

Hans Herbert von Arnim

Die Angst der Richter vor der Macht

Zur verdeckten Staatsfinanzierung der
Parteien und ihrer fehlenden Kontrolle

KOPP VERLAG

Vorwort zur Neuauflage

Die riesige verdeckte Staatsfinanzierung der Parteien besteht nach wie vor unbehelligt fort. Unbegrenzt und unkontrolliert konnten entsprechende Gelder für Fraktionen, Parteistiftungen und Abgeordnetenmitarbeiter fließen, von denen große Teile den Mutterparteien zugutekommen. Sie sind inzwischen mehr als viermal so hoch wie die offene staatliche Parteienfinanzierung. Ein Beispiel dafür war im Jahre 2016 die Erhöhung der Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter um 30 Millionen Euro (plus 17,6 %). Diese verdeckte Finanzierung haben sich die Parlamentsparteien als Ersatz für die offiziellen Zuschüsse bewilligt, die seit Langem gerichtlich beschränkt und öffentlich kontrolliert werden. Für die Ersatzfinanzierung steht eine entsprechende gerichtliche Kontrolle und Begrenzung noch aus.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, sich die beiden Versuche erneut vor Augen zu führen, die ich unternommen habe, um das Bundesverfassungsgericht zu einer Entscheidung über die verdeckte Staatsfinanzierung der Parteien zu bewegen. Der Kopp Verlag hat meine Kritik am Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Juli 2015 und an den Wegen, auf denen der Senat eine Sachentscheidung verhinderte (2 BvE 4/12), ein zweites Mal aufgelegt (Teil A). In der Zwischenzeit ist auch klarer geworden, welche Rolle der Berichterstatter Peter Müller spielte, wie eine Entscheidung des

Senats über seine Befangenheit verhindert wurde und wie sich der Beschluss auf die spätere Entscheidung des Senats vom 19. September 2017 (2 BvC 46/14) auswirkte.

Nach dem Urteil über die Fünf-Prozent-Klausel im Europawahlrecht, das die Berliner Politik empörte, war eine heftige Schelte über den Senat hereingebrochen. Parteipolitiker drohten unverhohlen damit, sie würden das Gesetz über das Bundesverfassungsgericht ändern und zuverlässigere Person ins Gericht entsenden. Tatsächlich hatten sie mit Peter Müller aber nicht nur einen reinen Parteipolitiker in den Senat gewählt, sondern auch einen Mann, der vor seiner Berufung ins Gericht auch noch strafbare Untreue und vorsätzlichen Verfassungsbruch begangen, sich also eigentlich für dieses Amt völlig disqualifiziert hatte. Müller sollte die in ihn gesetzten Erwartungen alsbald in seinem Minderheitsvotum über die Drei-Prozent-Klausel im Europawahlrecht erfüllen, in dem er die Grundlagen des Fünf-Prozent-Urteils in Zweifel zog.

Demgemäß habe ich diesem Buch zwei Abschnitte neu hinzugefügt, (Teile B und C). Darin wird zunächst die Befangenheit Müllers in den beiden Gerichtsverfahren über die verdeckte Parteienfinanzierung dargestellt und erklärt, wie er es trotzdem bis zum Berichterstatter des Senats in Sachen Politikfinanzierung brachte. Das dürfte dem Senat zupassgekommen sein. Denn bei den von Müller entworfenen Beschlüssen von 2015 und 2017 scheute der Senat offenbar davor zurück, sich mit der Politik in einem Bereich anzulegen, der für sie derart wichtig war. Daher lautet der Titel

dieses Buches *Die Angst der Richter vor der Macht*. Der amerikanische Supreme Court kann die Annahme von Verfahren, in denen es um stark umstrittene politische Themen geht, verweigern und so »exzessive politische Kämpfe« vermeiden. Das Bundesverfassungsgericht darf dies von Verfassungs wegen nicht, tut es offenbar aber dennoch.

Immerhin hat der Senat in seinem Beschluss von 2017 bestätigt, dass eine deutliche Missbrauchsgefahr und ein kras- ses Kontrolldefizit bestehen. Allerdings räumt er dies nur für einen kleinen Bereich ein, nämlich den Einsatz der Mitarbeiter von Abgeordneten. Bei der Verwendung anderer Formen indirekter Parteienfinanzierung und bei der Bewil- ligung der Mittel scheute er wieder vor der politischen Macht zurück, obwohl dort mindestens ebenso große Miss- brauchsgefahren und Kontrolldefizite bestehen, die insge- samt ein verzweigtes missbräuchliches System bilden.

Fakt ist jedenfalls, dass es immer noch keine wirksame Kontrolle der gewaltig hochgeschossenen verdeckten staat- lichen Parteienfinanzierung gibt und deshalb einer weiteren »Selbstbedienung« der Abgeordneten und ihrer Parteien nichts im Wege steht.

Speyer, im Juli 2020

Hans Herbert von Arnim

Inhaltsverzeichnis

Teil A – Wiedergabe des Buches von 2015	12
Vorwort zur Ausgabe von 2015	14
Kurzfassung	18
Kontrolle und Grenzen der offenen Staatsfinanzierung der Parteien	18
Flucht in die verdeckte Parteienfinanzierung	19
Gravierende Folgen: Bürgerferne und Parteienverdrossenheit	21
Die Klage der ÖDP	22
Der Beschluss des Gerichts: unhaltbar	24
I. Die Ökologisch-Demokratische Partei (ÖDP)	28
II. Hintergrund der Klage: die finanzielle Größenordnung	30
III. Das Problem der verdeckten Parteienfinanzierung	32
1. Verfassungswidrige Diskriminierung der ÖDP	32
2. Gegenbeispiel: offene Staatsfinanzierung gemäß § 18 PartG	33
3. Das Stiftungsurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1986: rechtlich überholt	34
4. Selbstbewilligung der Staatsmittel: ohne Kontrolle	36
5. Verwendung der staatlichen Ressourcen für die Mutterparteien: ohne Kontrolle	37
6. Versuch der Absicherung der verfassungswidrigen Bewilligung und Verwendung durch selbst erteilten gesetzlichen »Freibrief«: ebenfalls verfassungswidrig	39
a) Materielle Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Gestattungen	39

b) Formelle Verfassungswidrigkeit der Gestattungen	40
c) Gezielte Täuschungsmanöver	43
7. Resümee: ein missbräuchliches Gesamtsystem	44
IV. Was insgesamt geschehen muss	49
V. Kritik des Gerichtsbeschlusses vom 15.7.2015	52
1. Zum Verfahren des Zweiten Senats bei Behandlung der Klage der ÖDP.....	52
a) Ein schludriges Verfahren im medialen Windschatten der Range/Maaßen-Affäre	52
b) Ein befangener Richter in Schlüsselposition	54
c) 300 Seiten Schriftsätze	56
d) Inhaltliche Kritik der ÖDP: vom Beschluss unberührt, ja eher bestätigt	57
2. Missbräuchliches Gesamtsystem?	58
a) Die Weigerung des Gerichts, die Verfassungswidrigkeit des gesetzlichen »Freibriefs« zu berücksichtigen	58
b) Unhaltbare Argumentation des Gerichts	59
c) Unzulässig verkürzte Beurteilung der Mittelverwendung	63
aa) Ausschluss der Erforderlichkeitsprüfung von Fraktionsausgaben durch den Bundesrechnungshof?	63
bb) Mangelnde Kontrolle der Anstellung und Verwendung von Abgeordnetenmitarbeitern	64
aaa) Unzulängliche Kontrolle durch den Bundestagspräsidenten	65
bbb) Unzulängliche Kontrolle durch den Bundesrechnungshof	65
cc) Weitere Schwächung des Bundesrechnungshofs	68
3. Unmögliches nicht getan zu haben darf das Gericht der ÖDP nicht vorhalten	70
a) Das Fehlen objektiver Maßstäbe für den Bedarf	70

b) Indizien als Hilfskriterien?	71
c) Korrektes Verfahren: vom Gericht übergangen	75
d) Das Hartz-IV-Urteil: vom Gericht ignoriert	76
4. Parteinahne Stiftungen	78
a) Die Basis des Beschlusses: ein Urteil von 1986	78
b) Angeblich: mangelnder Vortrag der ÖDP	78
c) Rechtliche Überholtheit des Urteils von 1986: umfassender Nachweis durch die ÖDP	79
d) Zulässigkeit des Antrags der ÖDP	82
5. Entscheidung des Bundestags in eigener Sache zum Erhalt von Geld, Status und Macht	82
6. Versagen des rechtlichen Gehörs	87
a) Art. 103 Abs. 1 GG	87
b) Zusammenfassung der einschlägigen Fälle	89
7. Verwehrung effektiven Rechtsschutzes	92
a) Überblick	92
b) Fraktionen	93
c) Abgeordnetenmitarbeiter	94
d) Bewilligungsverfahren	95
e) Ergebnis	95
VI. Docket Control des Bundesverfassungsgerichts?	96
1. Mögliche Gründe für das »Abwürgen« des Verfahrens	96
a) Scheu des Gerichts vor grundlegenden Strukturänderungen	96
b) Furcht vor heftigstem Streit mit Berlin	97
2. Abweisung aus politischen Gründen?	100
3. § 24 BVerfGG: missbräuchlich in Anspruch genommen	102
VII. Schlusswort	104

Teil B – Zusatz zur Neuauflage: ein befangener Richter in der Schlüsselstellung des Berichterstatters 106

I. Wer kontrolliert die Kontrolleure? 108

II. Sachverhalte, die die Befangenheit Peter Müllers begründen 110

1. Müllers Regierung beging im Saarland verfassungswidrige Regierungspropaganda 110
 - a) Verurteilung durch den Verfassungsgerichtshof des Saarlandes 110
 - b) Strafbare Untreue 111
 - c) Verfassungsbruch 112
 - d) Ausbleiben einschneidender Konsequenzen 113
 - e) Die Befangenheit Müllers 113
2. Die Verfassungswidrigkeit des saarländischen Fraktionsrechtsstellungsgesetzes 114
3. Maßlose und rechtswidrige Erhöhung der Fraktionszuschüsse nach verllorener Landtagswahl als politisches Schmiermittel 116
4. Fazit 118

III. Wie kann es zur Mitwirkung befangener Richter kommen? 119

1. Die Wahl eines exponierten Parteipolitikers, der das Verfassungsrecht mehrfach gebrochen hatte, ins Bundesverfassungsgericht 120
2. Dezernatsverteilung: den Bock zum Gärtner gemacht 122
3. Nichtausschluss wegen Befangenheit im konkreten Verfahren: leichtfertig und problematisch interpretierte Befangenheitsvorschriften 124
 - a) Kein Ausschluss von Amts wegen 125
 - b) Kein Ausschluss mangels Antrags 125
 - aa) Befangenheitsanforderungen erfüllt 126
 - bb) Doch Müller stellt keinen Antrag 126
 - cc) Das Gericht kann Müller nicht dazu zwingen 127

dd) »Kurzer Prozess« nimmt ÖDP die Möglichkeit, selbst einen Befangenheitsantrag zu stellen	128
c) Sind Verfassungsrichter bessere Menschen?	128
IV. Vorenthaltung des gesetzlichen Richters	130
V. Resümee	131
Teil C – Späterer erneuter Beschluss mit befangenem Berichterstatter	134
I. Verdeckte Parteienfinanzierung zum Zweiten	136
II. Die Angst der Richter vor der Macht	139
III. Ein aufgebrachtter Senat	140
IV. Keine Besorgnis der Befangenheit Müllers?	141
V. Kontrolldefizit nur bei Verwendung von Abgeordnetenmitarbeitern?	143
Endnoten	144
Über den Autor	156