

Kurzbeitrag

Der Wandel der Parteien zu wettbewerbsbeschränkenden Staatsparteien – und was daraus folgt

I. Fraktionsfinanzierung – Abgeordnetenmitarbeiter – Parteistiftungen

Die staatlichen Zahlungen an Bundestagsfraktionen haben sich, von der Öffentlichkeit kaum bemerkt, seit 1950 ver-450-facht und sind damit neunmal so schnell gewachsen wie das Bruttosozialprodukt; für die Landtagsfraktionen gilt Ähnliches. Schon vor eineinhalb Jahrzehnten stand der Politikwissenschaftler *Wilhelm Hennis*, der in den Fünfzigerjahren selbst der erste wissenschaftliche Assistent der SPD-Bundestagsfraktion gewesen war, der Entwicklung fassungslos gegenüber. Der „erreichte Ausbau“ der Fraktionen, ermöglicht durch die „absolut fantastische Explosion“ der Zuschüsse, war für ihn „aus geschichtlicher Perspektive ein Skandal“.¹ Inzwischen sind die Zuschüsse weiter gewachsen.

Erst recht unbemerkt, aber genau so drastisch, ist die Zahl der staatlich bezahlten Abgeordnetenmitarbeiter hochgeschossen. Heute verfügt jedes Mitglied des Bundestags, neben seinen Diäten, seiner Versorgung, seinem voll eingerichteten Parlamentsbüro und seiner Kostenpauschale, über rund 240 000 Euro im Jahr, womit er im Durchschnitt zehn Mitarbeiter – voll- oder teilzeit – beschäftigt, etwa die Hälfte davon im Wahlkreis. Nimmt man die Länderparlamente hinzu, gibt es inzwischen rund 10 000 staatsfinanzierte Abgeord-

netengehilfen. Das Mitarbeiterheer lässt sich auch nicht mit dem Hinweis auf amerikanische Kongressabgeordnete und ihren gewaltigen Stab rechtfertigen. In deren Händen liegt die Gesetzesinitiative und die Last, die Gesetzentwürfe auszuarbeiten. Bei uns dagegen zeichnen dafür regelmäßig die Regierung und die Ministerialbürokratie verantwortlich.

Sehr großzügig werden auch die Parteistiftungen² subventioniert.³ Allein die so genannten Globalzuschüsse, die sie für ihre Inlandsarbeit erhalten und die den Mutterparteien ebenfalls zu einem beträchtlichen Teil zugute kommen,⁴ beliefen sich im Jahre 2011 auf 98 Millionen Euro, 1967 waren es noch 9 Millionen DM.⁵ Hinzu kommen noch einmal mehr als 200 Millionen Euro für Projekte im Ausland. Allerdings entwickeln sich die Subventionen der Stiftungen, die bis 1992 rasant gestiegen waren, seitdem eher seitwärts. Die massive öffentliche Kritik und immer wieder drohende Entscheidungen des *BVerfG*, die wie ein Damoklesschwert über der Stiftungsfinanzierung hängen, zwingen seitdem zur Zurückhaltung.⁶

² Eine ausführliche Darstellung der Parteistiftungen, allerdings noch ohne die damals noch nicht existierenden Stiftungen der Grünen und der Linken, findet sich in *BVerfGE* 73, 1 (2–12).

³ Näheres z. B. bei *von Arnim*, Die Deutschlandakte, 2009, S. 122 ff.

⁴ Siehe z. B. *Morlok*, in: *Tsatsos* (Hrsg.), Politikfinanzierung in Europa, 1997, S. 77 (90): „Die Unabhängigkeit dieser Stiftungen von ihren Bezugsparteien erscheint allerdings weit gehend als eine Fiktion. Auch hier liegt es nahe, diese Mittel der Parteienfinanzierung zuzurechnen“.

⁵ Quellen: Haushaltspläne des Bundes.

⁶ Das *BVerfG* hatte die Stiftungsfinanzierung zwar in einem äußerst großzügigen Urteil vom 14. 7. 1986 abgeurteilt (*BVerfGE* 73, 1). Ein am selben Tag ergangenes, ebenfalls großzügiges Urteil zur Parteienfinanzierung (*BVerfGE* 73, 40) hat das Gericht aber – aufgrund gewandelter Rechtsauffassung – sechs Jahre später zu Gunsten einer sehr viel strengeren Linie aufgegeben (Urteil vom 9. 4. 1992, *BVerfGE* 85, 264 = JZ 1992, 934, dazu

¹ So *Hennis* in der FAZ vom 11. 3. 1996.

Für Abgeordnetenmitarbeiter und Parlamentsfraktionen und die Inlandsarbeit der Parteistiftungen wendet der Steuerzahler über 500 Millionen Euro im Jahr auf, mehr als das Dreifache wie für Parteien. 1966 war die Relation noch umgekehrt: Die Parteien erhielten vier mal so viel Staatsgeld wie die Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter gab es noch nicht; sie wurden erst 1969 eingeführt. Auch das rasante Wachstum der Parteistiftungen stand erst noch bevor.

II. Entscheidung des Parlaments in eigener Sache – ohne Kontrollen und Grenzen

Dass sich dieser Wandel so wie geschehen entwickeln konnte, liegt auch an den institutionellen Gegebenheiten: Die (alimentative) Abgeordnetenentschädigung und die Zuschüsse an Parteien stehen im Gesetz; Erhöhungen sind also nicht ohne Änderung des Abgeordnetengesetzes bzw. des Parteiengesetzes möglich; sie verlangen einen als Drucksache bekannt gemachten Gesetzentwurf, öffentliche Beratungen im Parlamentsplenum und die Publikation im Gesetzblatt. Dagegen müssen im Bund und in vielen Ländern Fraktionen, die sich mehr Mittel und Abgeordnete, die sich mehr Mitarbeiter bewilligen oder die Parteistiftungen, die sich noch besser dotieren wollen, nur einen von tausenden Haushaltstiteln erhöhen. Da die parlamentarische Opposition ebenfalls davon profitiert, pflegt auch sie das „Versenken“ im Haushaltsplan nicht an die große Glocke zu hängen. Dann gehen selbst gewaltige Erhöhungen ohne viel Aufsehen über die Bühne. Die öffentliche Kontrolle wird entschärft, obwohl sie bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache eigentlich besonders wichtig wäre.⁷

Da die Fraktionen und Abgeordneten die Gesetzgebung beherrschen, können sie die Kontrolle ihrer Ausgaben durch Öffentlichkeit und Rechnungshöfe in ihrem Sinne regeln – oder eben auch nicht regeln. So findet eine Prüfung, wer zum Abgeordnetenmitarbeiter bestellt wird, wie und wo die Mitarbeiter eingesetzt werden und ob sie vielleicht gerade Material für eine Doktorarbeit zusammentragen, praktisch nicht statt, weder durch die Öffentlichkeit noch in der Regel durch Parlamentsverwaltungen oder Rechnungshöfe.⁸ Auch bei den Parteistiftungen und Fraktionen ist die Veröffentlichung ihrer Ausgaben lückenhaft und die Prüfung durch die Rechnungshöfe zum Teil durch Vorbehalte und gesetzliche Gestaltungen eingeschränkt,⁹ ganz abgesehen davon, dass die Fraktionen ihre Kontrolleure meist selbst bestellen.¹⁰

Fraktionen zahlen an zahlreiche Funktionsträger Zulagen in Millionenhöhe. Sie haben das vorsorglich per Gesetz abgesegnet, obwohl das *BVerfGE* Extra-Diäten nur für Fraktionsvorsitzende erlaubt.¹¹ Das Verbot muss erst recht für Zahlungen gelten, die auf dem Umweg über die staatsfinanzierten Fraktionen erfolgen,¹² zumal dann auch noch die Transparenz leidet.¹³ Auch für Öffentlichkeitsarbeit verwenden die Fraktionen ihre Staatsgelder, obwohl diese laut Recht-

sprechung für die Finanzierung parlamentsinterner Koordination bestimmt sind.¹⁴ In Bayern und Brandenburg können Landtagsabgeordnete sogar Geschwister und Vettern ganz legal auf Staatskosten beschäftigen.¹⁵ In Sachsen-Anhalt ist ein Abgeordneter bekannt geworden, der einer guten Bekannten gleich zwei voll bezahlte Jobs auf Staatskosten verschafft hatte und dafür jetzt rund 86 000 Euro an das Land zurückzahlen muss.¹⁶ Aber auch ohne solche Überschreitung der durch selbst gemachte Gesetze ohnehin ausgeweiteten Grenzen ist der Anreiz, sich immer mehr zu bewilligen, groß.

III. Vom formalen zum materiellen Parteibegriff: Verstaatlichung und Ausschluss der Kleinen

Abgeordnete, Fraktionen und Parteistiftungen sind programmatisch und personell mit den Parteien verschmolzen und ziehen politisch am selben Strang.¹⁷ Verlautbarungen der Fraktionen sind, auch wenn ihr Logo darauf steht, „notwendig parteiisch“ (so auch der *VerfGH Rheinland-Pfalz*¹⁸) und kommen zwangsläufig auch der jeweiligen Mutterpartei zugute. Die Bürger ignorieren die formalen Unterschiede sowieso und pflegen Aktionen der Fraktionen ihren Parteien zuzurechnen. Auch die Stiftungen sind von Parteifunktionären besetzt. Abgeordnete sind vor allem Parteivertreter und häufig auch in formaler Hinsicht gleichzeitig Parteifunktionäre.

Aus der Sicht von Personen, die – auf Grund ihrer Doppelstellung – in der Partei und im Parlament das Sagen haben, erscheint es nur folgerichtig, dass die gut dotierten Fraktionen und Stiftungen sowie die vielen Mitarbeiter der Abgeordneten immer mehr Arbeit der Parteien übernehmen und zunehmend in die Rolle von Ersatzparteien hineinwachsen. Die erstarkte Rolle der Fraktionen kommt darin zum Ausdruck, dass Kenner den Begriff „Fraktionsparteien“ geprägt haben.¹⁹ Politikwissenschaftler sprechen auch ganz offen davon, dass Abgeordnetenmitarbeiter „heute das eigentliche organisatorische Rückgrat der Parteien“ darstellen.²⁰ Auch die Stiftungsaktivitäten sind parteipolitisch geprägt. In der Realität „verschmelzen Parteien und Stiftungen zu einer Kooperationsseinheit“²¹. Die Folge der *finanziellen* Schwerpunktverlagerung ist also eine Verlagerung auch von *Parteiaufgaben*.

Diese Entwicklung wird vom Parteiengesetz nicht mehr erfasst.²² Die Politikwissenschaftler hat deshalb neben den formal-juristischen einen materiellen Parteibegriff gestellt, der auch Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Parteistiftungen mit umfasst, und sie als „Parteien im Parlament“ bezeichnet.²³ Damit beschäftigt sich die politikwissenschaftliche Par-

Ipsen JZ 1992, 753). Seitdem befürchten die Stiftungen eine ähnliche Verschärfung der Rechtsprechung hinsichtlich ihrer Finanzierung.

⁷ *BVerfGE* 40, 296 (327).

⁸ *von Arnim* DÖV 2011, 345 (348 ff.).

⁹ *H. Meyer*, in: Festschrift für Ernst Gottfried Mahrenholz, 1994, S. 319 (341 ff.).

¹⁰ *von Arnim*, Der Verfassungsbruch, 2011, S. 98 ff.

¹¹ *BVerfGE* 40, 296 (317 f.); 102, 224; 119, 302 (309).

¹² *von Arnim* (Fn. 10), S. 74 ff.

¹³ *von Arnim* (Fn. 10), S. 49 ff. – Zu den Funktionszulagen jüngst die Besprechungen des Buches „Verfassungsbruch“: *Janz* Landes- und Kommunalpolitik 2011, 409; *Bohne*, in: Scheinwerfer (Transparency International Deutschland) vom Juli 2011; *Kerscher* Süddeutsche Zeitung vom 22. 8. 2011.

¹⁴ *BVerfGE* 20, 56 (105); 80, 188 (231) (= JZ 1989, dazu *Morlok* JZ 1989, 1035).

¹⁵ *von Arnim* DÖV 2011, 345 (350).

¹⁶ So entschieden vom *VG Halle* am 6. 7. 2011 – 1 A 110/10 auf Grund eines Vergleichs.

¹⁷ *von Arnim*, Politische Parteien im Wandel, 2011, S. 25 ff. m. w. N.

¹⁸ *VGH Rheinland-Pfalz*, Urteil v. 19. 8. 2002 = NVwZ 2003, 75 (78 f.).

¹⁹ *Radunski* Sonde (Neue christlich-demokratische Politik) 1991/4, 3 (5); *Lösche* Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) B 51/2009, 9 (11 f.).

²⁰ *Lösche*, in: *ders.* (Hrsg.), Zur Lage des deutschen Regierungs- und Parteiensystems, 2002, S. 60.

²¹ *H. Merten*, Parteinähe Stiftungen im Parteienrecht, 1999, S. 137. Siehe auch *Ebbighausen* et al., Die Kosten der Parteiendemokratie, 1996, S. 235 ff.

²² Zum Folgenden *von Arnim* (Fn. 17), S. 35 ff.

²³ So *P. Mair*, Party System Change. Approaches and Interpretations, 1997, Kap. 6; speziell in Bezug auf Deutschland *Poguntke*, in: *Katz/Mair* (eds.), How Parties Organize. Change and Adaption in Party Organization in Western Europe, 1994, S. 185. Zustimmend z. B. *Lösche*, in: *ders.* (Fn. 20), S. 60 und 111 f.; *Rüb* Neue Politische Literatur 2005, 397 (404 ff.); *Wiesendahl*, in: Festschrift für Ulrich von Alemann, 2010, S. 92 (111).

ty-change-Forschung.²⁴ Sie ist sich – trotz unterschiedlicher Benennung des Wandlungsprozesses – jedenfalls in drei Punkten einig:

– Die Parteien im Parlament und ihre „public office holders“ gewinnen an Gewicht, so dass die zunehmend von Berufspolitikern beherrschten Parteien allmählich „verstaatlichen“.

– Dabei lösen die Parteien sich allmählich aus ihrer gesellschaftlichen Verankerung; ihre Funktion, die Anliegen der Gesellschaft in den Staat zu vermitteln, verkümmert.

– Kleinere und neue Parteien, die den Zugang zu den Parlamenten wegen der Fünf-Prozent-Klausel (noch) nicht geschafft haben, sind von den staatlichen Pfründen ausgeschlossen.²⁵

So sind die Parteien dabei, sich von Parteimitgliedern und Bürgern immer weiter zu entfernen und sich zu selbst-referentiellen Staatsparteien zu entwickeln. Das macht sie zunehmend unfähig, noch den Willen und die Wünsche der Basis „nach oben“ zu vermitteln. Es geht um das allmähliche Versagen der Parteien vor ihrer Aufgabe, als „Zwischenglieder zwischen Bürger und Staat“ (*BVerfG*)²⁶ zu fungieren. Die Politikwissenschaft spricht insoweit von der erodierenden Repräsentationsfunktion der Parteien.²⁷

Die Vorkehrungen gegen die Diskriminierung kleiner, außerparlamentarischer Parteien sowie die Barrieren, die das *BVerfG* gegen zu hohe Staatsfinanzierung der (formalen) Parteien und zur Sicherung ihrer Bürgernähe errichtet hat, finden auf Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Parteistiftungen keine Anwendung:

– Am staatlichen Geldfluss müssen alle Parteien beteiligt werden, die bei Bundestags- oder Europawahlen mindestens ein halbes Prozent der Stimmen erhalten haben.²⁸ Dagegen verfügen kleine Parteien – auf Grund der Fünf-Prozent-Klausel bei Wahlen – weder über Parlamentsfraktionen noch über Abgeordnetenmitarbeiter oder Parteistiftungen und sind deshalb von den vielen Geldern, die an diese fließen, ausgeschlossen.

– Die „absolute Obergrenze“²⁹ erlaubt Erhöhungen der staatlichen Parteienfinanzierung allenfalls im Umfang der Preissteigerungen.³⁰ Die „relative Obergrenze“ beschränkt die Staatsmittel auf höchstens 50 Prozent der Gesamteinnahmen jeder Partei.³¹ Um die Parteien in die Bürgernähe zu zwingen, richten sich die Staatsmittel unter anderem nach den eingeworbenen Kleinspenden und Mitgliedsbeiträgen. Abgeordnetenmitarbeiter und Fraktionen werden dagegen praktisch vollständig vom Steuerzahler finanziert, und jährliche Steigerungen um die Hälfte oder mehr sind keine Seltenheit. Das haben erst kürzlich wieder die Landtage von Baden-Württemberg, Bayern, Thüringen und dem Saarland demonstriert.³²

²⁴ *Panbianco*, *Political Parties: Organization and Power*, 1988 (Erstveröffentlichung in italienischer Sprache: 1982); *Katz/Mair Party Politics* 1995, 5; *von Beyme*, in: *Gabriel/Niedermayer/Stöss* (Hrsg.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, 2001, S. 315 (324 ff.); *Wiesendahl* (Fn. 23), S. 101.

²⁵ Zusammenfassend: *Rüb* (Fn. 23), S. 404 ff.; *Wiesendahl* (Fn. 23), S. 92 ff.

²⁶ *BVerfGE* 44, 125 (145 f.) = *JZ* 1977, 390, dazu *Häberle* *JZ* 1977, 361.

²⁷ Siehe z. B. *Bartolini/Mair*, in: *Diamon/Gunther* (eds.), *Political Parties and Democracy*, 2001, S. 327 (332). Es geht hier also nicht, jedenfalls nicht unmittelbar, um weitere Funktionen der Parteien, etwa die Rekrutierung des politischen Nachwuchses und die Organisation von Parlament und Regierung. Siehe dazu ebenfalls *Bartolini/Mair*, a.a.O. So auch schon *Mair* (Fn. 23), S. 153.

²⁸ § 18 Abs. 4 PartG im Anschluss an *BVerfGE* 24, 300 (339 ff.) = *JZ* 1969, 557, dazu *Randelsbofer* *JZ* 1969, 533.

²⁹ § 18 Abs. 2 PartG.

³⁰ *BVerfGE* 85, 264 (291).

³¹ § 18 Abs. 5 PartG im Anschluss an *BVerfGE* 85, 264 (289 f.).

Eigentlich dürfte, wie auch das *BVerfG* betont, nur der wirkliche Bedarf erstattet werden.³³ Doch diesen zu ermitteln, sind die derzeitigen Verfahrensweisen ungeeignet. Die Akteure werden fast zwangsläufig in Versuchung geführt, die Gelder auch für Parteizwecke oder gar für private Zwecke einzusetzen. Der Bedarf folgt dann leicht den unbegrenzten Wünschen.³⁴

IV. Zwischen allen Stühlen?

Die benannten Probleme blieben bisher teils unbemerkt, teils unbearbeitet. Die Politikwissenschaft hat die gewaltige Ausdehnung der Parteien im Parlament zwar registriert; sie hat sie, auch international vergleichend, dargestellt, wenn ihre eigenen empirischen Erhebungen auch vor zwei Jahrzehnten abbrachen.³⁵ Sie scheut sich aber – auf Grund ihrer verbreiteten methodischen Zurückhaltung gegenüber Wertungen³⁶ – oft, die Dinge zu problematisieren.³⁷ Sie tendiert im Gegenteil dazu, sie affirmativ abzusegnen. Die juristische Beurteilung ist natürlich erst Recht nicht ihre Sache.

Dagegen hat die Staatsrechtslehre, jedenfalls in ihren Hauptrichtungen, die rasante Entwicklung der Fraktionen und Abgeordnetenmitarbeiter noch kaum zur Kenntnis genommen.³⁸ Sie sieht deshalb bisher keinen Anlass, auch einen materiellen Parteibegriff ins Auge zu fassen. Ihr Blick ruht immer noch fast ausschließlich auf den Parteien im formalen Sinn und arbeitet sich daran ab. In den letzten Jahren sind gleich vier neue Kommentare zum Parteiengesetz erschienen,³⁹ ohne den Wandel zu thematisieren. Da auch der Öffentlichkeit das Problem bisher weitgehend entgangen ist, droht es zwischen alle Stühle zu fallen – in einen quasi kritik- und rechtsfreien Raum.

Die von *Colin Crouch* ausgehende Literatur der „Postdemokratie“ betont zwar den Funktionsverlust der Parteien und die Abgehobenheit der Politik von den Bürgern. *Crouch* hat aber einseitig Großbritannien im Blick, das praktisch keine Staatsfinanzierung der Parteien kennt. Die Probleme von Staatsparteien werden deshalb gar nicht behandelt. Die Staatsfinanzierung wird vielmehr umgekehrt als Gegengewicht gegen die Vereinnahmung des Staates durch die Wirtschaft, die *Crouch* allein geißelt,⁴⁰ befürwortet und ihre Ein-

³² *von Arnim* (Fn. 10), S. 44 ff.; *ders.* DÖV 2011, 345 (350 f.).

³³ *BVerfGE* 20, 56 (105).

³⁴ So der Bundestagsabgeordnete *Werner Schulz* (Bündnis 90/Die Grünen) bei der zweiten Beratung des Fraktionsgesetzes des Bundes am 12. 11. 1993 (Bundestag, Plenarprotokoll 12/190, S. 16 420): Ohne wirksame Kontrollen tendiere „der Geldbetrag der Fraktionen und Parteien in Richtung unendlich“.

³⁵ Siehe *Scarrow*, in: *Webb/Farrell/Holliday* (eds.), *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, 2002, S. 77 (89): Angaben nur bis 1991.

³⁶ Statt vieler *Opp*, *Methodologie der Sozialwissenschaften*, 6. Aufl. 2005, 223 ff.

³⁷ Vgl. aber z. B. die Kritik von *Landfried* (Partei Finanzen und politische Macht, 1990, S. 100 ff.) und *Schüttemeyer* (Fraktionen im Deutschen Bundestag, 1998, S. 57 f.) an der öffentlichkeitsscheuen Bewilligung von Fraktionsmitteln bloß im Haushaltsplan.

³⁸ Vgl. aber – hinsichtlich der Finanzierung der Bundestagsfraktionen – *H. Meyer* (Fn. 9), S. 319 ff.; *Morlok*, in: *Tsatsos* (Fn. 4), S. 77. Vgl. auch *von Arnim*, *Staatliche Fraktionsfinanzierung ohne Kontrolle?*, 1987.

³⁹ *J. Ipsen* (Hrsg.), *Parteiengesetz*, 2010; *Kersten/Rixen* (Hrsg.), *Parteiengesetz und europäisches Parteienrecht*, Kommentar, 2009; *Lenski*, *Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung*, Handkommentar, 2011. Siehe auch schon *Morlok*, *Kommentar zum Gesetz über die politischen Parteien*, in: *Das Deutsche Bundesrecht* (Loseblatt), Lieferung Oktober 2007.

⁴⁰ *Crouch*, *Postdemokratie*, 2008, S. 30: Je weniger die Bürger noch politisch zu sagen haben, „desto leichter können Wirtschaftsverbände ihn [sc. den Staat] – mehr oder weniger unbemerkt – zu einem Selbstbedienungsladen machen.“

führung empfohlen.⁴¹ Dem mag man bis zu einem gewissen Grad zustimmen. Ein *Übermaß* an Staatsfinanzierung führt aber genau zu der Entkoppelung der Parteien von der demokratischen Basis, die den Einfluss der Wirtschaft erst recht erleichtert. In einem Punkt ist *Crouch* aber voll zuzustimmen: Er wendet sich zu Recht gegen die Tendenz in der Politikwissenschaft, statt die Entwicklung zu kritisieren, die Maßstäbe der Demokratie entsprechend zu senken.⁴² Denn dann, so formuliert er treffend, liefen wir „Gefahr, blind zu werden für die Probleme, die unsere Demokratie heute bedrohen.“⁴³

Ruft man sich den Weitblick in Erinnerung, mit dem etwa der (auch normativ orientierte) Politikwissenschaftler *Dolf Sternberger*⁴⁴, *Herbert Wehner*⁴⁵ und selbst *Gerhard Leibholz*⁴⁶, vor einem halben Jahrhundert vor dem Entstehen von Auswüchsen eines exzessiven Parteienstaats gewarnt hatten, so verwundert die gegenwärtige Gleichgültigkeit.

V. Abhilfe

Als erstes muss die Entwicklung sichtbar gemacht werden. Deshalb hat die Antikorruptionseinheit des Europarats („GRECO“) in ihrem letzten Deutschland-Bericht nachdrücklich empfohlen, regelmäßig auch über die Finanzierung zum Beispiel der Fraktionen und Parteistiftungen zu berichten,⁴⁷ von der in den Berichten des Bundestagspräsidenten über die Entwicklung der Parteifinanz, zuletzt im Bericht vom 16. 12. 2011,⁴⁸ aber noch immer nicht die Rede ist.

Blendet man die Entwicklung nicht mehr aus, so stellt sich für den Verfassungsjuristen heute die Frage, ob Fraktionen, Parteistiftungen und Abgeordnetenmitarbeiter, die den Parteien zunehmend Arbeit abnehmen, aber die wichtige Vermittlungsaufgabe nicht oder nur eingeschränkt wahrnehmen, weiterhin von den Fesseln befreit bleiben dürfen, die den Parteien mit guten Gründen angelegt worden sind.⁴⁹ Sollten nicht auch sie von Verfassungs wegen daran gehindert werden, die Kluft zum Volk immer tiefer und die Benachteiligung der vom Geldsegen ausgeschlossenen kleinen Parteien immer größer werden zu lassen? Zumindest der Gesetzesvorbehalt und die absolute Obergrenze müssen auch auf die Finanzierung von Fraktionen, Stiftungen und Abgeordnetenmitarbeiter

erstreckt werden.⁵⁰ Da die Parteien im Parlament sich kaum selbst zügeln werden, ist – neben der öffentlichen Kontrolle – das *BVerfG* gefordert. Schließlich hat das Gericht auch durchgesetzt, dass die Höhe der Diäten im Abgeordnetengesetz niedergelegt,⁵¹ die exakte Höhe der Finanzierung der Parteien⁵² sowie die relative und absolute Obergrenze⁵³ im Parteiengesetz verankert und kleine Parteien an der Staatsfinanzierung beteiligt werden.⁵⁴

Bei Einführung der Abgeordnetenmitarbeiter hatte man im Bundestag gelobt, Vorkehrungen zu treffen, damit die Gelder nur für „Leute, die wirklich hier im Hause helfen“, verwendet würden und nicht für Parteifunktionäre⁵⁵ – ein Versprechen, an das heute kaum ein Abgeordneter noch erinnert werden möchte. Die Staatsfinanzierung der Fraktionen hat das Gericht früher zwar abgesegnet. Doch damals betrug sie gerade mal zwei Prozent des heutigen Volumens und sollte auch nur für die interne Koordination verwendet werden.⁵⁶ Es ist höchste Zeit, dass das Gericht seine Auffassung angesichts der neuen Lage überprüft und einige der für Diäten und Parteienfinanzierung entwickelten Grundsätze auch auf Fraktionen, Stiftungen und Abgeordnetenmitarbeiter anwendet.

VI. Ausblick

Hier soll die Berechtigung einer begrenzten staatlichen Parteienfinanzierung keineswegs in Frage gestellt werden. Sie kann ein gewisses Gegengewicht zur Macht der Exekutive und der Wirtschaft bilden. Heute geht es aber nicht mehr um das Ob, sondern um das Wie, das Wieviel und das Wofür. Das zentrale Problem ist die mangelnde Kontrolle der in eigener Sache entscheidenden Parlamente bei gleichzeitig leichter Verfügbarkeit der Mittel und großer Versuchung zum Missbrauch. Die Reformbereitschaft, ja überhaupt die Erkenntnis der Probleme, wird bisher dadurch blockiert, dass die etablierten Demokratietheorien ihre normativen Standards senken, um sie der Entwicklung anzupassen, oder die Entwicklung völlig ignorieren. Auch die Staatsrechtslehre hat in ihrer Haupttrichtung die Probleme noch nicht erkannt. Sie konzentriert sich immer noch auf die formalen Parteien und übersieht dabei das rasante Wachstum der „Parteien im Staat“.

Da die Politik die nötige Transparenz und Kontrolle von selbst kaum einführen wird, wird einmal mehr das *BVerfG* eingreifen müssen. Nachdem das Gericht in seinem Urteil zur Fünfprozentklausel bei Europawahlen vom 9. 11. 2011⁵⁷ die Kartellparteien im Bundestag nachdrücklich kritisiert und bestätigt hat, dass es auch in Zukunft bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache besonders streng kontrollieren wird, dürfte ein Eingreifen auch hinsichtlich Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeitern und Parteistiftungen nicht mehr lange auf sich warten lassen.

Professor Dr. Hans Herbert von Arnim, Speyer

41 *Crouch* (Fn. 40), S. 27.

42 So z. B. *Katz/Mair Party Politics* 1995, 5 (21): „The rise of the cartel-party model as an empirical phenomenon is also associated with a revision of the normative model of democracy.“

43 *Crouch* (Fn. 40), S. 9.

44 In zahlreichen Leitartikeln in der FAZ Ende der Fünfziger-/Anfang der Sechzigerjahre wandte *Sternberger* sich gegen die Einführung der staatlichen Parteienfinanzierung. Die Beiträge sind wieder abgedruckt in: *Sternberger*, Ekel an der Freiheit? Und fünfzig andere Leitartikel, 1964, S. 65, 158 ff.

45 Der langjährige Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion hatte schon früh vor der Einführung der staatlichen Parteienfinanzierung gewarnt, weil sie die Parteimitglieder demotiviere und die Parteiführung von ihrer Unterstützung unabhängig mache; siehe Deutscher Bundestag, 4. Wahlperiode, 122. Sitzung vom 15. 4. 1964, Protokoll, S. 5777 f.

46 Der Parteienstaat berge die Gefahr, „dass die Parteien in der modernen Demokratie zum Selbstzweck und damit zu Fremdkörpern mit eigenen selbständigen Zielen und Interessen innerhalb des Volksganzen und so zu einem Staat im Staat werden.“ Davon, ob es gelinge, das zu verhindern, hänge „die Zukunft des modernen demokratischen Parteienstaates und damit überhaupt das Schicksal der Demokratie ab“; *Leibholz*, Der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert (1955), abgedruckt in: *Leibholz*, Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, 3. Aufl. 1966, S. 247 f.

47 GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption), Evaluierungsbericht über die Transparenz in Deutschland vom 4. 12. 2009, Abs.-Nr. 106–108, 123 V.

48 BT-Drucksache 17/8200.

49 *von Arnim* (Fn. 17), S. 44 ff. m. w. N.

50 *von Arnim* (Fn. 17), S. 56 ff. m. w. N.

51 *BVerfGE* 40, 296 (327).

52 *BVerfGE* 20, 56 (115).

53 *BVerfGE* 85, 264 (288 ff.).

54 *BVerfGE* 24, 300 (339 ff.).

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

56 *BVerfGE* 20, 56 (104 f.).

57 *BVerfG* JZ 2011, 90; dazu *Morlok* JZ 2012, 76 und *Schönberger* JZ 2012, 80.