden. Darüber hinaus gehende Erhöhungen sind aber verfassungsrechtlich nur zulässig, wenn die bestehenden Verhältnisse eine „einschneidende Veränderung“ erfahren.<sup>10</sup> Dennoch erhöhten die Union und die SPD im Juni 2018 durch Gesetz vom 10. Juli 2018<sup>11</sup> die staatliche Parteienfinanzierung von 165 auf 190 Mio. Euro. Als Grund für die Maßnahme wurde u. a. die Digitalisierung vorgeschoben, die die Überschreitung der finanziellen Grenzen aber schwerlich rechtfertigen kann. Tatsächlich war es darum gegangen, dass beide Parteien bei der Bundestagswahl 2017 erheblich verloren hatten und deshalb sehr viel weniger Staatsgeld erhielten als vorher. Denn ein Kriterium für die Bemessung sind die erlangten Wählerstimmen. Da die Subvention vornehmlich den Parteispitzen zufließt, war die Verringerung für die Parteizentralen besonders schmerzlich. Die Überschreitung der Obergrenze ohne triftigen Grund hätte ein großer Aufreger werden können. Die Erhöhung wurde aber zeitlich unmittelbar vor die Fußball-Weltmeisterschaft gelegt, die schon im Vorfeld publizistisch alles überlagerte.

Man fragt sich, was die große Koalition veranlasst haben mag, sogar gegen den Widerstand der Opposition, die diesmal nicht mit von der Partie war, eine verfassungsrechtlich derart zweifelhafte Regelung durchzuboxen, zumal ja auch vorauszusehen war, dass die Oppositionsparteien dagegen klagen würden, was dann auch geschehen ist. Vielleicht hofft die große Koalition auf ein Entgegenkommen der Rechtsprechung und eine Aufweichung seiner früheren Maßstäbe. Immerhin haben die Parteien mit der Berufung besonders parteinaher Verfassungsrichter, wie des früheren Ministerpräsidenten des Saarlandes, *Peter Müller*, dazu beigetragen, dass das Gericht, das ihn zum Berichterstatter für „Wahlen und Parteienrecht“ machte, die Überprüfung der verfassungswidrigen Staatsfinanzierung von Fraktionen, Stiftungen und Abgeordneten-Mitarbeitern aus formalen Gründen ablehnte.<sup>12</sup> Sollten derartige „Erfolge“ bei Ausschaltung wirksamer Kontrollen den Bundestag veranlasst haben, auch bei der Überschreitung der absoluten Obergrenze auf eine Milderung der Rechtsprechung zu hoffen? Sollte das Bundesverfassungsgericht die Erhöhung schließlich aber doch für verfassungswidrig erklären, können die Parteien – wie bei früheren Urteilen – das bis dahin Erlangte vermutlich behalten. Der Versuch der Regierungsparteien, die Grenzen des Erlaubten auszuweiten und die Konfliktbereitschaft des Gerichts zu testen, dürfte sich also in jedem Fall „lohnen“.

<sup>3</sup> Siehe Art. 21 Abs. 5 GG.

<sup>4</sup> BVerfGE 85, 264 (291 f.).

<sup>5</sup> *Hans Herbert von Arnim*, Parteienfinanzierung – Eine verfassungsrechtliche Untersuchung, 1982, S. 45 ff.

<sup>6</sup> Die Formulierung „*Quis custodiet ipsos custodes?*“ stammt zwar von dem römischen Dichter *Juvenal* (Satiren VI, Verse 347 f.). Die Frage wurde der Sache nach aber immer wieder auch von der Staatsphilosophie thematisiert.

<sup>7</sup> *Hans Herbert von Arnim*, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld – Parteienfinanzierung in Deutschland, 2. Aufl. 1996, S. 35 f. und 376.

<sup>8</sup> BVerfGE 40, 296 (327). Siehe auch schon *Hans Herbert von Arnim*, Abgeordnetenentschädigung und Grundgesetz, 1975, S. 70–74.

<sup>9</sup> Gesetz über die politischen Parteien i. d. F. v. 31.1.1994 (BGBl I S. 149), zuletzt geändert durch Gesetz v. 10.7.2018 (BGBl I S. 1116).

<sup>10</sup> BVerfGE 85, 264 (290–292). Dadurch wurde die schon früher gezogene Begrenzung (s. unter IV. a. E.) unterstrichen und konkretisiert.

<sup>11</sup> BGBl I S. 1116.

<sup>12</sup> BVerfGE 146, 327.

#### IV. Karlsruhe macht den Weg frei

Diese Grenzüberschreitung ist kritikbedürftig. Gewichtiger aber sind andere Entwicklungen. Um sie darzustellen, ist ein Blick in die Entstehungsgeschichte der staatlichen Parteienfinanzierung erforderlich. Als vor mehr als 70 Jahren das Grundgesetz in Kraft trat, war sein Schöpfer, der Parlamentarische Rat, noch davon ausgegangen, die Parteien finanzierten sich ausschließlich aus eigenen Mitteln. Eine Staatsfinanzierung war in Weimarer Zeit und von den Grundgesetzverfassern nicht ernsthaft erwogen worden<sup>13</sup> und galt als verfassungsrechtlich dubios.<sup>14</sup> Umso überraschender war es, als das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil von 1958, in dem es gar nicht um Staatszuschüsse an die Parteien ging, erklärte, eine Gewährung von Staatszuschüssen sei zulässig. Irgendwelche Grenzen oder Kontrollen nannte das Gericht dabei nicht. Der als obiter dictum eingefügte Satz lautete: „Da die Abhaltung von Wahlen eine öffentliche Aufgabe ist und den Parteien bei der Durchführung dieser öffentlichen Aufgabe von Verfassung wegen eine entscheidende Rolle zukommt, muss es auch zulässig sein, nicht nur für die Wahlen selbst, sondern auch für die die Wahlen tragenden politischen Parteien finanzielle Mittel von Staats wegen zur Verfügung zu stellen.“<sup>15</sup> Der Hinweis trug die Handschrift des Richters *Gerhard Leibholz*, der das Urteil als Berichterstatter entworfen hatte und schon immer für die Staatsfinanzierung der Parteien eingetreten war, was vielleicht auch seine wiederholte Berufung ins Gericht durch die Parteien mit erklären könnte. *Leibholz* hatte sich dabei auf seine ziemlich abwegige Parteienstaats-Doktrin gestützt, die Parteien, Volk und Staat in eins setzt<sup>16</sup> und inzwischen längst aufgegeben worden ist, auch vom Bundesverfassungsgericht selbst.<sup>17</sup> Doch die damalige Weichenstellung wirkt immer noch fort.

Die Vollmacht aus Karlsruhe im Rücken, führten die Regierungsparteien die staatlichen Zuschüsse sogleich ein. Das war 1959 ein absolutes Novum in Europa, sozusagen eine europäische Premiere – und wäre sogar eine Weltpremiere gewesen, wenn nicht Costa Rica und Argentinien schon eine Staatsfinanzierung der Parteien gehabt hätten.<sup>18</sup> Die SPD war damals noch entschieden dagegen. Ihr Bundestagsabgeordneter *Hermann Schmidt-Vockenhausen* nannte die Finanzierung aus der Staatskasse eine „Krebskrankheit, die früher auf mittel- und südamerikanische Staaten beschränkt war“.<sup>19</sup> Und *Herbert Wehner*, der legendäre Vorsitzende der SPD-Fraktion im Bundestag, wettete, die Staatsfinanzierung demotiviere

die Parteimitglieder und mache die Parteiführung von ihrer Unterstützung unabhängig.<sup>20</sup>

Die selbst bewilligten öffentlichen Mittel stiegen von Jahr zu Jahr sprunghaft an, und für die Zukunft war noch viel mehr geplant.<sup>21</sup> Deshalb musste das Gericht sie mit Urteilen von 1966 und 1968 begrenzen.<sup>22</sup>

#### V. Ersatzparteien als Empfänger des Staatsgeldes

##### 1. Das zunehmende Gewicht der Ersatzparteien

###### a) Umschichtungen

Doch die Begrenzung umgingen die Parteien, indem sie sich im Bund und in den Ländern Unterstützer schufen und das staatliche Geld in großem Stil auf diese „Hilfstruppen“ umlenkten:

- auf ihre Fraktionen (so werden die „Parteien im Parlament“ genannt), die z.B. Öffentlichkeitsarbeit machen, die man von der ihrer Mutterparteien kaum unterscheiden kann,
- und auf die persönlichen Mitarbeiter der Parlamentsabgeordneten, die damals erst geschaffen wurden und deren Aktivitäten sich mit denen ihrer Parteien vielfach überschneiden.

Da auch diese Zahlungen sinnvollerweise zur Parteienfinanzierung gerechnet werden müssen, erweitert die Politikwissenschaft den engen Parteienbegriff des Parteiengesetzes (die sogenannten parties on the ground) um die „Parteien im Parlament“ bzw. in anderen öffentlichen Ämtern (parliamentary parties bzw. parties in public office).<sup>23</sup> Sie werden im Folgenden „Ersatzparteien“ genannt. Ganz in diesem Sinne sieht auch die Praxis in der Trennung zwischen parlamentarischer und parteipolitischer Arbeit eine „Fiktion“, die in der Realität „längst aufgehoben“ ist, wie der frühere Generalsekretär der CDU, *Heiner Geißler*, schon vor Jahren einräumte.<sup>24</sup> Andere sprechen von „Fraktionsparteien“<sup>25</sup> und betonen damit die wachsende Bedeutung der Fraktionen für ihre Mutterparteien, welche durch den weitgehend unbegrenzten Zugriff der Fraktionen auf staatliche Ressourcen befeuert wird.<sup>26</sup>

Die Subventionierung der *parteinahen Stiftungen* wurde ebenfalls gewaltig ausgebaut, wobei die Hanns-Seidel-

13 BVerfGE 20, 56 (108).

14 Siehe von Arnim (Fn. 7), S. 46–48.

15 BVerfGE 8, 53 (63).

16 Überblick und Kritik von *Leibholz*' Lehre z.B. bei *Hans Herbert von Arnim/Regina Heiny/Stefan Ittner*, Politik zwischen Norm und Wirklichkeit – Systemmängel im deutschen Parteienstaat aus demokratietheoretischer Perspektive, 3. Aufl. 2007, FÖV Discussion Papers Nr. 35, S. 38–47.

17 Statt vieler *Dieter Grimm*, Die politischen Parteien, in: Ernst Benda/Werner Maihofer/Hans-Jochen Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1994, S. 599 (615 ff.).

18 Näheres bei von Arnim (Fn. 7), S. 76 ff.

19 *Hermann Schmidt-Vockenhausen*, Deutscher Bundestag, 4. Wahlperiode, 122. Sitzung v. 15.4.1964, Protokoll, S. 5756.

20 *Herbert Wehner*, z.B. in: Deutscher Bundestag, 4. Wahlperiode, 122. Sitzung v. 15.4.1964, Protokoll, S. 5777 f.

21 von Arnim (Fn. 7), S. 78.

22 BVerfGE 20, 56; 24, 300 (339). Siehe auch *Heino Kaack*, Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags vom 21.11.1983, S. 117 f.; *Hans Herbert von Arnim*, Die neue Parteienfinanzierung, 1989, S. 65 ff.

23 *Thomas Poguntke*, Parties in a Legalistic Culture: The Case of Germany, in: Richard S. Katz/Peter Mair, How Parties Organize, 1994, S. 185 ff.

24 *Heiner Geißler*, Diskussionsbeitrag, in: Dimitris Th. Tsatsos (Hrsg.), Politikfinanzierung in Deutschland und Europa, 1979, S. 34.

25 So z.B. *Peter Radunski*, Fit für die Zukunft? Die Volksparteien vor dem Superwahljahr 1994, Die Sonde 4/1991, 3 (5).

26 *Poguntke* (Fn. 23), 193 (193): „As a means of compensating for the severe constitutional limitations to the expansion of public funding of extra-parliamentary activities, parties have continuously increased revenues for their parliamentary parties in the Bundestag.“

Stiftung der CSU erst noch gegründet werden musste, damit auch diese Partei einen Empfänger für das an-schwellende Staatsgeld erhielt.

#### b) Weder Obergrenzen noch öffentliche Kontrolle

Da die Begünstigten selbst darüber entscheiden, wieviel Geld sie bekommen und hier – anders als bei den Parteien im engeren, staatsrechtlichen Sinne – kein Limit vorgegeben ist, schossen die staatlichen Zahlungen an die drei Ersatzparteien (Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Parteistiftungen) gewaltig in die Höhe, ähnlich eben wie bei den Parteien, als diese vor 1967 noch nicht gedeckelt waren. Die „Selbstbedienung“ wurde (und wird immer noch) dadurch weiter erleichtert, dass die öffentliche Kontrolle, d.h. die Kritik durch die Medien, ausgehebelt wird. Denn für Steigerungen wird nur ein Titel im Bundes-Haushaltsplan geändert, der dann in den tausenden von Titeln des Budgets untergeht, zumal die Aufstockung erst kurz vor der abschließenden Beratung des Haushalts im Plenum des Bundestags vorgenommen wird. Da alle profitieren, hat kaum jemand ein Interesse daran, die Erhöhung öffentlich zu thematisieren und die Medien darauf zu stoßen, selbst wenn der Zuschlag maßlos ausfällt. Auf diese Weise haben die Bundestagsabgeordneten z.B. ihre ohnehin dynamisierten, d.h. an die allgemeine Einkommensentwicklung gekoppelten Mittel für Mitarbeiter für 2016 um 30 Mio. Euro (plus 17,6%) erhöht.<sup>27</sup> Ein anderer einschlägiger Fall ist die Anhebung der Globalzuschüsse für parteinahe Stiftungen um 16 Mio. Euro (plus 13,8%) im Jahre 2014.<sup>28</sup>

Bei den eigentlichen Parteien ist das anders. Soll ihr Staatsgeld vermehrt werden, muss das Parteiengesetz, in dem die Höhe festgelegt ist, geändert werden. Das verlangt einen eigenen Gesetzentwurf, zwei speziell darauf bezogene öffentliche Verhandlungen im Bundestagsplenum und die Publikation des neuen Betrages im Bundesgesetzblatt. Deshalb ist es bei ihnen schwerer, unbegründete Erhöhungen der öffentlichen Kontrolle zu entziehen.

Allerdings gibt es auch bei Einhaltung des Gesetzesvorhalts nicht wirklich eine Gewähr für wirksame mediale Kritik, wie die Erhöhung von 2018 zeigt (s.o. unter III.). Auch mit „Blitzgesetzen“, bei denen der Bundestag die in seiner Geschäftsordnung vorgesehenen Normalfristen zwischen den verschiedenen Stationen der Gesetzgebung abbedingt, kann die öffentliche Kontrolle ausgeschaltet werden, zumal, wenn das am Vorabend eines Großereignisses wie der Olympischen Spiele oder der Fußballweltmeisterschaft geschieht, das medial alles in seinen Bann zieht.<sup>29</sup>

27 Näheres bei Hans Herbert von Arnim, Die Hebel der Macht und wer sie bedient, 2017, S. 32.

28 Ebd., S. 33.

29 von Arnim (Fn. 27), S. 17. Zu den möglichen verfassungsrechtlichen Konsequenzen solcher Blitzgesetze in eigener Sache z.B. Hans Herbert von Arnim, Entschädigung und Amtsausstattung, in: Hans-Peter Schneider/Wolfgang Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, S. 523 (530–534).

Da aber bei den Fraktionen, Stiftungen und Abgeordnetenmitarbeitern darüber hinaus noch weitere gravierende Kontroll-Mängel bestehen, ist bei ihnen eine weitgehend ungehinderte Selbstbewilligung von Staatsgeld möglich. Spaßvögel mögen dabei an das Grimmsche Märchen vom Goldesel denken, der jederzeit auf Wunsch seines Besitzers Gold machen konnte. Ähnlich sah es offenbar auch Konrad Schily (FDP). Als er in den Bundestag eintrat, bemerkte er erstaunt, dort falle das Geld „wie Manna vom Himmel“.<sup>30</sup> Und für den Politikwissenschaftler Wilhelm Hennis war der enorme Ausbau der Fraktionen, der durch die, wie er schrieb, „absolut fantastische Explosion“ der Staatszuschüsse seit Ende der 1960er Jahre ermöglicht worden war, „aus geschichtlicher Perspektive ein Skandal.“<sup>31</sup> Hennis wusste, wovon er sprach. Er war Anfang der 1950er Jahre selbst wissenschaftlicher Assistent der SPD-Bundestagsfraktion gewesen.<sup>32</sup>

#### c) Gewaltiger Umfang – absolut und relativ

Da es für Fraktionen und die Mitarbeiter von Abgeordneten sowie für die (im Inland zu verwendenden) Globalzuschüsse an die Parteistiftungen weder Gesetzesvorbehalt noch Obergrenzen gibt, sind sie auf derzeit rund 800 Mio. Euro im Jahr angewachsen. Das ist mehr als das Vierfache der 190 Mio. Euro, welche die Parteien laut Parteiengesetz jährlich erhalten. Rechnet man alle Staatstöpfe zusammen und bedenkt, dass die Mitgliedsbeiträge und die Parteisteuern sowie kleine und mittlere Spenden beim Geber bis zu 50% steuerbegünstigt sind und die zahlenmäßig gewaltig angewachsenen „Ersatzparteien“ fast vollständig staatlich subventioniert werden, so ergibt sich insgesamt eine Staatsquote der Parteien, die in Richtung 100% tendiert. Vor diesem Hintergrund erscheint die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellte Regel, dass die Staatsfinanzierung der eigentlichen Parteien nicht mehr als 50% ihrer selbst eingeworbenen Gesamteinnahmen betragen darf (relative Obergrenze, s. auch § 18 Abs. 5 PartG),<sup>33</sup> etwas weltfremd.

#### d) XXL-Parlamente

Zu einer ruckartigen Zunahme der Finanzströme für Fraktionen und Abgeordneten-Mitarbeiter hatte in jüngerer Zeit auch die Übergröße des Bundestags und mehrerer Landesparlamente beigetragen. Da das Wahlrecht bisher nicht an die gewandelte Parteienlandschaft angepasst ist, ist allein der Bundestag nach der Wahl von 2017 auf 709 Mitglieder angewachsen. Wird das Wahlrecht nicht geändert, könnten die vielen Überhang- und Ausgleichsmandate den nächsten Bundestag sogar auf über 800 Abgeordnete aufblähen. Deshalb appellierten über hundert Staatsrechtslehrerinnen und Staatsrechtslehrer im September 2019 in einem Offenen Brief an den Bundestag, das Wahlgesetz alsbald zu reformieren, damit der Bundestag bei der nächsten Wahl wieder seine vorge-

30 Konrad Schily, Welt am Sonntag v. 3.5.2009.

31 Wilhelm Hennis, FAZ v. 11.3.1996, S. 9.

32 Sven Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 278.

33 BVerfGE 85, 264 (289f.).

sehene Größe von 598 Mitgliedern erhält.<sup>34</sup> Sie unterstützten damit die wiederholten Mahnungen der Bundestagspräsidenten *Norbert Lammert* und *Wolfgang Schäuble*. Aus dem Bundestag sind verschiedene Vorschläge bekannt geworden, ohne dass die Fraktionen sich bisher aber mehrheitlich auf einen Kompromiss geeinigt hätten.

#### e) Abgeordnetenmitarbeiter

Von den erwähnten 800 Mio. Euro machen allein die Zahlungen für Abgeordnetenmitarbeiter mehr als die Hälfte aus. Das ist in der Öffentlichkeit praktisch unbekannt. Dass Volksvertreter Hilfskräfte haben, die sie „bei der Erledigung [ihrer] parlamentarischen Arbeit“<sup>35</sup> unterstützen, ist natürlich in Ordnung. Das Problem ist das rasante, unkontrollierte Wachstum und die Verwendung für Aufgaben der Parteien (womit deren Begrenzung und Kontrolle unterlaufen werden). Jeder einzelne Bundestagsabgeordnete verfügt allein für persönliche Mitarbeiter über rund 25.000 Euro monatlich (einschließlich der Arbeitgeber-Sozialaufwendungen) und stellt damit typischerweise sieben Personen an. Die 709 Bundestagsabgeordneten haben also an die 5.000 persönliche Mitarbeiter. Auch in vielen Ländern bewilligen die Parlamentsabgeordneten sich eine große, rasch wachsende Zahl von Mitarbeitern.<sup>36</sup> Über diese Mitarbeiter-Fonds verfügen die Abgeordneten, wohlgemerkt, *zusätzlich* zu ihrem (dynamisierten) steuerpflichtigen Gehalt. Dieses beträgt im Bund derzeit 10.083 Euro monatlich. Hinzu kommt eine (dynamisierte) steuerfreie Kostenpauschale von 4.498 Euro, ihre (ebenfalls dynamisierte) beitragsfreie Altersversorgung, die ihnen einen monatlichen Versorgungsanspruch von 252 Euro pro Jahr als Abgeordneter verschafft, und manche sonstigen finanziellen Vorteile. Ein sich auf den ersten Blick vielleicht aufdrängender Vergleich mit den vielen Mitarbeitern, über die die Mitglieder des amerikanischen Kongresses verfügen, passt nicht. Denn die Kongressmitglieder müssen – mangels Gesetzesinitiativrecht des amerikanischen Präsidenten – auch alle Gesetze entwerfen, während das in Deutschland in der Regel die Regierung mit ihrer Ministerialverwaltung tut, die auch die meisten Gesetze einbringt.

#### f) Verschiebung der Gewichte

Die Geldschwemme hat dazu geführt, dass sich die finanziellen und die politischen Gewichte verschoben haben: hin zu den Ersatzparteien, also den Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeitern und Parteistiftungen. Mit dem vielen Geld können sie den Mutterparteien manche Aufgabe abnehmen. Ein Beispiel ist die Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen, die ihnen – laut ihren selbstbeschlossenen Fraktionsgesetzen – erlaubt ist.<sup>37</sup> In Presseerklärungen und Anzeigen der Fraktionen sieht der Bürger automatisch Verlautbarungen der Mutterparteien und rechnet sie diesen zu.

34 Siehe z.B. Offener Brief: Verkleinert den Bundestag!, Die Welt v. 20.9.2019, S. 3; Full House, Bundestag: Deutschland hat zu viele Abgeordnete, daher fordern Staatsrechtler eine Reform – Die Schrumpfkur finden nicht alle gut, Der Spiegel v. 21.9.2019, S. 46 f.

35 § 12 Abs. 3 Satz 1 AbgG.

36 von Arnim (Fn. 27), S. 161.

37 §§ 47 Abs. 1, 50 Abs. 1 AbgG.

Auch die Tätigkeit der vielen persönlichen Mitarbeiter, die meist der Partei ihres Abgeordneten angehören und die zum großen Teil im Wahlkreis eingesetzt werden, überschneidet sich mit der ihrer Parteien umso mehr, als auch ihre *Verwendung* keiner wirksamen Kontrolle unterliegt. Der Abgeordnete, seine Mitarbeiter und seine Partei sind alle vom gleichen Bestreben erfüllt: dem Bestreben, die üppige Arbeitskraft parteinützig einzusetzen und dadurch der Mutterpartei unter die Arme zu greifen.<sup>38</sup> Auf örtlicher und regionaler Ebene bilden Abgeordnetenmitarbeiter geradezu das Rückgrat der jeweiligen Parteiorganisation, wie der Politikwissenschaftler *Peter Lösche* einräumt.<sup>39</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat 2017 zwar dem Bundestag aufgegeben, endlich eine Verwendungs-Kontrolle der Mitarbeiter einzuführen, um ihren zweckwidrigen Einsatz zu verhindern.<sup>40</sup> Darauf stellte der Ältestenrat im Herbst 2019 immerhin einen Katalog von unzulässigen Verwendungen auf. Sanktionen bei Verstößen fehlen allerdings bisher.<sup>41</sup>

## 2. Schwächung von Kontrollen

Angesichts der unmäßigen Steigerungen vermisst man die Kontrollen, die bei Entscheidungen des Bundestags in eigener Sache eigentlich doppelt wichtig wären, umso mehr. Dafür kommt, wie auch das Bundesverfassungsgericht hervorgehoben hat, viererlei in Betracht:

### a) Öffentlichkeit

Die Öffentlichkeit stellt laut Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts die einzige wirksame Kontrolle bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache dar<sup>42</sup> (oder sollte sie doch darstellen). Sie wurde bei den Ersatzparteien praktisch ausgehebelt, weil, wie erwähnt, der Gesetzesvorbehalt ignoriert und der Bewilligungsbetrag stattdessen nur in den Haushaltsplan geschrieben wird – und zwar ganz am Ende des Haushaltsverfahrens. Deshalb kann der Titel fast unbemerkt erhöht werden.

### b) Sachverständige

Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem Parteienfinanzierungsurteil vom 4. April 1992 eine Beratung durch unabhängige Sachverständige empfohlen.<sup>43</sup> Diese Empfehlung griff der damalige Bundespräsident *Richard von Weizsäcker* auf und setzte im Sommer 1992 eine siebenköpfige „Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung“ ein. Die Kommission stellte u. a. fest, dass „die öffentlichen Leistungen, die die Fraktionen erhalten, nach Art und Höhe genau“ in einem Spezialgesetz benannt werden müssen. „Von Verfassung wegen [gelte] ein Gesetzesvorbehalt.“<sup>44</sup> Dieser erfasse

38 *Hans Herbert von Arnim*, Mangelnde Kontrolle von Abgeordnetenmitarbeitern, DVBl 2019, 8 ff.

39 *Peter Lösche*, in: ders. (Hrsg.), Zur Lage des deutschen Regierungssystems, 2002, S. 60.

40 BVerfGE 146, 327 (Rn. 112–114).

41 Siehe *Robert Rossmann*, Wohl dem, der Mitarbeiter hat, Süddeutsche Zeitung v. 17.12.2019, S. 5.

42 BVerfGE 40, 296 (327).

43 BVerfGE 85, 264 (291 f.).

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

auch die betragsmäßige Höhe der Mitarbeiterfinanzierung und der Stiftungszuschüsse. Auch diese stünden „unter dem Gesetzesvorbehalt, der die zahlenmäßige Regelung in einem – vom Haushaltsplan gesonderten – materiellen Gesetz“ verlange.<sup>45</sup> Die gutachtlichen Äußerungen der Kommission, die auch heute noch größtenteils aktuell sind, hat die Politik aber ignoriert und stattdessen versucht, ihre Mitglieder lächerlich zu machen. Die Schatzmeisterin der SPD, *Inge Wettig-Danielmeier*, bezeichnete die (mit ausgewiesenen Kennern des Parteienrechts besetzte und vom ehemaligen Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts *Horst Sendler* geleitete) Kommission als „Laienspielschar“, die die „realen Parteistrukturen“ verkannt habe, und warf ihr eine übertrieben parteienkritische Haltung vor.<sup>46</sup> Hier wird das Dilemma von Experten in Sachen Politikfinanzierung ganz deutlich: Entweder sie reden den Parteien nach dem Mund. Dann sind ihre Empfehlungen willkommen. Hier kann es zum Problem kontaminierten Sachverständigen kommen.<sup>47</sup> Sind die Sachverständigen dagegen unabhängig und empfehlen den Parteien die nötigen Einschränkungen und Kontrollen, werden sie von der Politik leicht diskreditiert.

### c) Rechnungshof

Auch die Prüfung der Abgeordnetenmitarbeiter durch den Bundesrechnungshof wird ausgehebelt. Der Bundestag verwehrt ihm den Zugang,<sup>48</sup> und der Rechnungshof lässt sich das gefallen.<sup>49</sup> Die Fraktionen prüft der Bundesrechnungshof zwar. Das von den Fraktionen selbst beschlossene Gesetz untersagt ihm aber – im Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>50</sup> –, die Erforderlichkeit von Fraktionsausgaben zu kontrollieren.<sup>51</sup> Beanstandet der Rechnungshof die Mittelverwendung durch die Fraktionen wegen Verstoßes gegen Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit, so teilt er seine Feststellungen nur den Fraktionen mit und hält sie im Übrigen unter Verschluss.<sup>52</sup> Damit setzt er sich sehenden Auges in Widerspruch zu den Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht aufgestellt hat.<sup>53</sup> Diese Geheimhaltung haben die Fraktionen dadurch noch abgesichert, dass sie im Jahre 2013 eine Einschränkung des Informationsfreiheitsgesetzes in einem Änderungsgesetz, das primär eine andere Materie betraf,<sup>54</sup> unterbrachten.<sup>55</sup>

45 Ebd., S. 109.

46 *Wettig-Danielmeier* in einer Presseerklärung der SPD v. 17.2.1993 (98/93).

47 von Arnim (Fn. 27), S. 213 ff.

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

49 Siehe *Hans Herbert von Arnim*, Abgeordnetenmitarbeiter: Reservarmee der Parteien?, DÖV 2011, 345 (349).

50 BVerfGE 80, 188 (214).

51 § 53 Abs. 2 Satz 2 AbgG.

52 Siehe z. B. *Hans-Martin Tillack*, Öffentliche Rügen der Fraktionen sind tabu, Stern online v. 5.3.2014, <https://www.stern.de/bundesrechnungshof-oeffentliche-ruegen-der-fraktionen-sind-tabu-6963164.html> <27.5.2020>; Der Spiegel 18/2015, S. 43.

53 Wiederum BVerfGE 80, 188 (214).

54 Nämlich die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes.

55 § 96 Abs. 4 BHO i. d. F. des Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und der Bundeshaushaltsordnung v. 15.7.2013 (BGBl I S. 2395). Dazu *Holger Greve*, Die

### d) Bundesverfassungsgericht

Es bleibt das Bundesverfassungsgericht als Kontrollorgan. Da seine Versuche, andere mögliche Gegengewichte zu aktivieren, wenig Erfolg hatten, könnte man eigentlich erwarten, dass das Gericht nun selbst eine gründliche Überprüfung vornimmt. Doch das ist nur begrenzt der Fall. Damit stellt sich auch beim Bundesverfassungsgericht – und hier ganz besonders – die Frage: Wer kontrolliert die Kontrolleure? Das Gericht hat, wie dargelegt, der staatlichen Parteienfinanzierung unter Einfluss des Berichterstatters *Leibholz* (oben IV.) anfangs sogar selbst das Tor geöffnet. Später ist es dem ausufernden staatlichen Geldfluss an die Fraktionen, die Parteistiftungen und die Mitarbeiterfonds der Abgeordneten nicht entgegengetreten und hat es versäumt, dafür die nötigen Grenzen und Kontrollen vorzuschreiben. In Verfahren, in denen es um Fraktionen<sup>56</sup> oder Stiftungen<sup>57</sup> ging, hat das Gericht die Frage ausgespart, ob ein Gesetzesvorbehalt verfassungsrechtlich geboten ist. Auch sonst hat es eine Eingrenzung der Ersatzorganisationen der Parteien aus formalen Gründen abgelehnt<sup>58</sup> und ohne öffentliche Verhandlung entschieden, dass es in der Sache nicht entscheiden werde.<sup>59</sup>

Trotz seiner grundgesetzlich verbürgten Unabhängigkeit<sup>60</sup> ist das Verfassungsgericht bei der Überprüfung der Parteienfinanzierung von den zu kontrollierenden Parteien faktisch nicht völlig unabhängig.<sup>61</sup> So bewilligt der Bundestag (sprich: die ihn beherrschenden Parteien) dem Gericht die benötigten öffentlichen Mittel für die Aufrechterhaltung des Betriebes und für Investitionen. Der Bundestag ist auch Herr über das Bundesverfassungsgesetz, welches die Stellung der Richter und den prozessualen Ablauf näher festlegt. Zudem kann das Gericht seine Entscheidungen nicht selbst exekutieren, sondern ist auf die Befolgung durch die Parteien angewiesen. Auch haben die Parteien die Wahl der Richter ganz an sich gezogen.<sup>62</sup> Diese müssen zwar mit Zweidrittelmehrheit im Bundestag und im Bundesrat gewählt werden,<sup>63</sup> um politisch einseitige Berufungen zu verhindern. Das nützt aber nichts, wenn es um Bereiche geht, bei denen sich die Parlamentsparteien einig (oder weitgehend einig) sind, wie das bei der Bewilligung von Geldern für Parteien, Fraktionen etc. und bei der Schwächung der

Änderung der BHO: Eingeschränkter Informationszugang gegenüber dem Bundesrechnungshof unter Aufgabe der Regelungssystematik des IFG, NVwZ 2014, 275 ff.

56 BVerfGE 80, 188 (215).

57 BVerfGE 73, 1 (39): Das Gericht lässt auch hier dahingestellt, „ob es zur Vergabe der Globalzuschüsse [...] einer besonderen gesetzlichen Grundlage bedurft hätte.“

58 BVerfGE 146, 327.

59 Näheres bei *Hans Herbert von Arnim*, Die Angst der Richter vor der Macht – Zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 15.07.2015 zur verdeckten Staatsfinanzierung der Parteien (2 BvE 4/12), 2015, S. 95 ff.

60 Art. 97 GG.

61 von Arnim (Fn. 27), S. 192 ff.

62 Art. 94 Abs. 1 Satz 2 GG bestimmt, dass die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts je zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat gewählt werden. Doch tatsächlich entscheiden allein die Parteien über die Wahl. Siehe z. B. *Wilhelm Karl Geck*, Wahl und Status des Bundesverfassungsgerichts, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, 1987, S. 697 ff.

63 § 6 Abs. 1 Satz 2 und § 7 Bundesverfassungsgerichtsgesetz.

nötigen Kontrollen oft der Fall ist. Dann könnte das problematische Selbstentscheiden der Parteien auch auf die Richterwahl durchschlagen, auch wenn hier keineswegs ein solcher Automatismus unterstellt werden soll. Immerhin dürften die eigene Geldbeschaffung und andere Regeln der Macht, wie das Wahlrecht und die Praxis der Ämterbesetzung, für die Parteien und ihre Abgeordneten und Fraktionen von besonderer Bedeutung sein. Die Haltung der Richter zu diesen Themen dürfte deshalb bei ihrer Auswahl durchaus eine gewisse Rolle spielen.<sup>64</sup>

All das erschwert es den Richtern, in grundlegenden Fragen Front gegen die Parteien zu machen. Es droht eine „Rechtsprechung aus dem Geiste des Konsenses.“<sup>65</sup> Der US-amerikanische Supreme Court ist befugt, in besonders sensiblen Bereichen eine Entscheidung von vornherein abzulehnen, auch um „exzessive politische Kämpfe“ zu vermeiden.<sup>66</sup> Das deutsche Bundesverfassungsgericht besitzt eine solche rechtliche Befugnis nicht. Die Verhältnisse, die das Gericht in solchen Bereichen zur Zurückhaltung bewegen, sind hier aber keine anderen.

## VI. Landesparlamentarier arbeiten den Parteien zu

### 1. Vollalimentierung

Im Zuge einer durch das Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1975 ausgelösten Reform haben die Abgeordneten der meisten deutschen Länder ihre Bezahlung stark angehoben. Das stieß auf harsche Kritik des damaligen Bundespräsidenten *Walter Scheel* und des Berichterstatters des Diätenurteils: Die Landesparlamente hätten das Urteil falsch verstanden.<sup>67</sup> Auch Insider, wie ehemalige Landtagsdirektoren, beobachten, dass Landtagsmandate normalerweise lediglich eine Teilzeittätigkeit verlangen.<sup>68</sup> Die Vollalimentation trotz begrenzter Aufgaben erlaube es den Landesparlamentariern, tagein tagaus Parteiarbeit zu machen, wie der frühere Bundestagspräsident, *Kai-Uwe von Hassel*, formulierte.<sup>69</sup>

### 2. Rheinland-Pfalz und Berlin

In Rheinland-Pfalz gelang 2017 eine beträchtliche Diätenerhöhung mit der Behauptung, der Landtag müsse mit der Entwicklung der Beamtgehälter in den letzten 20 Jahren gleichziehen. In Wahrheit waren die Diäten rheinland-pfälzischer Landtagsabgeordneter in der Ver-

gangenheit genauso stark gewachsen wie die Beamtgehälter.<sup>70</sup> Das Abgeordnetenhaus von Berlin ist mit 160 Mitgliedern (statt 130) nicht nur zu groß, sondern stockte die Entschädigung ab Anfang 2020 teils ohne Begründung,<sup>71</sup> teils mit nachweisbar falscher Begründung<sup>72</sup> auch noch um 58 % auf. Dabei wirkt die Erhöhung des Übergangsgeldes und der Altersversorgung sogar auf den erstmaligen Eintritt des Abgeordneten ins Parlament zurück, was den Wert der Versorgungsansparungen „altgedienter“ Volksvertreter mit einem Schlag um mehrere hunderttausend Euro erhöht.<sup>73</sup>

### 3. Gebremste Medien

In beiden Ländern zeigte sich ein neues Phänomen: Die öffentliche Kontrolle kann paradoxerweise auch dadurch geschwächt werden, dass eine 2013 gegründete rechte Partei, die AfD, inzwischen in allen deutschen Parlamenten vertreten ist und meist gegen Diätenerhöhungen stimmt, so auch in Rheinland-Pfalz und Berlin. Viele Journalisten scheinen sich zu scheuen, Kritik, die auch von der AfD geteilt wird, zu übernehmen und damit dieser Partei, wie sie befürchten, politischen Rückenwind verschaffen. Wer Missstände anprangert, die auch die AfD kritisiert, fühlt sich deshalb leicht an den klassischen Ausspruch erinnert: „Gott schütze mich vor meinen Freunden, mit meinen Feinden werde ich schon alleine fertig.“

## VII. Spenden

### 1. Unbegrenzt zulässig

Zuwendungen von Privaten, die verniedlichend „Spenden“ genannt werden, spielen vor allem bei Parteien i. S. d. Parteiengesetzes eine Rolle, teilweise auch bei den Abgeordneten selbst. Sie sind in Deutschland der Höhe nach unbegrenzt, sodass Geldgeber keinen Umweg über die Ersatzparteien zu gehen brauchen. Bei größeren Spenden stellt sich das Problem der politischen Einflussnahme bis hin zur Korruption. Jedem Beamten ist die Annahme selbst von geringen Beträgen oder anderen Annehmlichkeiten rechtlich untersagt. Einem Abgeordneten oder einer Partei kann man dagegen hohe Zuwendungen machen, ohne dass Geldgeber oder Parlamentarier gegen Gesetze verstoßen.

Das Parlament entscheidet über die einschlägigen Gesetze eben selbst. Den Parteien ist die Annahme einer Spende zwar verboten, wenn sie „erkennbar in Erwartung oder als Gegenleistung eines bestimmten wirtschaftlichen oder politischen Vorteils gewährt“ wird.<sup>74</sup> Das ist aber nur schwer nachweisbar.<sup>75</sup> So spendete der Unternehmer *Karl Ehlerding* der CDU in den 1990er

64 *Geck* (Fn. 62), S. 708: Unter Kennern ist es kein Geheimnis, „dass die Erwartungen der Parteien und das Verhalten der Kandidaten in politisch wichtigen Prozessen bei der Auswahl der Bundesverfassungsrichter eine wichtige Rolle spielen“ (mögen diese Erwartungen auch keineswegs immer erfüllt werden).

65 *Ulrich Preuss*, Rechtsprechung aus dem Geiste des Konsenses, *Merkur* 1987, 1 ff.

66 Sog. Docket Control. Siehe *von Arnim* (Fn. 59), S. 95 ff. m. w. N.

67 *Willi Geiger*, Der Abgeordnete und sein Beruf – Eine kritische Auseinandersetzung mit folgenreichen Mißdeutungen eines Urteils, *ZParl* 1978, 522 (528).

68 Überblick bei *Hans Herbert von Arnim/Thomas Drysch*, in: *Wolfgang Kahl/Christian Waldhoff/Christian Walter* (Hrsg.), *Bonner Kommentar*, Stand: Juli 2019, Art. 48 Rn. 214 ff. m. w. N.

69 *Kai-Uwe von Hassel*, Straffung der Arbeit in den Parlamenten, *FAZ* v. 2.8.1989.

70 *Hans Herbert von Arnim*, Selbstbedienung in Südwest-Mannier – Die Diätencoups in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, 2017, S. 56 ff.

71 *Hans Herbert von Arnim*, Der Griff in die Kasse – Wie das Abgeordnetenhaus von Berlin seine Bezüge maßlos erhöht – und wie die Selbstbereicherung noch gestoppt werden kann, 2020, S. 23 f.

72 *von Arnim* (Fn. 71), S. 25 ff.

73 *von Arnim* (Fn. 71), S. 48 ff.

74 § 25 Abs. 2 Nr. 7 PartG.

75 *Frank Saliger*, Parteiengesetz und Strafrecht, 2005, S. 531.

Jahren umgerechnet fast drei Mio. Euro, die auch im Rechenschaftsbericht genannt waren. Im selben Jahr erhielt eine Unternehmensgruppe, an der er beteiligt war, den Zuschlag zum Kauf von tausenden von Eisenbahnerwohnungen, obwohl ein Konkurrent mehr geboten hatte. Zuständig war ein CDU-Minister. Es gab Untersuchungen, die aber wie das Hornberger Schießen ausgingen.<sup>76</sup>

## 2. Transparenz

### a) Grundgesetz

Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG sieht immerhin vor, dass die Herkunft der Gelder veröffentlicht werden muss. Nach dem Parteiengesetz sind deshalb Spenden über 10.000 Euro mit Namen und Anschrift des Gebers im Rechenschaftsbericht der Partei anzugeben.<sup>77</sup> Die Wähler sollen erkennen können, welche Geldgeber hinter den Parteien stehen, und daraus ihre Schlüsse ziehen. Da die Veröffentlichung des Berichts aber ein oder zwei Jahre dauern kann, sind Spenden über 50.000 Euro unverzüglich zu publizieren.<sup>78</sup>

### b) Gesetzesverstöße

Es gibt gelegentlich Geldgeber, die partout nicht genannt sein wollen, und Parteifunktionäre, die bereit sind, darauf einzugehen. Großen Wirbel verursachte das Geständnis des ehemaligen Bundeskanzlers *Helmut Kohl* im Jahre 1999, dass er – an den Büchern vorbei – gut zwei Mio. DM kassiert, aber den Spendern sein Ehrenwort gegeben habe, ihre Namen geheim zu halten. Darauf musste *Kohl* den Ehrenvorsitz der CDU niederlegen, und seine Partei eine Millionen-Buße an den Bundestag abführen. Diese suchte *Kohl* dadurch zu neutralisieren, dass er mit einer offenen Spenden-Aktion sechs Mio. DM für seine Partei einwarb (wozu er selbst 700.000 DM beisteuerte).

Über einen anderen Fall berichtete das Fernsehmagazin *Panorama* im Jahre 2003: Zwei Journalisten, *Daniel Hechler* und *Adrian Peter*, hatten sich zum Schein als potente Geschäftsleute ausgegeben und Parteien in Bayern publikationspflichtige Großspenden angeboten – unter der Voraussetzung, dass sie anonym blieben, also in rechtswidriger Weise in den Rechenschaftsberichten nicht genannt würden. Schatzmeister der CSU und der FDP waren angeblich darauf eingegangen.<sup>79</sup>

Die Co-Vorsitzende der AfD, *Alice Weidel*, war 2018 in eine Spendenaffäre verwickelt. Gestückelte Spenden von insgesamt 132.000 Euro waren von einem Treuhänder in der Schweiz an ihre örtliche Partei in Konstanz überwiesen worden.<sup>80</sup> Ob die Zuwendung letztlich von außerhalb

der EU kam, was verboten ist,<sup>81</sup> ob die später größtenteils zurückgezahlte Spende, da über 50.000 Euro, rechtzeitig angezeigt worden war, und ob die Spende wirklich für die Partei und nicht für die Abgeordnete *Weidel* bestimmt war,<sup>82</sup> ist fraglich. Auch ein Straftatbestand des Parteiengesetzes,<sup>83</sup> der eine Verschleierung von Parteifinanzien unter Strafe stellt, ist im Spiel. Staatsanwaltschaft und Bundestagspräsident ermitteln.

### c) Gesetzeslücken

Manche Großspender aus der Wirtschaft haben neuerdings allerdings ihre Zuwendungen eingestellt. Offenbar gehen sie verstärkt zum Partei-Sponsoring über. Dafür aber fehlen bisher gesetzliche Offenlegungspflichten.

Wie man eine andere Lücke im Parteiengesetz nutzt, um Transparenz zu vermeiden, hatte schon Mitte der 1990er Jahre ein Förderer des späteren Bundeskanzlers *Gerhard Schröder* vorgemacht. Vor der niedersächsischen Landtagswahl von 1998 schaltete er in allen Zeitungen des Landes ganzseitige Anzeigen zugunsten von *Schröder*, der damals Ministerpräsident von Niedersachsen war und von der Kampagne angeblich nichts wusste. *Schröder* gewann daraufhin mit einigem Vorsprung die Wahl und wurde auf Bundesebene SPD-Herausforderer des Kanzlers *Kohl*, nachdem *Oskar Lafontaine* ihm wegen des guten niedersächsischen Wahlergebnisses den Vortritt gelassen hatte. Später stellte sich heraus, dass *Carsten Maschmeyer*, ein milliardenschwerer Unternehmer, die 650.000 DM teure Anzeigenserie bezahlt hatte. Wer hinter solchen Parallelkampagnen steckt, muss bisher nicht öffentlich gemacht werden. Diese eigentlich längst zu schließende Lücke im Parteiengesetz<sup>84</sup> besteht noch immer. Davon profitierte auch die AfD in ihren Wahlkämpfen der letzten Jahre, indem zu ihren Gunsten, aber angeblich ohne ihr Wissen, millionenschwere Wahlkampf-Kampagnen durchgeführt wurden, deren eigentliche Geldgeber im Dunkeln blieben.

## 3. Nötige Reformen

Es gibt eine ganze Reihe sinnvoller Reformvorschläge etwa von Transparency International Deutschland oder von LobbyControl. So sollten z.B. Spenden von Körperschaften verboten werden, weil dahinter ja immer auch Menschen stehen, denen das Unternehmen gehört. Diese sollten zur Herstellung von Transparenz ihr Visier ablegen und ihre Namen nennen. Ebenso sollten Großspenden verboten werden, denen ja leicht etwas Korruptives anhaftet. Zudem sollten Einnahmen der Parteien aus Sponsoring und die Urheber von Parallelaktionen transparent gemacht werden.

Auch die Publikationsgrenzen für Spenden sollten gesenkt werden. Dass nur Spenden über 50.000 Euro sofort veröffentlicht werden müssen, ist nicht einzusehen. Geringere Spenden, die z.B. vor einer Parlamentswahl ge-

76 *Markus Deggerich*, Spendenausschuss – Wer wird Millionär, Spiegel Online v. 29.3.2001, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/spendenausschuss-wer-wird-millionaer-a-125-482.html> <27.5.2020>.

77 § 25 Abs. 3 Satz 1 PartG.

78 § 25 Abs. 3 Satz 2 PartG.

79 Presseerklärung von *Panorama* vom 23.10.2003: „Schatzmeister von CSU und FDP akzeptieren illegale Spenden“, <https://daserste.ndr.de/panorama/archiv/2003/erste8124.html> <27.5.2020>.

80 Das Geld war zurückgezahlt worden.

81 § 25 Abs. 2 Nr. 3 PartG.

82 *Markus Wehner*, Wie die AfD die Strafzahlungen vermeiden will – Das Geld aus der Schweiz auf ein Parteikonto sei eine persönliche Spende gewesen, FAZ v. 4.1.2020, S. 4.

83 § 31d StGB.

84 *Hans Herbert von Arnim*, Die neue Parteienfinanzierung, DVBl 2002, 1065 (1068).



leistet werden, stehen – ab 10.001 Euro – bloß im Rechenschaftsbericht, der, wie erwähnt, oft erst andert-halb Jahre später veröffentlicht wird. Das widerspricht dem Sinn der Publikation. Zudem kann man schon mit geringeren Spenden, wenn sie an eine lokale Parteigliederung oder an einen Abgeordneten gehen, einen erheblichen Einfluss ausüben, und das sollte dem Wahlvolk nicht vorenthalten werden, und zwar nicht erst im Rechenschaftsbericht. In Österreich sind Spenden bereits ab 2.500 Euro unverzüglich zu veröffentlichen. Auch die Kontrolle, die bisher vornehmlich beim Bundestagspräsidenten und in der Hand von Wirtschaftsprüfern liegt, sollte verbessert werden. Denn ihre Unabhängigkeit von den Parteien ist fraglich. In Österreich soll der Rechnungshof verstärkt in die Kontrolle der Parteifinzen eingeschaltet werden und dafür direkte Kontroll- und Einschaurechte erhalten.

Wichtig erscheint auch, dass jedes Jahr ein Bericht über die gesamte Politikfinanzierung vorgelegt wird. Ein solcher Bericht würde den inneren Zusammenhang der vielen Puzzle-Teile der Parteienfinanzierung deutlich machen und für mehr Transparenz sorgen – gerade deshalb sträuben sich wohl die Parteien dagegen. Die Antikorruptionseinheit des Europarats (GRECO = Groupe d'Etats contre la Corruption) hat Deutschland wiederholt überprüft. Erst letztes Jahr erinnerte sie daran, dass viele ihrer Vorschläge seit Jahren verschleppt würden, und beschleunigte Deutschland mangelnden Reformwillen.<sup>85</sup>

### VIII. Parteisteuern

Parteisteuern zahlen Abgeordnete und andere Amtsträger zusätzlich zu ihrem normalen Mitgliedsbeitrag. Bundestagsabgeordnete der Grünen etwa müssen dafür grundsätzlich 19 % ihrer Entschädigung an die Partei abführen.<sup>86</sup> Dieser Abgabe kann sich kaum einer entziehen, will er nicht die Unterstützung durch seine Partei und damit seine politische Karriere riskieren.<sup>87</sup> Parteisteuern werden von den Abgeordneten paradoxerweise unter Ausnutzung ihrer Abhängigkeit von der Partei aus der Entschädigung gezahlt, obwohl diese gerade der Sicherung der Unabhängigkeit der Mandatsträger dienen soll.<sup>88</sup> Deshalb hielt die Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung entsprechende Verpflichtungen schon 1993 für verfassungswidrig.<sup>89</sup> Dass diese Zahlungen auch noch zweifach finanziell prämiert werden, ist erst recht nicht nachvollziehbar: durch staatliche Zuschläge, die die Partei nicht nur auf die Mitgliedsbeiträge, sondern auch auf die Parteisteuern bekommt,<sup>90</sup> und durch die steuerliche Absetzbarkeit beim Abgeordneten.<sup>91</sup>

Die staatliche Förderung von Mitgliedsbeiträgen und kleineren Spenden hat den Sinn, die Verwurzelung der Partei in der Bevölkerung finanziell zu belohnen.<sup>92</sup> Bei Parteisteuern kann von Verwurzelung in der Bevölkerung jedoch keine Rede sein, sodass ihre Förderung geradezu abwegig ist.<sup>93</sup> Dennoch ist das Bundesverfassungsgericht bisher nicht eingeschritten.

### IX. Das Bundesverfassungsgericht als Wettbewerbschützer

Relativ beherzt hat das Bundesverfassungsgericht die Beteiligung kleinerer außerparlamentarischer Parteien an der Staatsfinanzierung erzwungen. Parteien im Parlament tendieren, wenn sie in eigener Sache entscheiden, nicht nur zu mehr Staatsgeld und weniger Kontrolle, sondern suchen sich mit ihrer Gesetzgebungsmacht auch Vorteile im politischen Wettbewerb zu verschaffen, d. h. Konkurrenzparteien möglichst vom staatlichen Geld fernzuhalten. Das Bundesverfassungsgericht musste deshalb immer wieder unfaire Regelungen kassieren.

Als der Bundestag 1955 (gegen die Stimmen der SPD) eine enorme steuerliche Begünstigung von Spenden an politische Parteien erließ, die auch im internationalen Vergleich einmalig war,<sup>94</sup> blieben außerparlamentarische Parteien ausgeschlossen. Darüber hinaus benachteiligte die Regelung Parlamentsparteien wie die SPD, da Großspender kaum mit dieser Partei sympathisierten. Union und FDP dagegen konnten – wegen ihrer Wirtschaftsfreundlichkeit – vom „großen Geld“ profitieren. Das Bundesverfassungsgericht erklärte die Regelung deshalb 1957<sup>95</sup> und 1958<sup>96</sup> – wegen Verstoßes gegen den hier streng zu handhabenden Gleichheitssatz – für verfassungswidrig und hob sie auf. Den zunächst vorgesehenen völligen Ausschluss kommunaler Wählergemeinschaften von der Steuervergünstigung kassierte das Gericht ebenfalls.<sup>97</sup>

Auch ihre direkte Staatsfinanzierung hatten die Parlamentsparteien anfangs allein für sich reserviert, was das Bundesverfassungsgericht ebenfalls für verfassungswidrig erklärte.<sup>98</sup> Heute haben deshalb auch kleinere Parteien an der Staatsfinanzierung teil, wenn sie mindestens 0,5 % bei Bundestags- oder Europawahlen oder mindestens 1 % bei einer Landtagswahl erlangt haben. Die Benachteiligung außerparlamentarischer Parteien durch die gewaltig gewachsene Staatsfinanzierung der Ersatzparteien blieb dabei aber unberücksichtigt. Wählergemeinschaften sind auf Kommunalebene von der Finanzierung durch direkte Staatszuschüsse ausgeschlossen, ohne dass das Gericht dagegen eingeschritten ist.

85 GRECO (Fn. 1).

86 Beschluss der außerordentlichen Bundesdelegiertenkonferenz von Bündnis 90/Die Grünen in Hannover v. 26./27.1.2018.

87 von Arnim (Fn. 7), S. 312 ff.

88 Siehe z. B. Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG: „Die Abgeordneten haben Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung.“ (Hervorhebung d. Verf.)

89 Bundespräsidialamt (Fn. 44), S. 72.

90 § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG.

91 §§ 10b Abs. 2 und 34 g EStG.

92 BVerfGE 85, 264 (292–294).

93 von Arnim (Fn. 7), S. 317 ff. So z. B. auch Thorsten Koch, in: Jörn Ipsen (Hrsg.), Parteiengesetz. Kommentar, 2. Aufl. 2018, § 18 Rn. 8.

94 von Arnim (Fn. 7), S. 58 f.

95 BVerfGE 6, 273 (279–281).

96 BVerfGE 8, 51 (64–69).

97 BVerfGE 73, 350.

98 BVerfGE 24, 300 (350 ff.).

## X. Gesamtbeurteilung

Wie ist die Entwicklung insgesamt zu beurteilen? Über die Parteienfinanzierung und ihr rechtliches Reglement entscheiden die Parteien selbst. Das gleiche Problem zeigt sich übrigens beim Wahlrecht und bei der Verfügung über staatliche Ämter aller Art (Stichwort: parteiliche Ämterpatronage). Es ist eine politische Klasse entstanden, der es vor allem um die Erhaltung und Verbesserung ihres eigenen finanziellen und sonstigen Status zu gehen scheint.<sup>99</sup> Die Parteien entscheiden über ihre eigene Stellung und die Rechtmäßigkeit ihrer Aktivitäten. Da sie sich dabei häufig einig sind, sprechen Politikwissenschaftler auch von einer Entwicklung hin zu „Kartellparteien“.<sup>100</sup> Umso nötiger wären wirksame Kontrollen. Doch solche versuchen die Parteien zu schwächen oder ganz auszuschalten. Auch dabei handeln sie letztlich in eigener Sache.<sup>101</sup> Hier stellt sich einmal mehr die klassische Verfassungsfrage mit besonderer Schärfe: Wer kontrolliert die Kontrolleure?

Die ohnehin schon zwischen Regierung und Parlament eingeschränkte Gewaltenteilung erodiert dadurch noch weiter. Die Folge ist ein extremer Parteienstaat.<sup>102</sup> Das dürfte auch eine der Ursachen für den schleichenden Vertrauensentzug sein, unter dem unsere Demokratie leidet. Die exzessive Staatsfinanzierung bei gleichzeitiger Zulassung von Spenden in Millionenhöhe mindert die Angewiesenheit der Parteien auf die Basis und entfernt sie von ihr. Der Eindruck, der manchen Normalbürger beschleicht, den Parteien sei das eigene Hemd wichtiger als der Gemeinwohlrock, rührt an das Vertrauen in die Demokratie und schürt Politikverdrossenheit.

Das Bundesverfassungsgericht hat insgesamt große Verdienste. In Sachen Parteienfinanzierung aber hat es teilweise eine ungute Rolle gespielt. So hat es der staatlichen Subventionierung der Parteien den Weg gebahnt. Und wenn es darum ging, die Gefahr eines unkontrollierten Immer-mehr der Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Parteistiftungen zu bannen, hat das Gericht weitgehend versagt. Auch beim Rechnungshof wird deutlich, dass die Parteien seine Spitzen auswählen, und Ähnliches gilt gelegentlich für Sachverständigenräte.

Hinsichtlich der Parteienfinanzierung schrieb der Parlamentarische Geschäftsführer der FDP-Fraktion im Bundestag, *Stefan Ruppert*, in der FAZ: „Wer sich [...] ungerechtfertigt bedient, gefährdet unsere Ordnung in gleichem Maße wie die, die sie von rechts und links außen angreifen. Die deutsche Parteien- und Fraktionsfinanzierung lebt von der klugen Selbstbeschränkung.“<sup>103</sup>

Auf diese Selbstbeschränkung der Parteien ist aber leider kein Verlass. Das macht die bisherige Entwicklung ganz deutlich.

Wie ist die missbräuchliche „Selbstbedienung“ der Parteien juristisch einzuordnen? Häufig wird versucht, sie unter die üblichen Verbotstatbestände zu subsumieren. Liegt Korruption, also Bestechung oder Vorteilsannahme vor, wenn Parteien sich ungerechtfertigt bedienen? Im strafrechtlichen Sinne gewiss nicht. Dafür hat der Gesetzgeber gesorgt, sprich: die Parteien im Parlament. Man muss sich deshalb von der selbstgewählten Definition der Parteien frei machen. Transparency International definiert einen allgemeinen – von den Betroffenen unabhängigen – Korruptionsbegriff, den auch die Sozialwissenschaften übernommen haben. Danach ist Korruption „der Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Vorteil“.<sup>104</sup> Fallen die Parteien darunter, wenn sie ungerechtfertigt in die Kasse greifen, wie *James Madison*, ein Vater der amerikanischen Verfassung, die Gefahr von Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache bezeichnet hat?<sup>105</sup> Die sachlich unbegründete Erhöhung der öffentlichen Mittel für Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahe Stiftungen ist sicher Missbrauch einer Machtposition. Bei Korruption besteht normalerweise zwar eine Zweierbeziehung. Aber unter den Begriff fällt auch sogenannte Auto-Korruption.<sup>106</sup> Der Missbrauch geschieht zum privaten Vorteil. Schließlich erfolgt er zugunsten der Parteien, und diese sind privatrechtliche Organisationen. Es fällt deshalb schwer, den missbräuchlichen Griff in die Staatskasse durch Parlamentsparteien nicht als Korruption zu bezeichnen.

Im Kern ist der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit betroffen. Damit ist herkömmlicherweise gemeint, dass „niemand über dem Gesetz steht“. Gesetze brauchen die Parteien aber nicht zu brechen, um sich zu bereichern, weil sie sie selbst in ihrem Sinne erlassen können. Sie können auch die Kontrolleinrichtungen entschärfen und die Kontrolleure in den Griff nehmen. Es geht um Interessenkollisionen, und zwar in großem Maßstab, was ja auch den Kern des Verbots von Korruption darstellt. Bei jedem normalen Beruf, dem die Besorgung der Interessen anderer obliegt, ist es verboten und sogar strafbar, wenn man seine besonderen Befugnisse missbraucht und stattdessen eigene Interessen fördert. Bei der Parteienfinanzierung aber wird dies toleriert. Ist die Situation hier vielleicht ähnlich wie bei „systemrelevanten“ Banken? Sind die Parteien „too big to fail“, zu groß, um Fehler einzugestehen, sie zu beheben und über Abhilfen nachzudenken?

Als Abhilfen könnten in Betracht kommen:

99 *Klaus von Beyme*, Die politische Klasse im Parteienstaat, 1993; *Jens Borchert* (Hrsg.), Die politische Klasse in westlichen Demokratien, 1999.  
 100 *Richard Katz/Peter Mair*, Changing Models of Party Organization and Party Democracy – The Emergence of the Cartel Party, Party Politics 1995, 5 ff.  
 101 *Hans Herbert von Arnim*, Die Regeln der Macht regeln die Machthaber selbst – und haben so den exzessiven Parteienstaat geschaffen, in: Julian Krüper (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaats, 2019, S. 335 ff.  
 102 *Hans Herbert von Arnim*, Parteienstaat und Parteiendemokratie, DVBl 2016, 1213 ff.  
 103 *Stefan Ruppert*, Wie Wahlergebnisse nivelliert werden, FAZ v. 7.9.2019, S. 10.

104 Transparency International, Was ist Korruption, <https://www.transparency.de/ueber-uns/was-ist-korruption/<27.5.2020>>.

105 *Leo Wieland*, Mit Madison wider die Selbstbedienung der Diätenerhöher, FAZ v. 22.5.1992.

106 So z.B. *V.O. Key jr.*, Techniques of Political Craft, in: Arnold J. Heidenheimer/Michael Johnston/Victor T. LeVine (Hrsg.), Political Corruption: A Handbook, S. 15 (41 f.); *Oskar Kurer*, Was ist Korruption? Der Stand der Diskussion um eine Definition von Korruption, in: ders. (Hrsg.), Korruption und Governance aus interdisziplinärer Sicht, 2003, S. 41 (8 und 42).

- 
- Zum Beispiel, dass Änderungen der Parteienfinanzierung nur zulässig sind, wenn sie erst ab der jeweils nächsten Wahlperiode gelten, wie dies schon *James Madison* für Abgeordnetendiäten vorgeschlagen hatte, bei denen das Parlament ebenfalls in eigener Sache handelt. Dann würde die Entscheidung im Wahlkampf thematisiert, was dämpfende Rückwirkungen auf die Entscheidung des Parlaments hätte.
  - Auch direkte Demokratie könnte ein wirksames Gegengewicht bilden, wie man an der Schweiz sieht, in der es praktisch keine staatliche Parteienfinanzierung gibt. Auf Bundesebene müsste direkte Demokratie erst noch eingeführt werden. Auf Landesebene sind Volksbegehren und Volksentscheid bereits eröffnet, sodass hier direkte Demokratie unmittelbar in Betracht kommt, etwa bei übermäßiger Selbstbewilligung von öffentlichen Mitteln für Abgeordnete, ihre Mitarbeiter und für die Aufblähung von Landesparlamenten.<sup>107</sup>

<sup>107</sup> von Arnim (Fn. 27), S. 318 ff.