

Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim
Im Oberkämmerer 26
67346 Speyer
Tel. 06232 98123

An das Bundesverfassungsgericht
Schlossbezirk 3
76131 Karlsruhe

Organklage der Ökologisch-Demokratischen Partei (ÖDP) gegen den Deutschen Bundestag gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr.1 GG; §§ 63 f. und 67 BVerfGG

Gliederung	Seite
0. Überblick	4
I. Anträge	8
II. Einschlägige verfassungsrechtliche Grundsätze	10
1. Missbrauchsverbot	10
2. Missbrauchsabwehrgebot	10
3. Pflicht zum funktionsgerechten Entscheidungsverfahren	11
4. Zweckgebundenheit der öffentlichen Fraktionsmittel	12
5. Mitarbeiter von Abgeordneten	12
6. Recht auf Chancengleichheit	13
7. Strenger Gleichheitssatz im politischen Wettbewerb: intensive Gerichtskontrolle	13
8. Obligatorischer Gesetzesvorbehalt: Ziffernmäßige Nennung der Beträge im formellen Gesetz	14
9. Wesentlichkeitstheorie	16
10. Obergrenze	18
III. Zulässigkeit der Anträge	19
1. Die ÖDP als Partei	19
2. Antrag 1	21
a) Fraktionen	21
b) Abgeordnetenmitarbeiter	23
c) Parteinahе Stiftungen	24
d) Umkehr der Darlegungslast	25
e) Betroffenheit der Antragstellerin	26
f) Fristen	26

3. Antrag 2	28
IV. Begründetheit der Anträge	33
1. Der strenge Gleichheitssatz als Maßstab	34
2. Begründung des Antrags 1	36
a) Umkehr der Darstellungs- und Beweislast	36
b) Funktioneller Ersatz für die begrenzte Staatsfinanzierung der Parteien	37
c) „Parties in parliament“	39
d) Fraktionen des Bundestags	42
aa) Das Missbrauchsverbot	42
bb) Öffentlichkeitsarbeit	44
e) Persönliche Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten	49
aa) Entwicklung 1969 bis 2009	49
bb) „Rückgrat der Parteien“	51
cc) Eine Stichprobe: Beschäftigung von Parteifunktionären	54
dd) Missbrauch	56
f) Parteinahе Stiftungen	59
aa) Parteiliche Prägung	59
bb) Das Urteil von 1996: überholt	60
3. Begründung des Antrags 2	62
a) Ein Blick in die Parlamentsgeschichte: Die Errichtung von Kontrollen und Grenzen der Staatsfinanzierung von Parteien zur Verhinderung von Missbrauch und „Selbstbedienung“	62
aa) Gegen die Ausschaltung außerparlamentarischer Konkurrenten	62
bb) Gegen den Trend zu übermäßigem Wachstum	64
b) Weder Grenzen noch Kontrollen bei der Selbstfinanzierung von Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeitern und Parteistiftungen	67
aa) Kumulation beider Trends	67
bb) Erhöhter Kontrollbedarf	68
cc) Unübertragbarkeit bestimmter Vorkehrungen	68
dd) Vernachlässigung spezieller Zweckbindungen	70
ee) Weder Gesetzesvorbehalt noch Obergrenze noch spezifizierten Ausweis im Haushaltsplan	71
aaa) Kein Gesetzesvorbehalt	72
bbb) Verwirrende Berichte und Verweise	73
ccc) Hochschießen der öffentlichen Mittel für Fraktionen	75
ddd) Hochschießen der öffentlichen Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter	77

	eee) Ohne Gesetzesvorbehalt, Obergrenze und spezifizierten Ausweis im Haushaltsplan: verfassungswidrig	77
	c) Ein Seitenblick auf die Landesparlamente	81
	d) Mangelhafte Verwendungskontrolle	84
	4. Zusammenfassung und Ergänzung: Verschleierte Parteienfinanzierung auf Grund mangelhaft kontrollierter Bewilligung und Verwendung von Staatsmitteln zu Lasten außerparlamentarischer Konkurrenten	89
V.	Anhang	93
	Anlage 1: Bewilligung für Fraktionen des Bundestags	
	Anlage 2: Bewilligung für Mitarbeiter von Bundestags- abgeordneten	
	Anlage 3: Bewilligung der Globalzuschüsse für parteinahe Stiftungen	
	Anlage 4: Einnahmen der Bundestagsfraktionen und Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit 1995-2010	
	Anlage 4a: Einnahmen- und Ausgabenrechnung der Bundestagsfraktionen für 2010	
	Anlage 5: Zahlungen an Abgeordnetenmitarbeiter des Bundes 1969-2011	
	Anlage 6: Bruttoarbeitnehmerentgelt 1950-2011	
	Anlage 7: Statistische Übersicht zur Zahl der Abgeordneten- mitarbeiter 1969-2009	
	Anlage 8: Parteifunktionen von Wahlkreismitarbeitern von Bundestagsabgeordneten	
	Anlage 9: Muster-Arbeitsvertrag von Abgeordnetenmitarbeitern	
	Anlage 10: Ausführungsbestimmungen für die Beschäftigung von Abgeordnetenmitarbeitern	
	Anlage 10a: Berichte des Bundestagspräsidenten über Fraktions- zuschüsse	
	Anlage 11: Fraktionszuschüsse im Bundestag 1949-2011	
	Anlage 12: Fraktionszuschüsse der Landesparlamente	
	Anlage 13: Zahl der Abgeordnetenmitarbeiter in Bund und Ländern	
	Anlage 14: Globalbewilligungen für Abgeordnetenmitarbeiter in Bund und Ländern 2010	
	Anlage 15: Fraktionsfinanzierung 2010. Vergleich der Länder mit und ohne gesetzliche Nennung der Höhe	
	Anlage 16: Email des Bundesrechnungshofs zur Nicht-Prüfung der Abgeordnetenmitarbeiter	

0. Überblick

Um den Wald vor lauter Bäumen nicht aus dem Blick zu verlieren, sei den folgenden detaillierten Ausführungen ein kurzer Überblick vorangestellt. Zugleich seien benachbarte Probleme genannt, die aus prozessualen Gründen nicht einbezogen werden konnten.

Dass die Parteien staatlich bezuschusst werden, ist allgemein bekannt, 2012 mit rund 151 Mio. Euro. Weniger bekannt ist, dass die Fraktionen ebenfalls viel Staatsgeld erhalten, rund 190 Mio. Euro im Jahr, davon 81 Mio. für Bundestags- und rund 109 Mio. für Landtagsfraktionen. Noch weniger bekannt ist, dass auch Abgeordneten eine große Zahl von „persönlichen Mitarbeitern“ finanziert wird; dafür stehen im Bund 149 Mio. Euro und in den Ländern weitere 75 Mio. Euro zur Verfügung. Hinzu kommen rund 450 Mio. Euro für sechs parteinahe Stiftungen, davon 98 Mio. global für deren Inlandsarbeit und rund 352 Mio. für Projekte, vor allem im Ausland.

In den Sechzigerjahren war das noch anders. Die öffentlichen Mittel für Bundestagsfraktionen betragen damals gerade mal zwei Prozent der heutigen Summe. Abgeordnetenmitarbeiter und Globalzuschüsse der Stiftungen gab es noch nicht, und die zweckgebundenen Zuwendungen der Stiftungen machten weniger als drei Prozent des heutigen Volumens aus.

Der Wandel, der durch das Hochschießen der Zahlungen bewirkt wurde, hängt damit zusammen, dass die Parteien in eigener Sache über ihre Staatsmittel entscheiden und das Bundesverfassungsgericht in den Sechzigerjahren auf einen der vier „Staatstöpfe“ einen Deckel gelegt hatte. Durch Urteile von 1966 und 1968 wurde die bis dahin schnell wachsende Staatsfinanzierung der *Parteien* begrenzt. Für Erhöhungen wurde ein spezielles Gesetzgebungsverfahren vorschrieben, das diese der öffentlichen Kontrolle aussetzt; zusätzlich wurde,

wenn auch damals noch etwas undeutlich, eine Obergrenze errichtet. Die Folge war eine großangelegte Verlagerung. Die im Parlament vertretenen Parteien umgingen die Barrieren, indem sie die drei anderen „Töpfe“ nun um so stärker füllten und das Staatsgeld auf ihre *Parlamentsfraktionen* und die neu geschaffenen *Abgeordnetenmitarbeiter* sowie ihre *Stiftungen* und deren neu geschaffenen Globalzuschüsse umleiteten. Das konnte weitgehend ungehindert geschehen. Denn der dämpfende Effekt, der durch die öffentliche Kontrolle und die Obergrenze vom Gericht erzwungen worden war, betraf nur die staatliche Finanzierung der Parteien, nicht auch die der Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Stiftungen, obwohl der Grund dafür, nämlich eine „Selbstbedienung“ der Parteien zu verhindern, auf diese nicht weniger zutrifft. Hier erfolgen Erhöhungen – anders als bei Erhöhungen der Parteienfinanzierung und der Abgeordnetendiäten – nicht durch Änderung eines speziellen Gesetzes, sondern durch bloße Änderung eines Haushaltstitels, der im Gesamthaushalt leicht untergeht. Da auch die parlamentarische Opposition von Erhöhungen profitiert, hat sie meist kein Interesse, die Medien zu informieren. Selbst dem Bundesrechnungshof wird die Kontrolle der Abgeordnetenmitarbeiter verwehrt und die Kontrolle der Fraktionsfinanzen beschnitten.

Das viele Geld, das, wie der Bundestagsabgeordnete Konrad Schily feststellte, „wie Mann vom Himmel fällt“, verändert das Verhältnis der Fraktionen, der Abgeordnetenmitarbeiter und der Stiftungen zu ihren Mutterparteien und zu ihren politischen Konkurrenten außerhalb der Parlamente. Da in der Partei und im Parlament auf beiden Seiten dieselben Personen das Sagen haben, ist die Versuchung groß, 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 zu lassen. Damit wird die „Trennung zwischen parlamentarischer und parteipolitischer Arbeit“ zunehmend zur „Fiktion“ und zur „politischen Lebenslüge“ des Parteienstaats,

wie der frühere Generalsekretär der CDU, Heiner Geißler, offen einräumt. Das Ergebnis sind, wie Kenner formulieren, „Fraktionsparteien“ und Abgeordnetenmitarbeiter, die "heute das eigentliche organisatorische Rückgrat der Parteien" darstellen. Auch die Stiftungsaktivitäten sind parteipolitisch geprägt. In der Realität "verschmelzen Parteien und Stiftungen zu einer Kooperationseinheit“, wie eine gründliche wissenschaftlichen Arbeit feststellt.

Die Folge der *finanziellen* Schwerpunktverlagerung ist eine Verlagerung auch von *Parteifunktionen* auf die rein staatlich finanzierten Organisationen – und so eine Tendenz zur verdeckten Staatsfinanzierung der Parlamentsparteien, von der Parteien, die nicht im Parlament vertreten sind, ausgeschlossen sind. Besonders deutlich wird das bei der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen und der Beschäftigung von Parteifunktionären als staatlich bezahlte Abgeordnetenmitarbeiter. Um Derartiges zu verhindern, hatte das Gericht die volle staatliche Fraktionsfinanzierung nur unter der Bedingung gestattet, dass die Gelder für die parlamentsinterne Koordination verwendet würden, was z.B. bei den Millionen Euro, die die Fraktionen für Öffentlichkeitsarbeit ausgeben, offensichtlich nicht der Fall ist. Und der Bundestag hatte bei Einführung von Abgeordnetenmitarbeitern versprochen, diese würden nur im Parlament und nicht zur Bezahlung von Parteifunktionären verwendet, Versprechen, an die heute kaum ein Abgeordneter noch erinnert werden möchte.

Diese Entwicklung hat einen verfassungswidrigen Zustand begründet. Er verstößt gegen Grundsätze, die das Bundesverfassungsgericht am Beispiel der Fraktionsfinanzierung formuliert hat: Der Bundestag beschließt hier in eigener Sache die Gewährung öffentlicher Mittel, die – mangels ausreichender Bewilligungs- und Verwendungskontrollen – zum Übermaß tendieren, den Weg zur verdeckten Parteienfinanzierung ebnen und insgesamt einen

verfassungswidrigen Missbrauch zu Lasten der Allgemeinheit und der außerparlamentarischen Konkurrenten darstellen.

Die vorliegende Organklage richtet sich gegen die Benachteiligung der Antragstellerin durch verdeckte Parteienfinanzierung im Wege unkontrollierter und unbegrenzter Finanzierung von Fraktionen und Abgeordnetenmitarbeitern des *Bundestags* sowie von parteinahen Stiftungen. Für die Finanzierung von Fraktionen und Abgeordnetenmitarbeiter der *Landesparlamente*, auf die im Folgenden immerhin ein Seitenblick geworfen wird, sind diese verantwortlich, wobei allerdings nicht auszuschließen ist, dass eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auch für sie Bedeutung gewinnen kann. Im Übrigen kann die Antragstellerin die Regelungen im Wege der Organklage nur insoweit anfechten, als diese sie selbst in ihrem Recht auf Chancengleichheit verletzen oder unmittelbar gefährden. Die Möglichkeit einer Popularklage besteht bekanntlich nicht.

Die enorme Ausweitung der Zahlungen an Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Parteistiftungen besitzt aber noch einen weiteren Aspekt mit gravierenden Auswirkungen für die Allgemeinheit. Denn zum einen bewirken übermäßige Bewilligungen öffentliche Verschwendung. Zum anderen fördert die gewaltige öffentliche Finanzierung die Entstehung von Staatsparteien, die immer weniger auf die Bürger angewiesen sind und allmählich ihre Bodenhaftung verlieren. Das zeigt die politikwissenschaftliche Forschung über den sog. Parteienwandel in aller Deutlichkeit.¹ Die Entwicklung ist also nicht nur unter dem hier herausgestellten Gesichtspunkt der Chancengleichheit von Bedeutung, sondern darüber hinaus auch unter den Gesichtspunkten der Verschwendung von Steuergeld und der Entwicklung hin zu bürgerfernen Staatsparteien, die für die zunehmende Lücke zwischen Politik und Bürgern mit verantwortlich sind. Diese

¹ Siehe die unten in den Fußnoten 61-74 genannte Literatur.

Aspekte könnten in weiteren Verfahren eventuell ebenfalls zum Gegenstand verfassungsgerichtlicher Verfahren gemacht werden: durch Verfassungsbeschwerden von Bürgern.

Auch ein weiterer problematischer Aspekt ist aus prozessualen Gründen nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens, weil die Antragstellerin auch insoweit keine Verletzung gerade ihrer Rechte geltend machen kann: die Verwendung von Fraktionsmitteln für Funktionszulagen, die mehrere Bundestagsfraktionen praktizieren, obwohl das Bundesverfassungsgericht die meisten Funktionszulagen in ständiger Rechtsprechung für verfassungswidrig erklärt hat.²

I. Anträge

Hiermit beantrage ich im Namen und im Auftrag der Ökologisch-Demokratischen Partei (ÖDP) – Antragstellerin –

1. festzustellen, dass der Deutsche Bundestag – Antragsgegner – durch das Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2012 (Haushaltsgesetz 2012) bei der Bewilligung von

- 80,835 Mio. Euro für die Fraktionen des Bundestags (Anlage 1),
- 151,823 Mio. Euro für persönliche Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten (Anlage 2) und
- 97,958 Mio. Euro für Globalzuschüsse der politischen Stiftungen (Anlage 3)

gegen den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien (Art. 21 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG)³ verstoßen hat, indem er seine Befugnisse dadurch missbraucht, dass er den Fraktionen, den Abgeordneten und den politischen Stiftungen Mittel zuerkannt hat, die durch ihre Bedürfnisse nicht gerechtfertigt sind und eine verschleierte Finanzierung der im Bundestag vertretenen Parteien darstellen,

² BVerfGE 40, 296 (317 f.) – 1975; 102, 224 ff. – 2000; 119, 302 (309) – 2007. Erlaubt sind lediglich Funktionszulagen an Parlamentspräsidenten, ihre Stellvertreter und Fraktionsvorsitzende. - Die Verbotsurteile beziehen sich zwar auf Zulagen etwa an stellvertretende Fraktionsvorsitzende und Parlamentarische Geschäftsführer, die das Parlament im Abgeordnetengesetz gewährt, also nicht unmittelbar auf die zahlreichen Zulagen, die Fraktionen aus ihren öffentlichen Mitteln zahlen. Doch, was dem Parlament verboten ist, kann auch auf dem Umweg über die Fraktionen nicht erlaubt sein, zumal dann auch noch die Transparenz Not leidet. Dazu *von Arnim*, Der Verfassungsbruch, 2011, 49 ff., 56 ff. jew. m.w.N.; *von Arnim/Drysch*, Bonner Kommentar, Drittbearbeitung 2010, Art. 48 GG, Rn 180 ff.

³ BVerfGE 111, 382 (398) - 2004.

2. weiter festzustellen, dass der Bundestag, der hier in eigener Sache und deshalb in missbrauchsanfälliger Weise entscheidet,

-durch ein unkontrolliertes sowie unbegrenztes und deshalb verfassungswidriges Entscheidungsverfahren dem Missbrauch zu Lasten der Antragstellerin Vorschub leistet, obwohl er – angesichts der fundamentalen Bedeutung der Chancengleichheit der Parteien und ihrer besonderen Verletzlichkeit – verpflichtet ist, im Interesse diskriminierter Parteien wie der Antragstellerin für ein funktionsgerechtes Entscheidungsverfahren zu sorgen,

-den Missbrauch durch die Gestattung, die öffentlichen Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen zu verwenden und die Abgeordnetenmitarbeiter im Wahlkreis einzusetzen, gezielt fördert und

-die Kontrolle der Mittelverwendung in verfassungswidriger Weise unterbindet oder beschneidet und dadurch dem Missbrauch für Zwecke der Parlamentsparteien vollends den Weg bereitet.

II. Einschlägige verfassungsrechtliche Grundsätze

1. Missbrauchsverbot

Hinsichtlich der Fraktionsfinanzierung hat das Bundesverfassungsgericht erkannt, dass es „ein die Verfassung verletzender Missbrauch (ist), wenn die Parlamente den Fraktionen Zuschüsse in einer Höhe bewilligen ... , die durch die Bedürfnisse der Fraktionen nicht gerechtfertigt ... (sind), also eine verschleierte Parteienfinanzierung darstellen.“⁴ Des Weiteren hat das Gericht betont, dass es dem Bundestag bei Regelung der Fraktionsfinanzierung untersagt ist, „sei es durch übermäßige Zuwendungen, sei es durch ungenügende Voraussicht und Kontrolle einem Missbrauch das Tor“ zu öffnen und „so den Weg ... für eine verfassungswidrige Parteienfinanzierung“ zu ebnet.⁵ Das Missbrauchsverbot soll vor allem die Staatsfreiheit der Parteien und ihre Chancengleichheit sichern.

Die Antragstellerin wird darlegen, dass jene Grundsätze – Verbot übermäßiger Bewilligung von Mitteln, die eine verschleierte Parteienfinanzierung darstellen, – in entsprechender Weise auch für die Finanzierung von persönlichen Mitarbeitern von Abgeordneten und von Parteistiftungen gelten und ihre Missachtung die Antragstellerin in ihrem Recht auf Chancengleichheit verletzt.

2. Missbrauchsabwehrgebot

Das Bundesverfassungsgericht hat erkannt, dass der Gesetzgeber den Gleichheitssatz verletzt, wenn er jungen Männern den Wehrdienst auferlegt, ohne zu verhindern, dass der „missbräuchlichen Berufung auf das Gewissen Tür und Tor“ geöffnet und jeder „wehrpflichtige Bürger den Wehrdienst nach Belieben verweigern kann.“⁶ Es hat auch erkannt, dass der Gesetzgeber gegen den Gleichheitssatz verstößt, wenn er den Bürgern Steuerpflichten auferlegt,

⁴ BVerfGE 20, 56 (105) - 1966.

⁵ BVerfGE 80, 188 (214) – 1989.

⁶ BVerfGE 48, 127 (168 f.) – 1978.

gleichzeitig aber – mangels Kontrollen der Steuererklärungen – ein „struktureller Erhebungsmangel“ vorliegt, der eine gleichmäßige Besteuerung prinzipiell ausschließt.⁷

Die Antragstellerin wird darlegen, dass diesen Entscheidungen und den unter 1 genannten Entscheidungen ein verfassungsrechtliches Missbrauchsabwehrgebot zu Grunde liegt, gegen das der Bundestag verstößt, weil er Bewilligungen für Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Parteistiftungen in eigener Sache und dennoch ohne Kontrollen und Grenzen vornimmt, eine Verwendung für Parteizwecke nicht unterbindet, sondern sie geradezu fördert, indem er z. B. die Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen ausdrücklich gestattet und die unkontrollierte Verwendung von Abgeordnetenmitarbeitern ermöglicht.

3. Pflicht zum funktionsgerechten Entscheidungsverfahren

Das Bundesverfassungsgericht hat erkannt, dass staatliche Entscheidungen „möglichst richtig, d.h. von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen.“⁸ Es geht mithin darum, die Richtigkeitschance staatlicher Entscheidungen möglichst groß zu halten.

Die Antragstellerin wird darlegen, dass der Gesetzgeber, wenn er in eigener Sache entscheidet und deshalb typischerweise Unrichtigkeit droht, von Verfassungs wegen verpflichtet ist, die Ursachen dafür möglichst zu beseitigen und die erforderlichen Kontrollen und Grenzen zu errichten. Die Pflicht zur Schaffung funktionsgerechter Entscheidungsverfahren ist die Kehrseite des unter 1 angesprochenen Missbrauchsverbots und des unter 2 genannten Missbrauchsabwehrgebots.

⁷ BVerfGE 84, 239 (271-273) – 1991.

⁸ BVerfGE 68, 1 (86) – 1984.

4. Zweckgebundenheit der öffentlichen Fraktionsmittel

Das Bundesverfassungsgericht hat die staatliche Finanzierung von Fraktionen zwar für zulässig erklärt, die Zahlungen dürfen aber bloß für die technische Steuerung des Ablaufs der Parlamentsarbeit, also die parlamentsinterne Koordination, verwendet werden.⁹

Die Antragstellerin wird darlegen, dass die Fraktionen die ihnen bewilligten Staatsmittel weit darüber hinaus verwenden, z. B. für umfassende Öffentlichkeitsarbeit, obwohl diese mit parlamentsinterner Koordination nichts mehr zu tun hat, den Mutterparteien zu Gute kommt und die Antragstellerin in ihrem Recht auf Chancengleichheit verletzt.

5. Mitarbeiter von Abgeordneten

Bei Einführung persönlicher Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten im Jahre 1969 wurde versprochen, dafür zu sorgen, dass die Mittel für "Leute, die wirklich hier im Hause helfen", verwendet würden und nicht für Parteifunktionäre.¹⁰

Die Antragstellerin wird darlegen, dass diese Versprechen nicht eingehalten wurden und der Bundestag die Mittel – in Kenntnis, dass die Mitarbeiter vielfach für Parteizwecke eingesetzt und die öffentlichen Mittel auch zur Bezahlung von Parteifunktionären verwendet werden – weiterhin bewilligt und dadurch der Grundsatz der Chancengleichheit verletzt.

⁹ BVerfGE 20, 56 (104) - 1966; 80, 188 (231) – 1989.

¹⁰ So z. B. MdB *Günther Müller*, Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, 166. Sitzung vom 3.4.1968, Plenarprotokoll S. 8716.

6. Recht auf Chancengleichheit

Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt, dass auch kleinere, nicht im Parlament vertretene politische Parteien im Interesse der Chancengleichheit und der Offenheit des politischen Wettbewerbs das Recht haben, nicht von der staatliche Parteienfinanzierung ausgeschlossen zu werden, sondern an ihr zu beteiligen sind.¹¹

Die Antragstellerin wird darlegen, dass die verschleierte Finanzierung der Parteien, die durch die missbräuchliche Bewilligung von Mitteln für Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Stiftungen erfolgt, die Antragstellerin, die davon ausgeschlossen ist, massiv benachteiligt und ihr Recht auf Chancengleichheit verletzt.

7. Strenger Gleichheitssatz im politischen Wettbewerb: intensive Gerichtskontrolle

Das Bundesverfassungsgericht hat in Bezug auf das Wahlrecht erkannt: „Das Recht der politischen Parteien hängt eng mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl zusammen, die ihre Prägung durch das Demokratieprinzip erfahren. Deshalb ist in diesem Bereich – ebenso wie bei der durch die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl verbürgten gleichen Behandlung der Wähler – Gleichheit in einem strikten und formalen Sinn zu fordern. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreift, die die Chancen der politischen Parteien verändern kann, sind ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 85, 264, 297). Eine strenge Prüfung ist insoweit auch deshalb erforderlich, weil mit Regelungen, die die Bedingungen der politischen Konkurrenz berühren, die

¹¹ BVerfGE 24, 300 (340) – 1968, 111, 382 (397 ff.) – 2004.

jeweilige parlamentarische Mehrheit gewissermaßen in eigener Sache tätig wird.“¹²

Die Antragstellerin wird darlegen, dass eine solche intensive Kontrolle seitens des Gerichts bei Überprüfung der Fraktionen, der Abgeordnetenmitarbeiter und der Parteistiftungen im Hinblick auf verschleierte Staatsfinanzierung ihrer Mutterparteien in besonderer Weise geboten ist.

8. Obligatorischer Gesetzesvorbehalt: Ziffernmäßige Nennung der Beträge im formellen Gesetz

Für den finanziellen Status von Abgeordneten hat das Bundesverfassungsgericht ein besonderes Bewilligungsverfahren vorgeschrieben, um öffentliche Kontrolle zu ermöglichen. Im Einzelnen hat das Gericht festgestellt: „Wenn es um die Festsetzung der Höhe und um die nähere Ausgestaltung der mit dem Abgeordnetenstatus verbundenen finanziellen Regelungen geht“, lasse es sich „nicht vermeiden, dass das Parlament in eigener Sache entscheidet.“ Gerade in einem solchen Falle verlange „das demokratische und rechtsstaatliche Prinzip (Art. 20 GG), dass der gesamte Willensbildungsprozess für den Bürger durchschaubar ist und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen wird.“ Denn dies sei „die einzige wirksame Kontrolle.“ Dieses Gebot betrifft nicht nur die Höhe der steuerpflichtigen Entschädigung, sondern den gesamten finanziellen Status des Abgeordneten. Insgesamt dürfen „für den Abgeordneten wesentliche Teile seiner finanziellen Ausstattung“ nicht „in einem Verfahren festgesetzt“ werden, „das sich der Kontrolle der Öffentlichkeit entzieht.“¹³ Aus ähnlichem Grund hat das Gericht in derselben Entscheidung die Koppelung der Höhe der Entschädigung an die Beamtenbesoldung für verfassungswidrig erklärt. Sie hatte bewirkt, dass Anhebungen der Besoldung automatisch und ohne viel Aufsehen eine Erhöhung auch der Entschädigung

¹² BVerfGE 120, 82 (105) – 2008. Siehe auch BVerfG, Urteil vom 9.11.2011 (2 BvC 4/10 u.a.), Abs.-Nr. 82.

¹³ Alle Zitate aus: BVerfGE 40, 296 (327) – 1975.

nach sich zogen. Das dürfe nicht sein, weil das Parlament auf diese Weise der Notwendigkeit enthoben werde, „jede Veränderung in der Höhe der Entschädigung im Plenum zu diskutieren und vor den Augen der Öffentlichkeit darüber als einer selbständigen Frage zu entscheiden.“¹⁴

Im Anschluss an diese Rechtsprechung haben auch Verfassungs- und Verwaltungsgerichte der Länder für Änderungen des finanziellen Status von Abgeordneten einen zwingenden Gesetzesvorbehalt vorgeschrieben. So hat z. B. der Thüringer Verfassungsgerichtshof „in Übereinstimmung mit dem Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die Abgeordneten, wenn sie Verbesserungen ihrer Einkommenslage beschließen, ein besonderes Verfahren einhalten müssen. Dieses ist dazu bestimmt, dass wegen der ausschließlichen Zuständigkeit des Landtags für derartige Beschlüsse die konkrete Entscheidung der Kritik der außerparlamentarischen Öffentlichkeit begegnen können muss (ThürVerfGH, LVerfGE 9, 413, 434; BVerfGE 49, 296, 327). Diese für Veränderungen der Abgeordnetenentschädigung zu beachtende Transparenz erfordert, dass die verändernde Entscheidung Gegenstand eines formellen Parlamentsgesetzes ist, d. h. nicht in einem Verfahren beschlossen wird, welches in einem minder dichten Maß geregelt ist und in seiner Abfolge weniger klar im Licht der Öffentlichkeit steht, als dies bei einem formellen Gesetz der Fall ist. Hinzu kommt, dass das solchermaßen beschlossene Gesetz in seinem Inhalt so eindeutig sein muss, dass der gesetzgeberische Wille nicht im Dunkeln bleibt oder sich erst aus einer Reihe komplexer Ermittlungsschritte erschließt.“¹⁵

Ergänzend hat auch der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen hinsichtlich der Erstattung mandatsbedingten Aufwands klargestellt, dass „das Recht auf Aufwandsentschädigung kein minderes Recht im Verhältnis zu den

¹⁴ BVerfGE 40, 296 (316 f.).

¹⁵ ThürVerfGH, Urteil vom 14.7.2003 (VerfGH 2/01), NVwZ-RR 2003, 793 (794).

eigentlichen Statusrechten“ darstellt und ebenfalls,„durch Parlamentsgesetz festzusetzen“ ist.¹⁶

Was den eigentlichen Sinn des Gesetzesvorbehalts angeht, hat das Verwaltungsgericht Schleswig-Holstein am Beispiel der Fraktionszuschüsse wie folgt ausgeführt: „Ursprünglich (bis 1967) hatte das Gesetz die konkreten Beträge ziffernmäßig genannt. Davon ist das Land dann abgegangen. Es ist anzunehmen, dass dies in einem ursächlichen Zusammenhang mit einer enormen Steigerung der Zahlungen steht. Eine Erhöhung ist leichter durchzusetzen, deren Gesamtbetrag lediglich in den Haushaltsplan eingestellt wird, als wenn es dazu der Änderung eines förmlichen Gesetzes bedürfte, in dem die Zahlungen, die die Fraktionen erhalten, ziffernmäßig aufgeführt sind.“¹⁷

Die Antragstellerin wird darlegen, dass dieser Grundsatz – Gebot des öffentlichwirksamen Gesetzgebungsverfahrens durch ein formelles, die Beträge ziffernmäßig nennendes Gesetz bei Entscheidung des Parlaments über den finanziellen Status von Abgeordneten – unmittelbar auch für Entscheidungen über Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter gilt, die ja zur Amtsausstattung von Abgeordneten gehören, und dass der Grundsatz entsprechend auch auf Fraktionen und parteinahe Stiftungen anzuwenden ist, d. h., dass die bloße Bewilligung in einem Titel des Haushaltsplans, wie dies für Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Stiftungen derzeit geschieht, dem Verfassungsrecht nicht genügt.

9. Wesentlichkeitstheorie

Zuschüsse an Jugendorganisationen der Parteien aus öffentlichen Mitteln bedürfen „einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung, die den Umfang der Mittel, deren Empfängerkreis und die übrigen Kriterien, anhand derer sie

¹⁶ Urteil des VerfGH Nordrhein-Westfalen vom 16.5. 1995 (VerfGH 20/93), Umbruch, S. 12 und S. 1.

¹⁷ Verwaltungsgericht Schleswig-Holstein, Gerichtsentscheid vom 24.5.1995 (6 A 286/94), Umbruch, S. 5.

vergeben werden sollen, hinreichend bestimmt bzw. bestimmbar festlegt und umschreibt. Zwar wird für die Zahlung von geldlichen Zuwendungen als Ermächtigungsgrundlage grundsätzlich ein nur durch Parlamentsbeschluss legitimiertes Haushaltsgesetz als ausreichend angesehen (BVerwG, Urteil vom 17. März 1977 – 7 C 59.75 – NJW 1977, S. 1883, Rn. 13 bei juris). Dies gilt jedoch nicht, wenn besondere Umstände vorliegen, die eine Regelung durch spezielles Gesetz erforderlich machen“, etwa wenn durch die Maßnahme das „staatliche Neutralitätsgebot und die damit zusammenhängende politische Chancengleichheit“ betroffen sind und darüber hinaus „die Frage einer – verfassungsrechtlich nicht unproblematischen – verkappten, weil außerhalb der hierfür geschaffenen gesetzlichen Bestimmungen stattfindenden Parteienfinanzierung“ aufgeworfen wird. Dann ergibt sich der Gesetzesvorbehalt „aus dem aus Art. 20 Abs. 3 GG abzuleitenden (allgemeinen) Vorbehalt des Gesetzes in Verbindung mit der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten, allgemein anerkannten Wesentlichkeitstheorie.“¹⁸ Es bedarf „im Interesse eines dem Demokratieprinzip inhärenten öffentlichen und transparenten Meinungsbildungsprozesses einer hinreichend effektiven Kontrolle. Diese kann allein durch die einem parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren eigene Transparenz gewährleistet werden. ... Das tatsächliche Verfahren der Vergabe staatlicher Zuwendungen in diesem Bereich ist vielmehr dem Blick und der Kontrolle durch die Öffentlichkeit weitgehend entzogen.“ Das Gericht hat die Frage der „verkappten Parteienfinanzierung“ allerdings ausdrücklich offen gelassen, weil es auch ohne ihre Beantwortung die verfassungsrechtliche Notwendigkeit eines Gesetzesvorbehalts darlegen und die bisherige Bewilligungspraxis als verfassungswidrig feststellen ließ.¹⁹

Die Antragstellerin wird darlegen, dass die Ausführungen des OVG Berlin-Brandenburg über die verfassungsrechtliche Notwendigkeit eines

¹⁸ OVG Berlin-Brandenburg, Urt. vom 14.3.2012, OVG 6 B 19.11, Umbruch, S. 5-7.

¹⁹ OVG Berlin-Brandenburg, S. 20 f.

Gesetzesvorbehalts sinngemäß auch für die Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahen Stiftungen gelten, und ferner, dass die mangelnde gesetzliche Regelung der verdeckten Parteienfinanzierung den Weg ebnet und dadurch das Recht der Antragstellerin auf Chancengleichheit verletzt wird.

10. Obergrenze

Bei der staatlichen Parteienfinanzierung hat das Bundesverfassungsgericht das Gebot spezialgesetzlicher Regelung durch die zusätzliche Festlegung einer absoluten Obergrenze ergänzt, um dem Eindruck entgegenzuwirken, „die Parteien `bedienten` sich aus der Staatskasse.“²⁰

Die Antragstellerin wird darlegen, dass durch übermäßige „Selbst-Bedienung“ bei der Finanzierung von Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeitern und Stiftungen eine verschleierte Staatsfinanzierung der Mutterparteien bewirkt und dadurch zum Nachteil der Antragstellerin die Obergrenze und die öffentliche Kontrolle unterlaufen werden.

²⁰ BVerfGE 85, 264 (290) – 1992.

III. Zulässigkeit der Anträge

Die Anträge sind statthaft. Die ÖDP ist durch das Grundgesetz mit eigenen Rechten ausgestattet und damit Beteiligte im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Ziff. 1 GG. Die ÖDP ist eine politische Partei und damit nach Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG berechtigt, an der politischen Willensbildung des Volkes, gleichberechtigt mit anderen Parteien, mitzuwirken.

1. Die ÖDP als Partei

Die Parteieigenschaft der ÖDP ist zweifelsohne gegeben; sie wurde bereits im Verfahren 2 BvE 2/02, das zum Urteil des Zweiten Senats vom 26. 10. 2004 führte,²¹ dargelegt. Hier erfolgt eine Aktualisierung der damaligen Darlegungen: Die ÖDP hat 5945 Mitglieder (Stand: 14.4.2012). Für die Bundestagswahl 2009 war die ÖDP eine von 29 zugelassenen Parteien mit Landeslisten (siehe: http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/ergebnisse/bundesergebnisse/index.html). Dreiundzwanzig der zugelassenen 31 Parteien sind nicht im Bundestag oder einem Landtag vertreten und müssen deshalb für ihre Wahlvorschläge Unterstützungsunterschriften von Wahlberechtigten beibringen: 200 Unterschriften von Wahlberechtigten des jeweiligen Wahlkreises für jeden Kreiswahlvorschlag und 1 v.T. der Wahlberechtigten des jeweiligen Landes, jedoch höchstens 2.000, für jeden Landeslistenvorschlag. Auch dies ist der ÖDP bei der Bundestagswahl 2009 in den acht größten Bundesländern (Bayern, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Berlin, Niedersachsen, Thüringen und Hamburg) und in 48 Wahlkreisen erreicht.

Die ÖDP erzielte in Bayern bei den letzten drei Landtagswahlen folgende Stimmen: 1998 1,8 %, 2003 2,0 % und 2008 2,0 %. Bei der Bundestagswahl 2009 erreichte sie 0,3 %. Bei der Europawahl von 2009 hätte die ÖDP mit 0,5 %

²¹ BVerfGE 111, 382 – 2004.

der Stimmen ein Mandat erhalten, das ihr aber durch die inzwischen für verfassungswidrig erklärte 5%-Klausel vorenthalten wurde.

Diese Ergebnisse müssen im Licht der Verhältnisse beurteilt werden, die es kleineren Parteien besonders schwer machen, Wahlerfolge zu erzielen. Hier fallen vor allem die Auswirkungen der 5 Prozent-Sperrklausel ins Gewicht, zu denen auch die staatlich finanzierten Aktivitäten der Fraktionen, der Abgeordneten mit ihren Mitarbeitern und der parteinahen Stiftungen gehören, die den in den Parlamenten vertretenen Parteien sehr viel bessere Möglichkeiten verschaffen, öffentlich auf sich aufmerksam zu machen.

Die ÖDP beteiligte sich seit ihrer Gründung auf Bundesebene im Jahre 1982 an insgesamt rund 70 Parlamentswahlen (Bundestags-, Europa- und Landtagswahlen), (Quelle: <http://de.wikipedia.org/wiki/Ödp>). Die ÖDP war bei Kommunalwahlen in zahlreichen Gemeinden, Städten und Landkreisen erfolgreich. Insgesamt haben derzeit 379 Männer und Frauen der ÖDP Mandate in Volksvertretungen von Kommunen inne. Siehe dazu auch: <http://www.oedp.de/partei/oedp-vor-ort/mandatstraeger/>

Ferner gehören zahlreiche Bürgermeister, 2. und 3. Bürgermeister sowie Beigeordnete der ÖDP an.

Die ÖDP hat sich an mehreren Volksgesetzgebungsverfahren mit Erfolg beteiligt. Das Volksbegehren und den Volksentscheid vom 8. Februar 1998, durch den schließlich der Bayerische Senat abgeschafft wurde, hatte ursprünglich die ÖDP allein initiiert; später schlossen sich andere Parteien und Gruppierungen an. Dasselbe gilt für das Volksgesetzverfahren zum strengen Rauchverbot in Bayern im Jahre 2011. Auch bei wichtigen Verfassungsprozessen war die ÖDP erfolgreich. So beruhte die Beseitigung der

verfassungswidrigen Fünfprozenthürde bei Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen durch das Urteil des dortigen Verfassungsgerichtshofes vom 6. Juni 1999 auf einer von der ÖDP angestregten Klage und den von ihr in Auftrag gegebenen Gutachten. Weitere politische Erfolge der ÖDP können im Internet abgerufen werden: <http://www.oedp.de/partei/geschichte/erfolge/>

2. Antrag 1

Die Antragstellerin macht gemäß § 64 Abs. 1 BVerfGG geltend, durch Maßnahmen des Bundestags in ihrem durch das Grundgesetz (Art. 21 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG) übertragenen Recht auf Chancengleichheit verletzt zu sein. Die Bewilligung der Staatsmittel für Bundestagsfraktionen, persönliche Mitarbeiter und die parteinahen Stiftungen in Höhe von 80,835 Mio., 151,823 Mio. und 97,958 Mio. Euro im Bundeshaushaltsplan für das Jahr 2012 (Anlagen 1-3), der durch § 1 Abs. 1 des Haushaltsgesetzes 2012 festgestellt worden ist, stellen Maßnahmen des Antragsgegners dar.²² Diese betreffen auch die Antragstellerin und verletzen ihr Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb. Denn die Mittel dienen in missbräuchlicher Weise auch zur verdeckten Finanzierung der im Bundestag vertretenen Parteien; von dieser Form der Staatsfinanzierung ist die Antragstellerin, die dem Bundestag nicht angehört, ausgeschlossen.

a) Fraktionen

Die Verletzung des Rechts der Antragstellerin wird besonders deutlich bei der Verwendung von Fraktionsmitteln für Öffentlichkeitsarbeit. Dafür haben die Bundestagsfraktionen im Jahren 2008, 2009 und 2010 nach eigenen Angaben 6,8 Mio. Euro (2008), 6,2 Mio. (2009) bzw. 5,2 Mio. Euro (2010) ausgegeben (Anlage 4) und werden dafür 2012 vermutlich einen ähnlich hohen Betrag ausgeben. Dieser für Öffentlichkeitsarbeit verwendete Teil der

²² BVerfGE 73, 1 (28) – 1986.

Gesamtbewilligungen ist durch den verfassungsrechtlich allein zulässigen Zweck der parteiinternen Koordination²³ nicht gedeckt, durch die Bedürfnisse der Parteien nicht gerechtfertigt und stellt eine verschleierte Finanzierung der Mutterparteien dar. Das Bundesverfassungsgericht hat erkannt, dass es „ein die Verfassung verletzender Missbrauch (ist), wenn die Parlamente den Fraktionen Zuschüsse in einer Höhe bewilligen ... , die durch die Bedürfnisse der Fraktionen nicht gerechtfertigt ... (sind), also eine verschleierte Parteienfinanzierung darstellen.“²⁴ Verlautbarungen der Fraktionen sind, auch wenn ihr Logo drauf steht, wie auch der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz festgestellt hat, „notwendig parteiisch“ und kommen zwangsläufig immer auch der jeweiligen Mutterpartei zu Gute.²⁵ Die Bürger pflegen die formalen Unterschiede ohnehin zu ignorieren und die Aktionen der Fraktionen automatisch deren Mutterparteien zuzurechnen.²⁶

Bei Betrachtung der Ausgabenstruktur der Bundestagsfraktionen und ihrer Entwicklung (siehe erneut Anlage 4) fällt zusätzlich auf, dass alle fünf Fraktionen ihre Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit im Jahre 2007 wie auf Kommando drastisch erhöht haben: insgesamt von 3,9 Mio. Euro (2006) auf 6,3 Mio. Euro (2007), und damit um 62 %. Weiter ist festzustellen, dass die kleineren Fraktionen seitdem regelmäßig nicht nur relativ, sondern auch absolut mehr für Öffentlichkeitsarbeit ausgeben als die beiden großen Fraktionen, obwohl diese über erheblich mehr Geld verfügen als die kleineren (siehe wiederum Anlage 4). So gaben im Bundestagswahljahr 2009 die FDP-Fraktion und die Fraktion der Linken mit je 1,95 Mio. Euro rund das Dreifache für Öffentlichkeitsarbeit aus wie die CDU/CSU-Fraktion (0,6 Mio. Euro) und das Zweieinhalbfache der SPD-Fraktion (0,83 Mio. Euro). Dementsprechend beträgt

²³ BVerfGE 20, 56 (104) - 1966; 80, 188 (231) - 1989.

²⁴ BVerfGE 20, 56 (105) - 1966.

²⁵ So ausdrücklich auch der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 19.8.202, NVwZ 2003, 75 (78 f.).

²⁶ So auch *Sven Hölscheidt*, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, 606.

der Anteil der Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit an den Gesamtausgaben, der bei den Großen um die 5 % schwankt, bei den Kleinen bis zu fast 20 %. Das deutet darauf hin, dass besonders die kleineren Bundestagsparteien ihr Weniger an direkter Staatsfinanzierung durch um so stärkere Öffentlichkeitsarbeit ihrer Fraktionen und die dadurch bewirkte verdeckte Parteienfinanzierung wettzumachen suchen. Dadurch werden die Antragstellerin und andere außerparlamentarische Parteien, die über keine solchen Kompensationsmöglichkeiten verfügen, erst recht benachteiligt.

Auch über die Öffentlichkeitsarbeit hinaus übernehmen die Fraktionen vielfach Aufgaben der Parteien und entlasten diese dadurch finanziell. Auf Grund dieser Verschmelzung von Fraktionen und politischen Parteien sprechen strategisch orientierte Parteifunktionäre²⁷ und Politikwissenschaftler²⁸ inzwischen ganz bewusst und treffend von „Fraktionsparteien“ und bringen damit den Verschmelzungsprozess auf den Begriff.

b) Abgeordnetenmitarbeiter

Ähnliche, massiv in den Parteienbereich hinein überschwappende Effekte weist die staatliche Finanzierung von Abgeordnetenmitarbeitern auf, die nicht nur im Bundestag, sondern auch im Wahlkreis eingesetzt werden. Die offensichtliche Missbrauchsgefahr, gerade auch zu Lasten außerparlamentarischer Konkurrenten, hatte der Bundestag, als er die persönlichen Mitarbeiter einführte, selbst gesehen; teilweise wurde versprochen, die Mitarbeiter nur im Bundestag einzusetzen.²⁹ Jedenfalls würden mit dem Geld keinesfalls Parteifunktionäre

²⁷ So z. B. der frühere Bundesgeschäftsführer der CDU *Peter Radunski*, *Fit für die Zukunft?*, Sonde 1941/4, 3 (5). Prinzipiell zustimmend auch für die SPD: *Peter Lösche*, *Die SPD nach Mannheim*, Aus Politik und Zeitgeschichte B/96, vom 2.2.1996, 20 (27 f.).

²⁸ Statt vieler wiederum *Peter Lösche*, *Ende der Volksparteien*, Aus Politik und Zeitgeschichte B 51/2009, 6 (11 f.).

²⁹ So MdB *Günther Müller*, *Deutscher Bundestag*, 5. Wahlperiode, 166. Sitzung, Plenarprotokoll, S. 8716.

angestellt.³⁰ Abgesehen davon, dass genau dies geschieht und vielfach z. B. Parteigeschäftsführer und Parteivorsitzende als Abgeordnetenmitarbeiter staatlich bezahlt werden, findet verschleierte Parteienfinanzierung auch auf anderen Wegen statt, etwa indem den Parteien Ausgaben erspart werden. Abgeordnete räumen selbst ein, dass Wahlkreisarbeit und parteipolitische Betätigung „außerordentlich dicht beieinander“ liegen.³¹ Es ist deshalb praktisch gar nicht zu vermeiden, dass die Verwendung von persönlichen Mitarbeitern im Wahlkreis in erheblichem Umfang auch den Mutterparteien zu Gute kommt und auf eine verschleierte Parteienfinanzierung hinausläuft. Vor Ort eingesetzte Abgeordnetenmitarbeiter bilden nach Auskunft parteikundiger Politikwissenschaftler vielfach geradezu das organisatorische Rückgrat von lokalen und regionalen Gliederungen der jeweiligen Mutterparteien.³²

c) Parteinaher Stiftungen

Auch die Tätigkeit der Parteistiftungen kommt in erheblichem Umfang den jeweiligen Mutterparteien zu Gute. Stiftungsaktivitäten sind parteipolitisch geprägt, so dass, wie eine gründliche wissenschaftliche Arbeit darlegt, „Parteien und Stiftungen“ in der Realität „zu einer Kooperationseinheit“ verschmelzen³³ und die ihnen gewährten öffentlichen Mittel zu einem erheblichen Teil verdeckte Parteienfinanzierung darstellen. Auch insofern macht die Antragstellerin, die über keine solche aus dem Bundeshaushalt finanzierte Stiftung verfügt, geltend, in ihrem Recht auf Chancengleichheit verletzt zu sein. Ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1986, das die Finanzierung der Parteistiftungen noch als verfassungsrechtlich zulässig angesehen und eine

³⁰ Siehe den damaligen Berichterstatter MdB *Wilhelm Rawe*, Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, 225. Sitzung, S. 12364, und den Bundestagspräsidenten *Kai Uwe von Hassel*, S. 12405.

³¹ So z. B. der Vortrag von Abgeordneten des nordrhein-westfälischen Landtags im Verfahren vor dem dortigen Verfassungsgerichtshof (VerfGH 20/93), Umdruck, S. 7.

³² So *Peter Lösche*, in: *ders.*(Hg.), *Zur Lage des deutschen Regierungssystems*, 2002, S. 60:

Abgeordnetenmitarbeiter stellen „heute das eigentliche organisatorische Rückgrat der Parteien“ dar.

³³ *Heike Merten*, *Parteinaher Stiftungen im Parteienrecht*, 1999, 137. Siehe auch *Rolf Ebbighausen* und Mitverfasser, *Die Kosten der Parteiendemokratie*, 1996, 235 ff.

verdeckte Parteienfinanzierung verneint hatte,³⁴ ist durch inzwischen eingetretene rechtliche und tatsächliche Veränderungen, insbesondere durch die Verschärfung der anzuwendenden verfassungsrechtlichen Maßstäbe, insoweit überholt.

d) Umkehr der Darlegungslast

Im Übrigen dürfen keine zu strengen Anforderungen an die Darlegungslast der Antragstellerin gestellt werden. Wie in der Begründung des Antrags zu 2 dargelegt wird, entscheiden über den gesamten Komplex der Bewilligung der öffentlichen Mittel, der Verwendung der öffentlichen Mittel und der Kontrolle der Bewilligung und Verwendung die Betroffenen in eigener Sache. Damit entfällt die ansonsten bestehende Vermutung der Richtigkeit von Entscheidungen des Parlaments. Die hintereinander gestaffelten und völlig unzureichend kontrollierten Entscheidungen in eigener Sache begründen vielmehr umgekehrt die Vermutung der Unrichtigkeit und indizieren die Gefahr des Missbrauchs und der verdeckten Parteienfinanzierung. Für die Missbrauchsanfälligkeit ist der Bundestag verantwortlich; alle einschlägigen missbrauchsanfälligen Aktivitäten liegen in seiner Sphäre. Im Gegensatz zu der Antragstellerin und anderen außerparlamentarischen Parteien könnte er nicht nur die Missbrauchsanfälligkeit beseitigen. Er könnte sich – ebenfalls im Gegensatz zu der Antragstellerin - auch einen Überblick über alle relevanten Tätigkeiten verschaffen. Der Bundestag wäre deshalb sehr viel eher in der Lage, die *nicht-missbräuchliche* Bewilligung und Verwendung der öffentlichen Mittel im Einzelnen darzulegen (falls sie denn vorläge), als die Antragstellerin und andere außerparlamentarische Parteien in der Lage sind, die missbräuchliche Bewilligung und Verwendung flächendeckend darzulegen. Diese besondere Situation begründet rechtlich eine Umkehr der Darlegungs- und Beweislast. Jedenfalls muss es ausreichen, dass die Antragstellerin einige exemplarische

³⁴ BVerfGE 73, 1 – 1968.

Missbrauchsfälle aufzeigt, wie dies im Rahmen der Begründung der Anträge erfolgen wird. Es wäre dann an der Gegenseite, im Einzelnen darzulegen, dass dies nur einzelne „Ausrutscher“ darstellten und keine systemisch bedingten Mängel vorliegen.³⁵

e) Betroffenheit der Antragstellerin

Für die Zulässigkeit des Antrags ist es nicht erforderlich, dass die Antragstellerin am parlamentarischen Haushaltsverfahren beteiligt war oder dass sie Adressat der Maßnahme oder die Maßnahme sonstwie zielgerichtet gerade gegen sie gerichtet ist. Eine Verletzung oder unmittelbare Gefährdung liegt vielmehr, wie das Bundesverfassungsgericht klargestellt hat, schon darin, dass die Antragstellerin zwangsläufig von der Maßnahme mitbetroffen ist.³⁶ Genau eine solche Betroffenheit der Antragstellerin durch die angegriffenen Bewilligungen, die eine verdeckte Parteienfinanzierung darstellen und das Recht der Antragstellerin auf Chancengleichheit verletzen, liegt hier vor.

f) Fristen

Die Antragsfrist von sechs Monaten (§ 64 Abs. 3 BVerfGG) ist mit der vorliegenden Antragsschrift gewahrt. Das Haushaltsgesetz 2012 datiert vom 22.12.2011, wurde im Bundesgesetzblatt vom 28.12.2011 verkündet³⁷ und ist der Antragstellerin zu diesem Zeitpunkt im Sinne des § 64 Abs. 3 BVerfGG bekannt geworden.

Die §§ 47 Abs. 3 und 50 Abs. 1 AbgG, die den Fraktionen und ihren Mitgliedern zu erlauben scheinen, mit den staatlichen Mitteln Öffentlichkeitsarbeit zu

³⁵ Weitergehend *Andreas Kießlinger*, Das Recht auf politische Chancengleichheit, 1998, 15: Bei Prüfung der Frage, ob eine Verletzung des Rechts auf Chancengleichheit vorliegt, komme es „nicht auf eine bestimmte, für den Betroffenen nachteilige Auswirkung ... auf die Wettbewerbslage im politischen Prozess an, sondern auf die Möglichkeit einer nachteiligen Auswirkung.“

³⁶ So ausdrücklich BVerfGE 120, 82 (99) – 2008.

³⁷ BGBl. S. 2938.

betreiben, sind zwar nach allgemeinen Grundsätzen verfassungswidrig und nichtig, weil die Mittel nicht für Öffentlichkeitsarbeit verwendet werden dürfen. Die Vorschriften beruhen allerdings auf einem Gesetz vom 11.3.1994,³⁸ das am 1.1.1995 in Kraft getreten ist.³⁹ Es könnte deshalb fraglich erscheinen, ob die Antragstellerin die Befugnis besitzt, die §§ 47 Abs. 3, 50 Abs. 1 GG noch selbständig anzugreifen oder ob ihr diese Möglichkeit wegen Fristablaufs verwehrt ist. Dies wird im vorliegenden Verfahren aber gar nicht beantragt. Angegriffen wird vielmehr die Bewilligung der Mittel durch den Bundestag. Dieser ist, wenn er als bewilligender Gesetzgeber (und nicht als Mittel anweisende Bundestagsverwaltung) tätig wird, nicht gehindert, die Verfassungswidrigkeit und Nichtigkeit der §§ 47 Abs. 3, 50 Abs. 1 AbgG in seine Beurteilung mit einzubeziehen, ja, er muss dies von Verfassungs wegen tun. Denn er ist als Organ der Gesetzgebung unmittelbar an das Grundgesetz gebunden (Art. 20 Abs. 3 GG). Selbst die Exekutive ist richtigerweise nicht an ein formelles Gesetz gebunden, das verfassungswidrig ist.⁴⁰ Dementsprechend geht § 76 Abs. 1 Nr. 2 BVerfGG ohne erkennbare Missbilligung davon aus, dass auch Verwaltungsbehörden Gesetze wegen Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz außer Anwendung lassen.⁴¹ Erst recht besteht für den Bundestag als Organ der Gesetzgebung definitiv kein Anwendungsvorrang des einfachen Gesetzes.⁴² Deshalb kann sich der Bundestag bei Bewilligung der Mittel auch für Öffentlichkeitsarbeit auf die verfassungswidrige gesetzliche Erlaubnis, sie dafür verwenden zu dürfen, nicht berufen, selbst wenn die Antragstellerin wegen Verstreichens der Sechsmonatsfrist nicht befugt sein sollte, die Vorschriften selbständig anzugreifen. Und dem Bundesverfassungsgericht ist bei seinen

³⁸ Sechzehntes Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes (Fraktionsgesetz), BGBl. I S. 526.

³⁹ Art. 2 des vorgenannten Gesetzes.

⁴⁰ Überblick bei *Hartmut Maurer*, Staatsrecht I, 6. Aufl., 2010, § 8 Rn 17; *ders.*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011, § 4 Rn 58 ff.

⁴¹ *Michael Sachs*, Grundgesetz, 6. Aufl. 2011, Art. 20 Rn 97: Dem Vorrang der Verfassung werde nur die Nichtanwendung der fraglichen Rechtsnorm durch die Behörde gerecht. Davon gehe auch § 76 Abs. 1 Nr. 2 BVerfGG ohne erkennbare Missbilligung aus.

⁴² *Hartmut Maurer*, Staatsrecht I, 6. Aufl., 2010, § 8 Rn 17.

Entscheidungen schon gar nicht die Geltendmachung der Verfassungswidrigkeit der genannten Vorschriften verwehrt.

3. Antrag 2

Die Antragstellerin macht ferner geltend, dass sie dadurch in ihrem Recht auf Chancengleichheit unmittelbar gefährdet ist, dass der in eigener Sache entscheidende Bundestag

- der missbräuchlichen Festsetzung der Mittel durch ein keine Begrenzung und keine ausreichende Kontrolle vorsehendes und deshalb verfassungswidriges Entscheidungsverfahren Vorschub leistet und dadurch Bewilligungen ermöglicht, die durch die Bedürfnisse der Fraktionen, Abgeordneten und parteinahen Stiftungen nicht gerechtfertigt sind und eine verdeckte staatliche Parteienfinanzierung darstellen, sowie
- dadurch, dass er die Kontrolle der Mittelverwendung in verfassungswidriger Weise vernachlässigt, ja geradezu unterbindet und ihre Verwendung für verfassungswidrige Zwecke gezielt fördert.

Durch diese Systemmängel wird die Chancengleichheit der Antragstellerin zwar nur mittelbar verletzt, da sie nicht Adressat der Regelungen ist. Das Bundesverfassungsgericht hat aber klargestellt, dass auch dann ein gerichtlich anfechtbarer Widerspruch zur Chancengleichheit der Parteien vorliegt, wenn sich aus der „praktischen Auswirkung“ einer Regelung „eine offenbare Ungleichheit ergibt und diese Ungleichheit gerade auf die rechtliche Gestaltung zurückzuführen ist. Nicht die äußere Form, sondern der materiell-rechtliche Gehalt ist entscheidend.“⁴³

⁴³ BVerfGE 8, 51 (64) - 1958; Siehe auch schon BVerfGE 6, 273 (275, 278) - 1957.

Genau das ist hier der Fall. Das Bewilligungsverfahren ist derart ausgestaltet, dass es dem in eigener Sache entscheidenden Bundestag leicht fällt, weit über die Bedürfnisse der Fraktionen, der Abgeordneten und der Stiftungen hinaus Mittel zu bewilligen und die Mittel – auch mangels wirksamer Verwendungskontrollen – der verdeckten Finanzierung der Parteien zuzuführen, indem sie diesen eigene Aufwendungen ersparen. Die verfassungswidrige Bewilligung und die verfassungswidrige Verwendung der Mittel bilden in ihrem fatalen Zusammenwirken einen Komplex, der in seiner Gesamtheit die Antragstellerin in ihrem Recht auf Chancengleichheit verletzt: Die Leichtigkeit, mit der die Parteien im Parlament sich – mangels Kontrollen und Obergrenzen – in eigener Sache öffentliche Mittel bewilligen können, und die praktisch unbegrenzte Verwendbarkeit der Mittel für Parteizwecke, die durch verfassungswidrige Gestattungen (wie die gesetzliche Erlaubnis, die Fraktionsmittel auch für Öffentlichkeitsarbeit zu verwenden,) und Kontrollverbote noch verschärft wird, bewirken insgesamt einen Mechanismus des missbräuchlichen Hochschaukelns mit der Folge der andauernden und immer weiter zunehmenden verfassungswidrigen Benachteiligung der Antragstellerin und anderer außerparlamentarischer Konkurrenten der Parlamentsparteien.

Die verfassungswidrigen Bewilligungs- und Verwendungsverfahren bestehen zwar schon lange. Durch die Bewilligung der Mittel im Haushaltsplan 2012, die im Dezember 2011 erfolgte, also innerhalb der Sechs-Monats-Frist des § 64 Abs. 3 BVerfGG, hat der Bundestag sie aber erneut praktiziert und dadurch verdeckter Parteienfinanzierung Vorschub geleistet. Ob und in welchem Umfang die Fraktionen, die Abgeordnetenmitarbeiter und die Parteistiftungen Parteiaufgaben übernehmen können und in welcher Intensität sie dadurch die Antragstellerin (und andere außerparlamentarische Parteien) in ihrem Recht auf Chancengleichheit beeinträchtigen, hängt schließlich von der Bewilligung der

Mittel durch den Bundestag ab, die Gegenstand dieses Verfahrens sind. Darin liegt eine akute, durch jede Bewilligung immer wieder erneut begründete unmittelbare Gefahr für die Chancengleichheit. Das unkontrollierte und unbegrenzte Bewilligungsverfahren stellt in Verbindung mit der dadurch drohenden ständigen Ausweitung der verdeckten Parteienfinanzierung eine unmittelbare Gefährdung des Rechts der Antragstellerin auf Chancengleichheit dar, die durch die Bewilligungen vom Dezember 2011 aktualisiert wurde.

Würde man der Antragstellerin kein Recht auf verfassungsmäßige Verfahren der Bewilligung der Mittel für Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Parteistiftungen, auf die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Verbote, diese zweckwidrig und damit zu Lasten der Antragstellerin und anderer außerparlamentarischer Parteien zu verwenden, und auch auf sonstige verfassungsrechtlich gebotene Verwendungskontrollen geben, also auf die Beseitigung des fatalen Gesamtmechanismus, müsste sie immer und immer wieder gegen einzelne Akte, die das Resultat dieses Mechanismus darstellen, klagen, ohne den Ursachen des ganzen systemischen Missbrauchskomplexes auf den Grund gehen zu können. Da dies praktisch außerhalb der Möglichkeiten der Antragstellerin (und anderer außerparlamentarischer Konkurrenten der Bundestagsparteien) liegt, würde sie auf diese Weise faktisch recht- und klaglos gestellt, obwohl sie durch den ganzen Komplex in ihrem Recht auf Chancengleichheit andauernd und immer wieder aktuell massiv verletzt wird. Das kann nicht der Sinn der verfassungsprozessualen Vorschriften sein.

Im Wüppesahl-Urteil hatte das Gericht mit Bezug auf die Fraktionsfinanzierung Darlegungen des Antragstellers vermisst, die darauf hinwiesen, „der Bundestag selbst habe mit dieser seiner Regelung, sei es durch übermäßige Zuwendungen, sei es durch ungenügende Voraussicht und Kontrolle, einem Missbrauch das Tor geöffnet und so den Weg geebnet für eine verfassungswidrige

Parteienfinanzierung.“⁴⁴ Genau dies wird hier ausführlich dargelegt, und zwar nicht nur in Bezug auf die Fraktionsfinanzierung, sondern auch in Bezug auf Abgeordnetenmitarbeiter und die Parteistiftungen.

Im Organverfahren der Partei Die Grünen gegen die Finanzierung der Stiftungen der Bundestagsparteien hatte der erkennende Senat es zwar noch abgelehnt, auch über die Frage zu entscheiden, ob es zur Vergabe der Globalzuschüsse neben der Bereitstellung und den dazu gegebenen Erläuterungen im Bundeshaushaltsplan zum Haushaltsgesetz 1983 noch einer besonderen materiell-gesetzlichen Grundlage bedurft hätte.⁴⁵ Ebenso hatte der Senat es im Organstreit des fraktionslosen Bundestagsabgeordneten Thomas Wüppesahl, der an der Fraktionsfinanzierung teilhaben wollte, abgelehnt, darüber zu entscheiden, ob die Fraktionsfinanzierung eine Regelung durch besonderes förmliches Gesetz erfordere oder nur im Haushaltsplan festgelegt werden dürfe.⁴⁶ Doch damals war der Missbrauch durch unkontrollierte Verfahren noch nicht vorgetragen und vom Senat berücksichtigt worden. Im Einzelnen war noch nicht dargelegt worden, dass der Bundestag über die genannten öffentlichen Mittel in eigener Sache entscheidet und mangels Grenzen und hinreichender Kontrollen eine andauernde Neigung des Bundestags zur übermäßigen Bewilligung zum Zwecke der verdeckten Parteienfinanzierung besteht. Der Zusammenhang zwischen der Entscheidung des Bundestags in eigener Sache, dem fehlenden Gesetzesvorbehalt und der verdeckten Parteienfinanzierung war noch nicht vorgetragen worden. Der Ausfall der parlamentarische Kontrolle bei Entscheidungen in eigener Sache, der eine besonders strenge gerichtliche Kontrolle verlangt, hatte noch nicht zum Tragen kommen können, weil dieser Gedanke erst 1992 vom Gericht akzeptiert worden ist. Ebenso hatte das Fehlen einer Obergrenze noch nicht gerügt werden können, weil das Gericht auch diese

⁴⁴ BVerfGE 80, 188 (214) – 1989.

⁴⁵ BVerfGE 73, 1 (39) – 1986.

⁴⁶ BVerfGE 80, 188 (214 f.) – 1989.

erst 1992 (für die staatliche Parteienfinanzierung) formuliert hatte. Ebenso wenig hatte damals thematisiert werden können, dass die hier angefochtenen drei Arten von Bewilligungen das Schwergewicht der staatlichen Finanzierung von den formalen Parteien auf die Fraktionen, Abgeordneten und ihre Mitarbeiter sowie die parteinahen Stiftungen verlagert haben und diese Verlagerung zum Gegenstand einer neueren politikwissenschaftlichen Forschungsrichtung, der party change-Forschung, geworden ist, die sich erst Anfang der Neunzigerjahre entwickelt hat. Die Verschärfung der rechtlichen Maßstäbe und die tatsächlichen Veränderungen legen insgesamt eine intensivere verfassungsgerichtliche Kontrolle nahe, die auch das Bewilligungsverfahren mit umfasst.

Die Vollmacht der Antragstellerin für den Unterzeichnenden ist beigelegt.

IV. Begründetheit der Anträge

Die Anträge sind auch begründet. Im Folgenden wird – hinsichtlich der im Antrag 1 genannten Mittel – dargelegt,

- dass der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien eine besonders strikte Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht verlangt,
- dass das vom Bundestag praktizierte Bewilligungsverfahren, bei dem die Begünstigten ohne Kontrollen und Grenzen ihren angeblichen Bedarf selbst festlegen, es den Fraktionen und Abgeordneten ermöglicht hat, sich und ihren Stiftungen öffentliche Mittel in einer Höhe zu bewilligen, die durch ihre Bedürfnisse in Wahrheit nicht gerechtfertigt ist,
- dass der Bundestag spezielle Verwendungsverbote, die für Fraktionen und Abgeordnetenmitarbeiter gelten, um Missbrauch zu verhindern, ignoriert,
- dass auf diese Weise große Teile der für 2012 bewilligten staatlichen Mittel für persönliche Mitarbeiter der Abgeordneten und für Parteistiftungen den Mutterparteien zu Gute kommen und dadurch in parteiergreifender Weise zu Lasten der nicht im Bundestag vertretenen Parteien wie der Antragstellerin verwendet werden, was diese in ihrem Recht auf Chancengleichheit verletzt,
- dass der Bundestag die Zweckentfremdung der Mittel durch unzureichende oder fehlende Kontrollen der Mittelverwendung zusätzlich erleichtert oder die Zweckentfremdung durch Gestattung bestimmter Verwendungen und Verbot bestimmter Kontrollen gezielt fördert,
- dass der Bundestag, wenn es um die einerseits besonders gefährdete, andererseits besonders wichtige Chancengleichheit der Parteien geht, in besonderer Weise verpflichtet ist, für bestimmte Grenzen und für ausgewogene Verfahren bei der Bewilligung und der Verwendung der staatliche Mittel zu sorgen, und dass er diese Pflicht verletzt hat.

1. Der strenge Gleichheitssatz als Maßstab

Bei der gesetzlichen Regelung der Parteienfinanzierung gilt – genau wie bei Wahlgesetzen – der strenge Gleichheitssatz, der besonders hohe Anforderungen an die Zulässigkeit der Ungleichbehandlung von Parteien stellt. Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit ist einerseits besonders wichtig; es gehört zu den zentralen Bestandteilen des Demokratieprinzips und hängt eng mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl zusammen.⁴⁷ Gleichzeitig ist seine Einhaltung besonders gefährdet. Wenn es um politische Willensbildung und politische Macht geht, ist die Gefahr des Missbrauchs besonders groß.⁴⁸ Das gilt besonders im Hinblick auf kleinere, nicht im Parlament vertretene Parteien. Hier besteht die Gefahr, dass die Parlamentsparteien ein politisches Kartell zu Lasten außerparlamentarischer Konkurrenten bilden und diese diskriminieren. Wie der Zweite Senat in seinem Urteil vom 9.11.2011 zur Fünfprozentklausel bei deutschen Europawahlen dargelegt hat, ist, wenn der Wahlgesetzgeber „in eigener Sache tätig“ wird, zu befürchten, dass er „sich statt von gemeinwohlbezogenen Erwägungen vom Ziel des eigenen Machterhalts leiten“ lässt und seine Macht durch den „Ausschluss kleinerer Parteien“ absichert. Beide Gegebenheiten – die besondere Bedeutung der Chancengleichheit in der Demokratie und die besondere Gefahr, dass das in eigener Sache entscheidende Parlament zu eigenen Gunsten und zu Lasten außerparlamentarischer Konkurrenten entscheidet – bilden den doppelten Grund, warum die Sperrklausel „einer strikten verfassungsgerichtlichen Kontrolle“⁴⁹ unterlag.

Dasselbe gilt auch, wenn die Parteien im Parlament sich – unter Ausschluss ihrer außerparlamentarischen Konkurrenten – verdeckte Parteienfinanzierung

⁴⁷ BVerfG, Ur. v. 9.11.2011, 2 BvC 4/10 u.a., Abs.-Nr. 82.

⁴⁸ BVerfGE 8, 51 (67 f.): Wo es „um politische Willensbildung oder politische Macht“ geht, ist „hinsichtlich der Chancengleichheit ein besonders strenger Maßstab anzulegen.“ Siehe auch *von Arnim*, Der strenge und der formale Gleichheitssatz, DÖV 1984, 85 ff.

⁴⁹ BVerfG, Ur. v. 9.11.2011, Abs.-Nr. 91, 93.

bewilligen. Der Gesetzgeber muss deshalb, wie der Zweite Senat immer wieder betont hat, bei der Regelung der staatlichen Parteienfinanzierung „beachten, dass ihm auf diesem Gebiet besonders enge Grenzen gezogen sind und ihm jede verschiedene Behandlung der Parteien verfassungskräftig versagt ist, die sich nicht durch einen besonders zwingenden Grund rechtfertigen lässt.“⁵⁰ Einen solchen „zwingenden Grund“ hat das Bundesverfassungsgericht nur bei Regelungen anerkannt, die erforderlich sind, um die Ernsthaftigkeit der Parteien zu belegen, sich an der politischen Willensbildung zu beteiligen.⁵¹ Diese Erwägung erlaubt bei Bundestagswahlen aber kein höheres Quorum für die Beteiligung an der Staatsfinanzierung als 0,5 % der gültigen Zweitstimmen. Auf keinen Fall darf der Ausschluss kleinerer Parteien von der Staatsfinanzierung mit dem Hinweis gerechtfertigt werden, "Wahlen sollten funktionsfähige Parlamente schaffen."⁵² Dem dient bereits die bestehende 5-Prozent-Sperrklausel bei Bundestagswahlen. Andernfalls ergäbe sich eine unzulässige Kumulierung ihrer Wirkung.⁵³

Der Bundestag entscheidet nicht nur bei der Bewilligung der im Antrag 1 genannten Mittel in eigener Sache, sondern auch auf anderen Stufen des Gesamtprozesses. Dadurch potenzieren sich die Missbrauchsmöglichkeiten, so dass die strikte Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht erst recht geboten ist. Der Bundestag entscheidet bei der Bewilligung der öffentlichen Mittel für Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Parteistiftungen jedes Jahr erneut in eigener Sache.

Der Bundestag hat ebenfalls in eigener Sache entschieden:

⁵⁰ BVerfGE 24, 300 (341) – 1968. Siehe auch BVerfGE 8, 51 (64 f.) – 1958; BVerfG, Urt. v. 9.11.2011, Abs-Nr. 82.

⁵¹ BVerfGE 85, 264 (293) – 1992.

⁵² BVerfGE 24, 300 (341 f.).

⁵³ BVerfGE 24, 300 (342) – 1968.

- bei der gesetzlichen Zulässigkeitsklärung von Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen,
- bei der Gestattung, Abgeordnetenmitarbeiter auch im Wahlkreis zu beschäftigen,
- beim Verzicht auf eine Öffentlichkeitskontrolle der Verwendung der Abgeordnetenmitarbeiter,
- beim Verbot bestimmter Kontrollen durch den Bundesrechnungshof und
- beim Verzicht auf einigermaßen detaillierte gesetzliche Regelungen der Abgeordnetenmitarbeiter und Parteistiftungen.

Die mehrfach hintereinander geschalteten Entscheidungen des Bundestags in eigener Sache bei gleichzeitiger großer Versuchung der Betroffenen, die Mittel übertrieben zu bewilligen, um sie für die eigene Partei im Kampf um Macht und Posten verwenden zu können, setzen einen fatalen Mechanismus des missbräuchlichen Hochschaukelns frei, der die Antragstellerin (und andere außerparlamentarische Parteien) massiv und mit zunehmender Intensität benachteiligt und ihr Recht auf Chancengleichheit verletzt.

2. Begründung des Antrags zu 1

a) Umkehr der Darstellungs- und Beweislast

Angesichts der völligen Ungeeignetheit der derzeit praktizierten Bewilligungsverfahren, den legitimen Bedarf der Fraktionen und Parteistiftungen sowie den legitimen Bedarf der Abgeordneten an Mitarbeitern zu ermitteln, und angesichts der großen Versuchung, die Gelder und Personen zu Instrumenten im alles dominierenden Kampf um Macht und Posten umzufunktionieren, eine Konstellation, die den scheinbaren Bedarf tendenziell

gegen unendlich gehen lässt,⁵⁴ bei gleichzeitiger Unmöglichkeit für Außenstehende, die Zweckentfremdungen detail nachzuweisen, muss eine Umkehr der Darstellungs- und Beweislast von der Antragstellerin auf den Antragsgegner Platz greifen. Anders ausgedrückt: Es muss für die Begründung der Anträge ausreichen, wenn die Antragstellerin die von ihr vorgebrachten Umstände zumindest plausibel macht (auch wenn die folgenden Darlegungen größtenteils weit darüber hinaus gehen).

b) Funktioneller Ersatz für die begrenzte Staatsfinanzierung der Parteien

Dass die öffentlichen Mittel für Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Stiftungen zu funktionellen Äquivalenten der staatlichen Parteienfinanzierung geworden sind, belegt bereits die historische Entwicklung. Nachdem die Staatsfinanzierung der Parteien durch die verfassungsgerichtlichen Urteile von 1966⁵⁵ und 1968⁵⁶ begrenzt worden war, ist eine großangelegte Verschiebung der Staatsmittel zu anderen Organisationen der im Bundestag vertretenen Parteien erfolgt. Der in eigener Sache entscheidende Bundestag ging nämlich dazu über, die öffentlichen Mittel auf sie umzuleiten und massiv auszuweiten, wodurch ihre Funktion als Ersatz für die staatliche Parteienfinanzierung immer deutlicher wurde. 1967 wurden Globalzuschüsse für die politische Bildungsarbeit für *parteinaher Stiftungen* eingeführt, die ebenso wie die projektgebundenen Zuwendungen rasch zunahm. Die CSU gründete – in Reaktion auf die restriktive Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁵⁷ – ihre Hanns-Seidel-Stiftung, die so an der Mittelvergabe beteiligt werden konnte.⁵⁸ Mangels Kontrollen und Grenzen wurden die Zahlungen an

⁵⁴ So treffend der Bundestagsabgeordnete *Werner Schulz* (Bündnis 90/Die Grünen) bei der zweiten Beratung des Fraktionsgesetzes des Bundes (Bundestag, Stenografisches Protokoll/12/155, S. 16420): Ohne wirksame Kontrollen tendiere "der Geldbetrag der Fraktionen und Parteien in Richtung unendlich."

⁵⁵ BVerfGE 20, 56 – 1966.

⁵⁶ BVerfGE 24, 300 – 1968.

⁵⁷ So ausdrücklich *Gerold Tandler*, Politische Bildung und praktische Politik, in: Hanns-Seidel-Stiftung (Hg.), Broschüre: Eröffnung Bildungszentrum Wildbad Kreuth, München, o. J., 1975/76, S. 13.

⁵⁸ Siehe auch *Christine Landfried*, Parteifinanzen und politische Macht, 1990, 103: „Es liegt ... nahe zu vermuten, dass es sich bei diesen öffentlichen Geldern um eine `Verlagerung von Zahlungsströmen` handelt und

Bundestagsfraktionen seitdem verfünzigfacht. Berücksichtigt man die seitherigen Gehalts- und Preissteigerungen, so hat sich immerhin noch eine Ausweitung der Fraktionsfinanzierung auf das Achtfache ergeben. 1969 wurden auch *Abgeordnetenmitarbeiter* installiert und die Gelder dafür ebenfalls rasch ausgeweitet (Näheres unter IV 3 b,ee). Der Journalist Heribert Prantl hat dies plastisch formuliert: Die Parteien schöpften sozusagen aus vier Töpfen, und nachdem das Gericht auf einen den Deckel gelegt hat und nur eine begrenzte Entnahme daraus erlaubt, bedienten sich die Parteien aus den drei anderen umso ungenierter.⁵⁹ Und da die Aktionen der Fraktionen, der Abgeordneten und ihrer Mitarbeiter sowie der Stiftungen in den Augen der Bürger und Wähler ihren jeweiligen Parteien zugerechnet werden, läuft die Aufblähung letztlich fast zwangsläufig auf eine unzulässige indirekte Parteienfinanzierung hinaus. Heiner Geißler, früher Generalsekretär der CDU, hat die scharfe Trennung zwischen parlamentarischer und Parteitätigkeit geradezu als „politische Lebenslüge“ bezeichnet. Im Einzelnen formulierte Geißler wie folgt:

„Nach wie vor existiert die Fiktion von der Trennung zwischen parlamentarischer und parteipolitischer Arbeit. In der Realität des politischen Lebens ist die Trennlinie längst aufgehoben. Viele politische Parteien in bestimmten Regionen und Städten könnten ihre Arbeit überhaupt nicht mehr ausüben, wenn nicht die Abgeordneten durch ihren Aufwand an Zeit und Geld eine politische Partei am Leben erhalten würden. ... Diesen Sachverhalt nicht wahrhaben zu wollen, ist eine politische Lebenslüge.“⁶⁰

die CSU 1967 die Hanns-Seidel Stiftung gründete, um ebenfalls in den Genuss dieser Gelder zu kommen.“
Thomas Poguntke, *Parties in a Legalistic Culture: The Case of Germany*, in: Richard S. Katz/Peter Mair (eds.), *How Parties Organize*, 1994, 185 (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.”

⁵⁹ *Heribert Prantl*, in: Leyendecker/Prantl/Stiller (Hg.), *Helmut Kohl, die Macht und das Geld*, 2000, 553 f.

⁶⁰ *Heiner Geißler*, in: Dimitris Th. Tsatsos (Hg.), *Politikfinanzierung in Deutschland und Europa*, 1997, 34.

c) „Parties in parliament“

Mit dem rasanten Wachstum der „Parteien im Parlament“ verlagern sich auf sie zunehmend auch Funktionen der Parteien, die dadurch von entsprechenden Ausgaben entlastet werden. Diese Entwicklung,⁶¹ von der außerparlamentarische Parteien ausgeschlossen sind, begünstigt nicht nur einen Trend zu bürgerfernen Staatsparteien, sondern auch zu zunehmender Wettbewerbsbeschränkung zu Lasten kleinerer Parteien wie der Antragstellerin. Die politikwissenschaftliche Forschung hat diese Entwicklung unter der Bezeichnung „party change-Forschung“ nachdrücklich herausgearbeitet. So stellt der Politikwissenschaftler und derzeitiger Vorstand des Düsseldorfer Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht, Thomas Poguntke, fest:

„It goes without saying, that much political work, which otherwise would have been carried out by the extra-parliamentary party, has been taken over by parliamentary parties or by MPs` assistants.“⁶²

Und hinsichtlich der mit Globalzuschüssen der parteinahen Stiftungen finanzierten Tätigkeiten:

„Most of these activities are also of direct benefit to the `mother` parties.“⁶³

Das bestätigt der Politikwissenschaftler Elmar Wiesendahl:

⁶¹ Überblick bei *Friedbert W. Rüb*, "Sind die Partei noch retten?" Zum Stand der gegenwärtigen Partei- und Parteiensystemforschung, *Neue Politische Literatur* 2005, 397 (404 ff.); *Thomas Poguntke*, *Parties in a Legalistic Culture: The Case of Germany*; *Katz/Mair* (eds.), *How Parties Organize*, 1994, 185; *Elmar Wiesendahl*, *Zwei Dekaden Party Change-Forschung. Eine kritische Bilanz*, in: *David Gehne/Tim Spier* (Hg.), *Krise oder Wandel der Parteiendemokratie?*, 2010, 92 ff.

⁶² *Poguntke*, a.a.O., 194.

⁶³ *Poguntke*, 196.

„Im Umfeld der parlamentarischen Fraktionen (wurden) große Mitarbeiterstäbe eingerichtet, die halfen, die Personalkosten der Parteien auf öffentliche Kassen hin zu externalisieren.“⁶⁴

Der Politikwissenschaftler Friedbert Rüb ergänzt:

„Die party in public office, v. a. die Parlamentsfraktionen, verfügt über vermehrte finanzielle Ressourcen, welche die der Partei außerhalb von staatlichen Ämtern nicht nur übertrifft, sondern es findet darüber hinaus eine Subventionierung der Partei durch den `staatlichen` Teil statt, und sie entscheidet zudem, wem welche und wie viele Ressourcen zustehen.“⁶⁵

Neuerdings hat Wiesendahl Bilanz gezogen und dabei „ein paar unstrittige Gemeinsamkeiten“ des sich neu entwickelnden Parteientyps herausgefiltert:

Die Parteien „sind als `party in public office` in den Staat eingedrungen und haben ihre Kontrolle über staatliche Schaltstellen und Ressourcen dafür genutzt, diese finanziell und personell in den Dienst ihrer beruflichen Selbsterhaltungsinteressen zu stellen. Mit dem Ausbau der Staatsfinanzierung für die `party in public office` und Parteistäbe machten sie sich von anderen Finanzierungsquellen unabhängig. Kartellbildungen wurden geschaffen, um das System der Begünstigung und des Selbsterhalts gegen Outsider und Konkurrenz abzuschirmen.“⁶⁶

Diese Entwicklung hin zu wettbewerbsbeschränkenden Staatsparteien ist, wie die politikwissenschaftliche Forschung betont, in Deutschland besonders

⁶⁴ *Elmar Wiesendahl*, Wie geht es weiter mit den Großparteien in Deutschland?, APuZ B 1-2/98, S. 13 (24).

⁶⁵ *Friedbert W. Rüb*, „Sind die Parteien noch zu retten?“ Zum Stand der gegenwärtigen Parteien- und Parteiensystemforschung, Neue politische Literatur 2005, 397 (414).

⁶⁶ *Elmar Wiesendahl*, Zwei Dekaden Party Change-Forschung. Eine kritische Bilanz, in: Festschrift für Ulrich von Alemann, 2010, 92 (110 f.).

ausgeprägt,⁶⁷ ja es hat in dieser Hinsicht mit den Worten Wiesendahls geradezu eine „Vorreiter- und Schrittmacherrolle“ in Europa übernommen.⁶⁸

Die politikwissenschaftlichen Autoren schlagen für diese Wandlungsprozesse ganz unterschiedliche Bezeichnungen vor:

- Die einen sprechen von *Kartellparteien* und lenken damit den Blick auf die fraktionsübergreifenden Absprachen, die Berufspolitiker treffen, um sich - unter Aufhebung des politischen Wettbewerbs - möglichst ungestört der staatlichen Ressourcen an Geld und Personal bemächtigen zu können.⁶⁹ Kennzeichen der Kartellparteien sei, dass fast alle politischen Äußerungsformen überwölbt würden vom gemeinsamen Interesse der professionalisierten politischen Klasse, ihre eigene Existenz zu sichern und das Aufkommen neuer Wettbewerber möglichst zu verhindern.⁷⁰
- Andere sprechen von *Parteien der Berufspolitiker* und heben damit die gewichtige innerparteiliche Rolle staatlich voll bezahlter Abgeordneter hervor,⁷¹ die sich als politische Klasse eine privilegierte Stellung verschafft haben,⁷² wozu auch ihre vielen selbst bewilligten persönlichen Mitarbeiter beitragen, die ihre Partei stärken und sie gegen Konkurrenten absichern.

⁶⁷ Richard Katz/Peter Mair, Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party, *Party Politics* 1995, 5 (17); Peter Graf Kielmansegg, Braucht die Demokratie Parteien?, in: *Festschrift für Pappi*, 2004, 245 (251 ff.).

⁶⁸ Elmar Wiesendahl, Die Parteien in Deutschland auf dem Weg zu Kartellparteien, in: von Arnim (Hg.), *Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für „gute“ und bürgernahe Politik?*, 1999, 49 (55).

⁶⁹ So Katz/Mair, Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party, *Party Politics* 1995, 5; Wiesendahl, *Zwei Dekaden*, 96 ff.; ders., *Die Parteien in Deutschland auf dem Weg zu Kartellparteien?*, 49 ff.

⁷⁰ Katz/Mair, ebenda, 15, 23 f.

⁷¹ So Klaus von Beyme, Funktionswandel der Parteien in der Entwicklung von der Massenmitgliederpartei zur Partei der Berufspolitiker, in: Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard Stöss (Hg.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, 2001, 315 (324 ff.); Wiesendahl, *Zwei Dekaden*, 101 ff.

⁷² Klaus von Beyme, *Die politische Klasse im Parteienstaat*, 1993.

- Noch andere bevorzugen den Begriff *Fraktionsparteien* und betonen damit den unerhörten Bedeutungszuwachs der Fraktionen, der durch den unbegrenzten Zugriff auf staatliche Ressourcen befeuert wird und die Fraktionen durch Übernahme von Parteiaufgaben immer mehr zu Ersatzparteien werden lässt, eine Entwicklung, die an außerparlamentarischen Parteien natürlich völlig vorbei geht.⁷³

Welchen Namen sie der Entwicklung auch immer geben, in einem Punkt sind sich jedenfalls alle Party-change-Forscher einig:⁷⁴ Kleinere und neue Parteien, die den Zugang zu den Parlamenten wegen der wahlrechtlichen Sperrklauseln (noch) nicht geschafft haben, sind von den staatlichen Pfründen ausgeschlossen. Das führt zur Kartellierung und zum Ausschluss außerparlamentarischer Konkurrenten.

d) Fraktionen des Bundestags

aa) Das Missbrauchsverbot

Es ist „ein die Verfassung verletzender Missbrauch, wenn die Parlamente den Fraktionen Zuschüsse in einer Höhe bewilligen ..., die durch die Bedürfnisse der Fraktionen nicht gerechtfertigt (sind), also eine verschleierte Parteienfinanzierung“ enthalten, schrieb das Bundesverfassungsgericht 1966.⁷⁵ Dem schloss sich auch der Bundestag bei Erlass des Fraktionsgesetzes, zumindest verbal, an: Es sei „zu beachten, dass den Fraktionen öffentliche Mittel nur in solcher Höhe bewilligt werden dürfen, die zur Erfüllung der ihnen obliegenden Aufgaben erforderlich ist (BVerfGE 20, 56, 105; 80, 188, 213).“⁷⁶ Schon 1986 hatte das Gericht selbst den Grundsatz wieder aufgegriffen und

⁷³ So zum Beispiel der frühere Bundesgeschäftsführer der CDU *Peter Radunski*, *Fit für die Zukunft? Die Volksparteien vor dem Superwahljahr 1995*, Sonde 1991/4, 3 (5), und der Politikwissenschaftler *Peter Lösche*, *Ende der Volksparteien*, *Aus Politik und Zeitgeschichte B 51/2009*, 9 (11 f.).

⁷⁴ Siehe den zusammenfassenden Überblick bei *Wiesendahl*, *Zwei Dekaden*, 114.

⁷⁵ BVerfGE 20, 56 (105) – 1966.

⁷⁶ Begründung des Entwurfs des Fraktionsgesetzes, Bundestagsdrucksache 12/4756, S. 7.

auch das Kontrollproblem mit einbezogen: Dem Bundestag sei es bei der Regelung der Fraktionsfinanzierung verboten, „sei es durch übermäßige Zuwendungen, sei es durch ungenügende Voraussicht und Kontrolle, einem Missbrauch das Tor (zu öffnen) und so den Weg ... für eine verfassungswidrige Parteienfinanzierung“ zu ebnet.⁷⁷

In diesem Zitat wird der innere Zusammenhang zwischen der Entstehung verschleierte Parteienfinanzierung und mangelnder Kontrolle ganz deutlich: Die verschleierte Parteienfinanzierung wird durch die mangelnde Kontrolle der in eigener Sache Entscheidenden bei Bewilligung und Verwendung der Staatsmittel erst ermöglicht. Das gilt nicht nur für die Fraktionsfinanzierung, sondern auch für die Finanzierung der Abgeordnetenmitarbeiter und der Parteistiftungen. Die einzelnen Elemente des Gesamtkomplexes werden in dieser Antragsschrift allerdings an unterschiedlichen Stellen behandelt. Die verschleierte Parteienfinanzierung wird im vorliegenden Abschnitt IV 2 unter b) bis f) dargestellt, die mangelnde Verwendungskontrolle unter IV 3 d); der Gesamtkomplex wird dann unter IV 4 erneut aufgegriffen und zusammengefasst.

Die Fraktionen bilden mit ihren Mutterparteien eine politische Einheit. Ihre verstärkten Aktivitäten kommen „– auch ohne Mitteltransfer und Aufgabenverlagerung - ... regelmäßig auch ihren Mutterparteien zugute.“⁷⁸ Das gilt erst recht, wenn die Fraktionen aufgrund ihrer Selbst-Finanzierung immer mehr Parteifunktionen übernehmen und dadurch ihre Mutterparteien in einem solchen Ausmaß entlasten, dass Kenner der Verhältnisse bereits von „Fraktionsparteien“ sprechen.⁷⁹

⁷⁷ BVerfGE 80, 188 (214) – 1989.

⁷⁸ Kommission unabhängiger Sachverständiger, 1994, 84 f.

⁷⁹ So, wie erwähnt, der frühere Bundesgeschäftsführer der CDU, *Peter Radunski*, *Fit für die Zukunft*, Sonde 1991/4, 3 (5).

bb) Öffentlichkeitsarbeit

Bei der Öffentlichkeitsarbeit wird die faktische Verschmelzung von Fraktion und Partei besonders deutlich. Dass Öffentlichkeitsarbeit den Fraktionen ausdrücklich gesetzlich erlaubt ist (§ 47 Abs. 3, § 52 Abs. 2 Nr. 2 Buchst. f AbgG), schließt die Rüge ihrer Verfassungswidrigkeit nicht aus, denn das Grundgesetz geht dem Abgeordnetengesetz vor (Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 GG). Zwar mag umstritten sein, ob sich die Fraktionen bei der Verausgabung von Mitteln für Öffentlichkeitsarbeit auf die gesetzliche Erlaubnis berufen können, solange diese nicht aufgehoben ist. Der Antragsgegner Bundestag kann sich als Organ der Gesetzgebung aber definitiv nicht darauf berufen und darf keine Mittel für verfassungswidrige Zwecke bewilligen. Deshalb steht der Prüfung der Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen durch den erkennenden Senat nichts im Wege, zumal dem Bundesverfassungsgericht die Geltendmachung der Verfassungswidrigkeit und Nichtigkeit der Vorschriften erst recht nicht verwehrt ist (siehe auch oben III 2 f).

Für Öffentlichkeitsarbeit, die weit über bloße Erklärungen von Fraktionsmitgliedern, Pressekonferenzen und Pressemeldungen hinausgeht,⁸⁰ geben die Fraktionen einen erheblichen Teil ihrer öffentlichen Mittel aus, der bei den drei kleineren Bundestagsfraktionen besonders groß ist und bis zu 20 % ausmacht. Auch absolut geben jedenfalls die Fraktionen der FDP und der Linken mehr für Öffentlichkeitsarbeit aus als die beiden großen Fraktionen (siehe Anlage 4). Das deutet darauf hin, dass besonders kleinere Bundestagsparteien ihr Weniger an direkter Staatsfinanzierung durch um so stärkere Öffentlichkeitsarbeit ihrer Fraktionen und die dadurch bewirkte verdeckte Parteienfinanzierung wettzumachen suchen. Dadurch werden die Antragstellerin und andere außerparlamentarische Parteien, die über keine solchen

⁸⁰ Auch wenn man den Fraktionen solche Kontakte mit den Medien zugesteht (so *Hans Meyer*, Das fehlfinanzierte Parlament, in: Huber u.a. (Hg.), *Zur Lage der parlamentarischen Demokratie*, 1995, 17, 38), geht die tatsächlich praktizierte Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen weit darüber hinaus.

Kompensationsmöglichkeiten verfügen, erst recht benachteiligt. Die von den Bundestagsfraktionen selbst angegebenen Mittel für Öffentlichkeitsarbeit betragen 2008 bis 2010 zwischen 5,2 und 6,8 Mio. Euro. Auffällig ist die gewaltige Niveauerhöhung der Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit im Jahre 2007 auf 6,3 Mio. Euro; 2006 waren es noch 3,9 Mio. Euro gewesen, und in den drei Jahren 2003 - 2005 hatten die Ausgaben dafür ebenfalls unter 4 Mio. Euro betragen (siehe erneut Anlage 4). Hier fühlt sich der Beobachter an die Bemerkung des Bundestagsabgeordneten Joachim Hörster erinnert, der bei den Beratungen des Fraktionsgesetzes angekündigt hatte: „Wir werden in Zukunft in sehr viel intensiverer und deutlicherer Weise die Öffentlichkeit noch über das unterrichten, was die Fraktionen machen.“⁸¹ Auch in den sehr umfangreichen Personalkosten der Fraktionen dürften Aufwendungen für Öffentlichkeitsarbeit enthalten sein; deshalb geben die genannten Angaben die Höhe ihrer Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit vermutlich nicht voll wieder.

Da der Bürger praktisch nicht zwischen Fraktion und Partei unterscheidet, sind Verlautbarungen der Fraktionen, auch wenn ihr Logo drauf steht, „notwendig parteiisch“ und kommen zwangsläufig immer auch der jeweiligen Partei zu Gute.⁸² Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen unterscheidet sich, wie Hans Meyer betont, von der der entsprechenden Parteien nur durch den Autor, nicht aber durch die Tendenzen und das Ziel, Vertrauen in die eigene Richtung zu gewinnen und zu mehren.⁸³ Deshalb verlangt das System bei der rechtlichen Bewertung „eine strikte Trennung zwischen Fraktion und Partei.“⁸⁴ Konsequenter Weise hat das Bundesverfassungsgericht schon 1966 Aufgabe und Funktion der Fraktionen, denen die staatliche Finanzierung allein dienen darf, ganz eng formuliert und sie darin gesehen, „den technischen Ablauf der

⁸¹ Bundestag, 5. Wahlperiode, Plenarprotokoll, S. 16416.

⁸² So ausdrücklich der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 19.8.2002, NVwZ 2003, 75 (78 f.).

⁸³ Hans Meyer, Das fehlfinanzierte Parlament, in: Peter M. Huber/Wilhelm Mößle/Martin Stock (Hg.), Zur Lage der parlamentarischen Demokratie, 1995, 17 (37).

⁸⁴ Hans Meyer, Die Fraktionen auf dem Weg zur Emanzipation von der Verfassung, in: Herta Däubler Gmelin u. a. (Hg.), 1994, 319 (331).

Parlamentsarbeit in gewissem Grade zu steuern und zu erleichtern.“⁸⁵ Dabei hat das Gericht in der genannten Entscheidung die Fraktionen ausdrücklich von „Regierung und gesetzgebenden Körperschaften“ scharf abgegrenzt, denen Öffentlichkeitsarbeit gestattet sei, allerdings eben nur der gesetzgebenden Körperschaft als Ganzer.⁸⁶ Die enge Bestimmung von Fraktionsfunktionen, denen die öffentlichen Mittel allein dienen dürfen, hat das Gericht im Wüppesahl-Urteil von 1989 unterstrichen und sie ausdrücklich auf die parlamentsintern Koordination beschränkt:

„Die Fraktionszuschüsse dienen ausschließlich der Finanzierung von Tätigkeiten des Bundestags, die den Fraktionen nach Verfassung und Geschäftsordnung obliegen. Die Fraktionen steuern und erleichtern in gewissem Grad die parlamentarische Arbeit (vgl. BVerfGE 20, 56, 104), indem sie insbesondere eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern organisieren, gemeinsame Initiativen vorbereiten und aufeinander abstimmen sowie eine umfassende Information der Fraktionsmitglieder unterstützen. Auf diese Weise fassen sie unterschiedliche Positionen zu handlungs- und verständigungsfähigen Einheiten zusammen. Die Fraktionszuschüsse sind für die Finanzierung dieser der Koordination dienenden Parlamentsarbeit bestimmt und insoweit zweckgebunden.“⁸⁷

Dass die Fraktionszuschüsse lediglich für parlamentsinterne Koordinationsaufgaben bestimmt sind, wird auch dadurch bestätigt, dass das Gericht die Benachteiligung des fraktionslosen Bundestagsabgeordneten Thomas Wüppesahl mit dem Hinweis verneint hat, in seinem Falle fehle „es an einem solchen Koordinationsbedarf und dementsprechend auch an einem Anspruch auf finanzielle Gleichstellung“ mit den Fraktionen.⁸⁸ Wären die Zuschüsse auch für Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen und ihrer Mitglieder

⁸⁵ BVerfGE 20, 56 (104) – 1966.

⁸⁶ BVerfGE 20, 56 (100) – 1966.

⁸⁷ BVerfGE 80, 188 (231) – 1989.

⁸⁸ BVerfGE 80, 188 (231).

bestimmt, hätte das Gericht Wüppesahl eine gewisse Beteiligung nicht verwehren können. Umgekehrt verdeutlicht das Gericht mit der Verwehrung, dass die für die Koordination bestimmten Mittel nicht für Öffentlichkeitsarbeit verwendet werden dürfen. Und dieses Gebot war nach Angaben der parlamentarischen Geschäftsführer der CDU/CSU-, der SPD- und der FDP-Fraktionen, wiedergegeben in der Wüppesahl-Entscheidung, auch tatsächlich eingehalten worden. Sie hatten erklärt, die Fraktionszuschüsse würden zur „Finanzierung des Aufwandes verwendet, der für die Vorbereitung und Durchführung des fraktionsinternen Willensbildungsprozesses und zur Einbringung dieses Prozesses in die parlamentarische Arbeit erforderlich sei.“⁸⁹

Mit dem Wüppesahl-Urteil von 1989 ist ein Beschluss eines Dreierausschusses des Bundesverfassungsgerichts von 1982 überholt. In diesem Beschluss wird angedeutet, Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen könne in ähnlichem Umfang wie die (eingeschränkt zulässige) Öffentlichkeitsarbeit von Regierungen als zulässig anerkannt werden.⁹⁰ Mit dem Wüppesahl-Urteil, das Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen ausschließt, ist dies aber nicht vereinbar. Auch die Rechtsprechung, die die eingeschränkte Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit von Regierungen betrifft, hatte ausdrücklich nur die Öffentlichkeitsarbeit von „gesetzgebenden Körperschaften“ der Öffentlichkeitsarbeit von Regierungen gleichgestellt;⁹¹ die Rechtsprechung hatte sich also aus gutem Grund nicht auf *Teile* der gesetzgebenden Körperschaften, also auf Fraktionen, bezogen. Erst recht ist es mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unvereinbar, wenn es in der Begründung des Entwurf des Fraktionsgesetzes heißt, die Grenze, die das Gericht für die

⁸⁹ BVerfGE 80, 188 (205) – 1989.

⁹⁰ BVerfG, Beschluss vom 19.5.1982, DÖV 1983, 153 (154) mit kritischer Anm. von *Arnim*.

⁹¹ BVerfGE 44, 125 (147) – 1977. So, wie erwähnt, auch bereits BVerfGE 20, 56 (100) – 1966.

Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung gezogen hat, würde für die Fraktionen nicht gelten.⁹²

Daraus ergibt sich, dass Öffentlichkeitsarbeit von Bundestagsfraktionen unzulässig ist und die Vorschriften, die sie gestatten, verfassungswidrig und nichtig sind. Bei ihrem Erlass durch den Bundestag erfolgte denn auch keine Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.⁹³

Die Praxis geht dennoch von der gesetzlichen Zulassung aus und versucht – ausgehend vom Gesetzestext und seiner Begründung, die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen erlauben, aber eine Verwendung der öffentlichen Mittel für Parteiaufgaben für unzulässig erklären (§ 50 Abs. 4 AbgG) –, zwischen (in weitem Umfang) zulässiger und unzulässiger Öffentlichkeitsarbeit zu unterscheiden. Das mag bei Prüfung des Ausgabeverhaltens der Fraktionen seinen Sinn haben, weil die Fraktionen sich möglicherweise auf das Gesetz berufen können, solange dessen Verfassungswidrigkeit nicht von den dafür zuständigen Stellen festgestellt ist. Das gilt aber nicht für den Bundestag bei Bewilligung der öffentlichen Mittel. Denn der Bundestag ist unmittelbar an das Grundgesetz gebunden (Art. 1 Abs. 3, Art. 20 Abs. 3 GG). Hier schlägt die Verfassungswidrigkeit von fraktioneller Öffentlichkeitsarbeit unmittelbar durch.

Diese Feststellungen gelten nicht nur für die von den Fraktionen erhaltenen öffentlichen Mittel, sondern sie gelten – auch dies steht im Gegensatz zu der Auffassung des genannten Dreierausschusses⁹⁴ – auch für die Verwendung von Mitteln, die aus Beiträgen von Abgeordneten herrühren. Auf die Herkunft der Mittel kann es richtiger Weise nicht ankommen. Gelangen die Mittel in die

⁹² BT-Drs. 12/4756, S. 7: „Dagegen gelten die Kautelen, die das Bundesverfassungsgericht für die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung im Vorfeld von Wahlen aufgestellt hat (BVerfGE 44, 125), nicht. Dies folgt daraus, dass die Fraktionen nicht Bund/Bundesverwaltung sind.“

⁹³ Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU, der SPD und der F.D.P. vom 20.4.1993, Bundestagsdrucksache 12/4756; Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 2. 11. 1993, Bundestagsdrucksache 12/ 6067, S. 10.

⁹⁴ Beschluss vom 19.5.1982, DÖV 1983, 153 mit Anmerkung von *Arnim*.

Verfügungsgewalt der Fraktion als einer staatlichen Einrichtung, unterliegen sie unabhängig davon, aus welcher Quelle sie sie stammen, den rechtlichen Bindungen, die für Fraktionsmittel gelten. Aber selbst wenn man anderer Auffassung wäre, ließe sich die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen nicht rechtfertigen. Denn die Einnahmen der Bundestagsfraktionen, die nicht aus öffentlichen Mitteln stammen, sind jedenfalls sehr viel geringer als ihre Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit (siehe Anlage 4a). So betragen 2010, dem letzten Jahr, für das Angaben vorliegen, die nicht aus Zuschüssen des Bundestags herrührenden Einnahmen der Bundestagsfraktionen weniger als ein Fünftel der Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit.

Die politische Motivation, im Kampf um Macht und Posten nicht unterzugehen, ist nicht selten von derartiger Intensität, dass selbst die äußersten Grenzen, die auch die Praxis anerkennt, überschritten werden. Ein Beispiel ist die speziell für Wahlkämpfe von der Post eingerichtete und von der FDP-Bundestagsfraktion bezahlte Postwurfsendung der FDP-Bundestagsfraktion, die am 22. April 2012, also unmittelbar vor den Landtagswahlen in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen Haushalten in ganz Deutschland, u. a. auch in den beiden Ländern, zugeschickt worden waren.⁹⁵

e) Persönliche Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten

aa) Entwicklung 1969 bis 2009

Neben den zahlreichen Assistenten und Hilfskräften, die die Fraktionen beschäftigen, neben dem leistungsfähigen Wissenschaftlichen Dienst des Bundestags und der gut ausgebauten Bundestagsverwaltung erhalten Bundestagsabgeordnete noch erhebliche Mittel für die Beschäftigung von persönlichen Mitarbeitern. Diese brauchen sie also nicht aus ihrer Kostenpauschale von monatlich 3.969 Euro zu bezahlen; dafür steht vielmehr

⁹⁵ Spiegelonline vom 2. und 3. 5. 2012. Dazu *Martin Morlok/Hana Kühr*, Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen, Kurzgutachten vom 3.5.2012 (abrufbar im Internet).

ein zusätzlicher, staatlich gespeister Topf zur Verfügung. Mittel für persönliche Mitarbeiter wurden Ende der Sechzigerjahre von der Großen Koalition erstmals bewilligt und stiegen dann rasch. Von 1969 bis 2010 wurde der jedem Bundestagsabgeordneten zur Verfügung stehende Betrag fast verzwanzigfacht: von monatlich 1.500 DM auf 14.889 Euro (siehe Anlage 5). Nimmt man Zusatzleistungen wie Weihnachts- und Urlaubsgeld sowie Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung hinzu, die anfangs noch nicht zusätzlich gewährt wurden, so erhöht sich der Betrag auf rund 20.000 Euro, also 26-mal so viel wie 1969.⁹⁶ Die gesamten Mittel, die sich Bundestagsabgeordnete für ihre persönlichen Mitarbeiter bewilligt haben und die, wie es ein Parlamentarier ausdrückte, „wie Manna vom Himmel“ fallen,⁹⁷ sind 2012 mit 151,8 Mio. Euro fast doppelt so hoch wie die Zuschüsse an die Bundestagsfraktionen (80,8 Mio. Euro) und etwa so hoch wie die gesamte deutsche staatliche Parteienfinanzierung auf Bundes-, Landes- und Europaebene zusammen, die 2012 150,8 Mio. Euro beträgt. Entsprechend stark hat die Anzahl der Mitarbeiter zugenommen: von 398 im Jahre 1969 und 663 in 1970 über 1.401 in 1983 auf 6.784 im Jahre 2009.⁹⁸ Das heißt, im Durchschnitt hat jeder Bundestagsabgeordnete rund zehn Helfer. Davon sind etwa ein Drittel voll- und zwei Drittel teilbeschäftigt (Anlage 7).

Die Größe des Mitarbeiterheeres lässt sich auch nicht mit dem Hinweis auf amerikanische Kongressabgeordnete und ihren gewaltigen Stab rechtfertigen. In deren Händen liegen die Gesetzesinitiative und die Last, die Gesetzentwürfe

⁹⁶ Zum Vergleich: Die durchschnittlichen Arbeitnehmereinkommen sind im selben Zeitraum auf etwa das Siebenfache gestiegen (siehe Anlage 6).

⁹⁷ So der Abgeordnete *Konrad Schily*, Welt am Sonntag vom 3.5.2009 („Im Bundestag fällt Geld wie Manna vom Himmel“).

⁹⁸ Im Jahre 2010 waren es 6067 Mitarbeiter (Quelle: Bundestagsverwaltung). Die Zahl für 2009 dürfte besonders hoch sein, weil die Mittel wegen der im Jahre 2009 stattgefundenen Bundestags-, Europa- und Landtagswahlen voll ausgeschöpft wurden und weil die Mitarbeiter früherer und neuer Abgeordneten sich teilweise überlappten. Die Zahl für 2010 dürfte relativ niedrig sein, weil neue Abgeordnete wohl noch nicht alle Möglichkeiten in Anspruch genommen hatten. Der zutreffende, den generellen Trend widerspiegelnde Betrag dürfte deshalb in der Mitte liegen.

auszuarbeiten. Bei uns dagegen zeichnen dafür regelmäßig die Regierung und die Ministerialbürokratie verantwortlich.

Der Anteil der Abgeordnetenmitarbeiter, die vor Ort eingesetzt werden, hat sich im Laufe der Zeit signifikant erhöht. 1969 und in den ersten Jahren danach waren noch halb so viele im Wahlkreis beschäftigt wie im Bundestag. Heute sind beide Zahlen etwa gleich hoch. Aus den 128 im Jahre 1969 und den 219 im Jahre 1970 im Wahlkreis beschäftigten Mitarbeitern sind 2008 2.945 und 2009 3.740 im Wahlkreis beschäftigte Mitarbeiter geworden (siehe erneut Anlage 7).

Die Funktion der Mitarbeiterfinanzierung als Ersatz für die gedeckelte staatliche Parteienfinanzierung bestätigt auch wieder die Entstehungsgeschichte. Die Begrenzung der Parteienfinanzierung durch die Urteile von 1966 und 1968 hatte, wie der Politikwissenschaftler Göttrick Wewer beobachtete, die Parteien in große finanzielle Bedrängnis gebracht: Manche Schrift stellte ihr Erscheinen ein, die Geschäftsstellen mussten Bürokosten einsparen, Angestellte verloren ihren Arbeitsplatz, und die Schatzmeister riefen zu freiwilligen Sonderumlagen für die anstehenden Wahlkämpfe auf.⁹⁹ In dieser Situation, so hielt der Sozialdemokrat Ulrich Dübber fest, „kam der Vorschlag, auf dem Wege über Hilfskräfte, die bei den Abgeordneten einzustellen wären, die Parteiapparate wieder zu besetzen.“¹⁰⁰ Und das geschieht seitdem in großem Umfang.

bb) „Rückgrat der Parteien“

Die Mitarbeiter bilden, wie Politikwissenschaftler beobachten und politische Praktiker einräumen, - zusammen mit den Mitarbeitern von Landtagsabgeordneten - vielfach geradezu das organisatorische Rückgrat von

⁹⁹ So, fast wörtlich, die plastische Schilderung von *Göttrick Wewer*, Plädoyer für eine integrierende Sichtweise von Parteien-Finanz und Abgeordneten-Alimentierung, in: *ders.* (Hg.), *Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb*, 1990, S. 420 (426).

¹⁰⁰ *Ulrich Dübber*, *Geld und Politik – Die Finanzwirtschaft der Parteien*, 1970, S. 103.

lokalen und regionalen Gliederungen der jeweiligen Mutterparteien;¹⁰¹ die „Trennung zwischen parlamentarischer und parteipolitischer Arbeit“ ist eine „Fiktion“ und „in der Realität des politischen Lebens längst aufgehoben.“¹⁰²

Die Abgeordneten unterliegen erheblichem Druck, ihre vom Bundestag bezahlten Mitarbeiter auch als Hilfskräfte der Parteien zu verwenden. Die Pressionen lassen sich durch die Jahrzehnte verfolgen. So hieß es zum Beispiel im Bericht des SPD-Schatzmeisters von 1977: Die Tätigkeit der Abgeordneten sei „weder organisatorisch noch gar politisch von der Arbeit der örtlichen oder regionalen Partei zu trennen“. Selbstverständlich müsse deshalb jeder einzelne Abgeordnete „die ihm aus dem Diätengesetz gebotenen Hilfen für die Wahlkreisarbeit in Koordination mit der Partei“ einsetzen.¹⁰³ Genau so sah es der damalige Bundesgeschäftsführer der CDU, Peter Radunski: Bundestagswahlkreise mit Bundes- sowie Landtagsabgeordneten und ihren Mitarbeitern müssten die „regionalen Zentren der Parteiorganisation“ bilden.¹⁰⁴ Im gleichen Sinne formuliert Bodo Ramelow, seinerzeit stellvertretender Fraktionsvorsitzender der Linken, in einem Schreiben vom 13.12.2007 an den rheinland-pfälzischen Landesverband der Linken¹⁰⁵ kaum verblümt: "Weiterhin gibt es innerhalb des Landesverbandes die Selbstverpflichtung, Wahlkreisbüros in Abstimmung mit dem Landesvorstand einzurichten und Mitarbeiterstrukturen zu installieren, die ehrenamtlich in der Lage sind, möglichst flächendeckend in einem Bundesland zu wirken."

¹⁰¹ So, wie erwähnt, der Politikwissenschaftler *Peter Lösche*, in: *ders.* (Hg.), *Zur Lage des deutschen Regierungssystems*, 2002, S. 60: Abgeordnetenmitarbeiter stellen „heute das eigentliche organisatorische Rückgrat der Parteien“ dar.

¹⁰² *Heiner Geißler*, in: *Tsatsos* (Hg.), *Politikfinanzierung in Deutschland und Europa*, 1997, 34. Siehe auch oben IV 2 b.

¹⁰³ Bericht des Schatzmeisters, in: Vorstand der SPD (Hg.), *Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands*, 15. - 19.11.1977, Congress-Zentrum Hamburg, Protokoll der Verhandlungen, Anlagen, 498.

¹⁰⁴ *Peter Radunski*, *Fit für die Zukunft? Die Volksparteien vor dem Superwahljahr 1994*, *Die Sonde* 1991, Heft 4, 3 (5).

¹⁰⁵ Kopie des Briefes liegt vor.

"Ehrenamtliche" Tätigkeit für die Partei bei voller Bezahlung durch den Bundestag ist die übliche Umschreibung solcher Manipulationen.

Schon bei der Kandidatenaufstellung sollen, wie es in einer einschlägigen Untersuchung heißt, örtliche Parteigliederungen es zur Bedingung machen, „in der Mitarbeiterfrage ein Mitspracherecht“ zu erhalten. So sehen viele Abgeordnete, die sich in der Hauptstadt qualifizieren wollen und dazu möglichst viele Hilfskräfte bräuchten, „ihre dafür geplanten Gelder zweckentfremdet.“¹⁰⁶

Die Aufstiegs- und Karrierechancen der Mitarbeiter liegen größtenteils im Überwechseln in den öffentlichen Dienst, in die Fraktion oder Partei. Viele streben auch selbst eine Karriere als Politiker an. Rudolf Scharping war Mitarbeiter im Büro des SPD-Abgeordneten Wilhelm Dröscher. Als SPD-Fraktionschef stellte Scharping dann Jörn Thießen als seinen wissenschaftlichen Assistenten ein. Thießen ist nun seit 2005 selbst SPD-Abgeordneter im Deutschen Bundestag.¹⁰⁷ Solche Karrieren, die mit der fortschreitenden Professionalisierung der Politik zunehmen,¹⁰⁸ setzen natürlich voraus, dass man der politischen Partei angehört, was bei den meisten wissenschaftlichen Mitarbeitern auch der Fall ist,¹⁰⁹ und sich dort auch engagiert. Solche Hilfskräfte bilden deshalb inzwischen die stärkste Gruppe unter den Parteiaktiven.¹¹⁰

¹⁰⁶ Heide-Karen Hirsch, Die persönlichen parlamentarischen Mitarbeiter der Bundestagsabgeordneten, ZParl 1981, 203 (220).

¹⁰⁷ Corina Weber, Trüffelsschweine der Politik. Wissenschaftliche Mitarbeiter im Bundestag stehen im Schatten der Abgeordneten - und können doch so manches bewegen, Die Zeit vom 1.12.2005, S. 14.

¹⁰⁸ Thomas Leif, Angepasst und ausgebrannt, 2009, 61; Jens Borchert/Klaus Stolz, Die Bekämpfung der Unsicherheit: Politikerkarrieren und Karrierepolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Politische Vierteljahresschrift 2003, 148 (156 ff.).

¹⁰⁹ Stephan Bröchler/Helmut Elbers, Hochschulabsolventen als Mitarbeiter des Parlaments: Politikberater oder Bürohilfskräfte? Ergebnisse einer internetgestützten Befragung der persönlichen wissenschaftlichen Mitarbeiter der Abgeordneten des Deutschen Bundestages, Polis Nummer 52/2001, 20.

¹¹⁰ Hans Meyer, Das fehlfinanzierte Parlament, in: Peter Huber/Wilhelm Möhle/Martin Stock (Hg.), Zur Lage der parlamentarischen Demokratie, 1995, 15 (62).

cc) Eine Stichprobe: Die Beschäftigung von Parteifunktionären

Die Antragstellerin hat sich auf Grund einer repräsentativen Stichprobe 121 der insgesamt 622 Bundestagsabgeordneten näher angesehen und anhand der im Internet veröffentlichten Angaben zu ermitteln versucht, welche der im Wahlkreis beschäftigten Abgeordnetenmitarbeiter Funktionen in der jeweiligen Partei ausüben.¹¹¹ Dabei ergab sich u. a. Folgendes: 18 der untersuchten Abgeordneten machen keine Angaben im Internet über Wahlkreismitarbeiter, obwohl sie (bis auf zwei Abgeordnete) - neben den Seiten des Bundestags - eigene Abgeordneten-Internetseiten unterhalten. Warum hier keine Angaben veröffentlicht werden, ist nicht ersichtlich, zumal es unwahrscheinlich ist, dass die betreffenden Abgeordneten keine Mitarbeiter vor Ort einsetzen. Ist möglicherweise das Bewusstsein der rechtlichen Problematik der Beschäftigung von Parteifunktionären auf Staatskosten der Grund für die mangelnde Publikation? Bei fünf Abgeordneten sind die Mitarbeiterangaben nicht zurechenbar. Von den verbleibenden 98 Abgeordneten werden 14 Partei-Geschäftsführer/innen eines Landes-, Kreis- oder Ortsverbandes, darunter sechs der FDP, sowie zwei Geschäftsführer von Kommunalfraktionen als Abgeordnetenmitarbeiter bezahlt. 25 von Abgeordneten beschäftigte Mitarbeiter sind auch Vorsitzende eines Parteiverbandes oder einer kommunalen Fraktion, 20 sind stellvertretende Vorsitzende.

So beschäftigt z.B. der Schweriner FDP-Bundestagsabgeordnete *Christian Ahrendt*, der zugleich Vorsitzender des FDP-Landesverbandes Mecklenburg-Vorpommern ist, eine Abgeordnetenmitarbeiterin, die u. a. auch Landesgeschäftsführerin der FDP-Landesgeschäftsstelle in Schwerin und

¹¹¹ Anlage 8. - Die Internet-Recherche war 2011 vom Fernseh-Magazin Report Mainz zur Vorbereitung einer Sendung begonnen worden (Report Mainz, „Kostenexplosion in Parlamenten – Warum Abgeordnete immer mehr Mitarbeiter brauchen“, Sendung vom 9.5.2011, im Internet abrufbar). Für die vorliegende Antragschrift wurde sie erweitert und aktualisiert. - Die Angaben hinsichtlich der 121 aufgeführten Abgeordneten sind allerdings unvollständig und geben allenfalls Mindestgrößen an, schon deshalb, weil offenbar nicht alle ihre Wahlkreismitarbeiter im Internet publizieren und weil vermutlich auch deren Partei- und Fraktionsfunktionen aus dem Internet nicht umfassend zu ersehen sind. – Die ersten 77 aufgeführten Abgeordneten umfassen alle mit den Anfangsbuchstaben A und B, die folgenden sind vor allem nach Prominenz ausgewählt.

Schriftführerin im FDP-Kreisverband Schwerin ist. Weiter beschäftigt Ahrendt einen Abgeordnetenmitarbeiter, der Landesgeneralsekretär der FDP Mecklenburg-Vorpommern, Vorsitzender des FDP-Kreisverbandes Ludwigslust und Mitglied des Kreistags Ludwigslust ist.

Christian Lindner, bis vor kurzem FDP-Bundestagsabgeordneter, beschäftigte eine Mitarbeiterin, die gleichzeitig Geschäftsführerin des FDP-Kreisverbandes Rheinisch-Bergischer Kreis ist, und einen weiteren Mitarbeiter, der Geschäftsführer des FDP-Bezirksverbandes Köln, Vorsitzender der FDP Bornheim, Geschäftsführer der FDP-Ratsfraktion Bornheim und dort Sprecher für Planung, Verkehr, Sport und Kultur ist.

Der FDP-Abgeordnete und Bundesgesundheitsminister *Daniel Bahr*, der zugleich Landesvorsitzender der FDP in Nordrhein-Westfalen, Kreisvorsitzender der FDP Münster und FDP-Bezirksvorsitzender des Münsterlandes ist, beschäftigt einen Mitarbeiter, der zugleich Geschäftsführer des FDP-Bezirks Münsterland ist, und einen weiteren Mitarbeiter, der Vorsitzender des FDP-Kreisverbandes Münster ist.

Der CDU-Abgeordnete *Thomas Bareiß*, der auch Vorsitzender des CDU-Bezirksverbandes Württemberg-Hohenzollern ist, beschäftigt eine Mitarbeiterin, die gleichzeitig als Geschäftsführerin der Kreisgeschäftsstelle des CDU-Kreisverbandes Zollernalb tätig ist. Außerdem beschäftigt er eine Mitarbeiterin, die auch als Geschäftsführerin des CDU-Kreisverbandes Sigmaringen wirkt, und eine weitere Mitarbeiterin, die als Vorsitzende des CDU-Stadtverbandes Sigmaringen und als stellvertretende Vorsitzende des CDU-Kreisverbandes Sigmaringen fungiert.

Der 72jährige CDU-Abgeordnete *Wolfgang Börnsen*, zuletzt direkt gewählt im Wahlkreis Flensburg, beschäftigt einen Mitarbeiter, der gleichzeitig Geschäftsführer des CDU-Kreisverbandes Schleswig-Flensburg ist, und einen weiteren Mitarbeiter, der auch als Geschäftsführer der CDU-Fraktion Flensburg fungiert.

Der 75jährige SPD-Abgeordnete *Hans-Ulrich Klose*, direkt gewählt im Wahlkreis Hamburg-Bergedorf-Harburg, beschäftigt eine Mitarbeiterin, die auch Geschäftsführerin der SPD Bergedorf ist.

Die Abgeordnete *Heidrun Bluhm* (Die Linke), stellvertretende Landesvorsitzende Die Linke Mecklenburg-Vorpommern, beschäftigt einen Mitarbeiter, der gleichzeitig Geschäftsführer von Die Linke Mecklenburg-Vorpommern und stellvertretender Wahlkampfleiter von Die Linke Mecklenburg-Vorpommern ist.

Es fällt auf, dass sich unter den Mitarbeitern der untersuchten Abgeordneten der Grünen kein Parteigeschäftsführer oder Parteivorsitzender findet.

Zahlreiche weitere Beispiele von Partei- oder Fraktionsfunktionären sowie von Parteimitarbeitern, die als Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten bezahlt werden, sind in der Übersicht in Anlage 8 aufgelistet.

dd) Missbrauch

Die Missbrauchsgefahr, gerade auch zu Lasten außerparlamentarischer Konkurrenten, hatte der Bundestag, als er die persönlichen Mitarbeiter einführte, selbst gesehen; teilweise wurde versprochen, die Mitarbeiter nur im Bundestag

einzusetzen.¹¹² Jedenfalls würden mit dem Geld keinesfalls Parteifunktionäre angestellt.¹¹³ Doch genau das geschieht, wie dargelegt, vielfach. Und auch dafür bewilligt der Bundestag öffentliche Mittel. Er erlaubt die Verwendung der Mittel für Wahlkreisabgeordnete¹¹⁴ und gestattet die Doppel- und Mehrfachbeschäftigung von Mitarbeitern.¹¹⁵ Er leistet auch dadurch dem Missbrauch durch Einsatz der Mitarbeiter für Parteizwecke Vorschub, dass er – trotz der durch diese Gestattungen erleichterten Manipulierbarkeit – Kontrollen durch die Öffentlichkeit und durch den Bundesrechnungshof ausschließt (Näheres unten IV 3 d). Auch hier bewilligt der Bundestag unter Missbrauch seiner Befugnisse öffentliche Mittel in einem Umfang, der über die Bedürfnisse der Abgeordneten hinausgeht¹¹⁶ und eine verschleierte Parteienfinanzierung darstellt,¹¹⁷ indem er durch übermäßige Bewilligung und „durch ungenügende Voraussicht und Kontrolle einem Missbrauch Tür und Tor eröffnet.“¹¹⁸

Das Rechtsverhältnis besteht allein zwischen dem Abgeordneten und seinen Helfern, der Bundestag ist lediglich Zahlstelle, und der Abgeordnete bestimmt allein, wofür er sein Personal einsetzt, das häufig direkt in der örtlichen Parteigeschäftsstelle sitzt, wobei jede wirksame Verwendungskontrolle unmöglich ist.¹¹⁹ Selbst wenn der Bundestag und die Partei sich die

¹¹² So, wie schon erwähnt, MdB *Günther Müller*, Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, 166. Sitzung vom 3. April 1968, Plenarprotokoll, S. 8716: „Es sollen keine Wahlkreisgeschäftsführer damit angestellt werden, sondern Leute, die wirklich hier im Hause helfen.“

¹¹³ Siehe wiederum den damaligen Berichterstatter MdB *Wilhelm Rawe*, Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, 225. Sitzung vom 27. März 1969, Plenarprotokoll, S. 12364: „Das bedeutet, dass es sich hier nicht um die verkappte Finanzierung von Wahlkreisgeschäftsführern oder dergleichen handelt.“ Bundestagspräsidenten *Kai Uwe von Hassel*, ebenda, S. 12405: Man kann „keinen Parteisekretär in seiner Geschäftsstelle“ beschäftigen.

¹¹⁴ Siehe § 2 des Musterarbeitsvertrags, Anlage 9.

¹¹⁵ Nr. 6 der Ausführungsbestimmungen für den Ersatz von Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern, Anlage 10.

¹¹⁶ Man erinnere sich an die oben zitierte Äußerung des Abgeordneten *Konrad Schily*, das Geld regne wie Manna vom Himmel. Dass Bundestagsabgeordnete auch mit weniger Mitarbeiter auskommen würden, bestätigt auch *Michael Müller*, der 28 Jahre lang SPD-Abgeordneter im Bundestag war. Siehe Report Mainz, „Kostenexplosion im Parlament – Warum Abgeordnete immer mehr Mitarbeiter brauchen“, Sendung vom 9. 5. 2011.

¹¹⁷ BVerfGE 20, 56 (105) – 1966.

¹¹⁸ BVerfGE 80, 188 (214) – 1989.

¹¹⁹ Siehe auch *Hans Meyer*, Das fehlfinanzierte Parlament, a.a.O., 58: „Da die Abgeordneten selbst entscheiden können, wie sie die Mittel ausgeben und da die Rechtsverhältnisse zu den Bediensteten weder zwischen dem Bundestag noch zwischen den Fraktionen und den Bediensteten bestehen, sondern zwischen dem Abgeordneten und den Bediensteten, ist hier auch ein Rest von Kontrollmöglichkeit verschwunden, ob denn nicht der Abgeordnete die personelle Kapazität auch für die Parteiarbeit nutzt.“

Finanzierung eines Mitarbeiters teilen und der Bundestag ihn beispielsweise zu 80 % bezahlt und die Partei zu 20%, sind Manipulationen leicht möglich. Wenn er dann nicht 20 %, sondern 80 % seiner Zeit der Parteiarbeit und nur 20% der Unterstützung des Abgeordneten widmet (wobei beides ohnehin schwer zu trennen ist), wird von niemandem effektiv kontrolliert, weder von der Öffentlichkeit noch vom Rechnungshof noch vom Bundestag selbst (siehe unten IV 3 d). Es bleibt aber illegale Parteienfinanzierung.

Darüber hinaus findet verschleierte Parteienfinanzierung auch auf anderen Wegen statt. Abgeordnete räumen selbst ein, dass Wahlkreisarbeit und parteipolitische Betätigung „außerordentlich dicht beieinander“ liegen,¹²⁰ so dass die Wahlkreis-Aktivitäten der persönlichen Mitarbeiter der Abgeordneten, die ja ihrerseits häufig auch Parteifunktionäre sind, von der unmittelbaren Parteiarbeit meist kaum zu trennen sind. So ist es praktisch gar nicht zu vermeiden, dass die Verwendung von persönlichen Mitarbeitern im Wahlkreis in erheblichem Umfang auch den Mutterparteien zu Gute kommt und auf eine verschleierte Parteienfinanzierung hinausläuft. Mit Recht nennt Heiner Geißler die Trennung von Parlaments- und Abgeordnetentätigkeit eine Fiktion (oben IV 2 b). Angesichts des Missverhältnisses zwischen der gewaltigen „Manpower“, über die Abgeordnete verfügen, der großen Versuchung, die Mitarbeiter für den Kampf um Macht und Posten einzusetzen, und angesichts der defizitären und praktisch auch nur beschränkt möglichen Kontrolle fungieren die Mitarbeiter vielfach direkt oder indirekt auch als Hilfskräfte für die Partei und stellen damit eine verdeckte Parteienfinanzierung zu Lasten der Antragstellerin und anderer außerparlamentarischer Parteien dar.

¹²⁰ So z. B. der oben ebenfalls schon angeführte Vortrag von Abgeordneten des nordrhein-westfälischen Landtags im Verfahren vor dem dortigen Verfassungsgerichtshof (VerfGH 20/93), Umdruck, S. 7.

f) Parteinaher Stiftungen

aa) Parteiliche Prägung

Auch die Parteistiftungen¹²¹ werden großzügig subventioniert.¹²² Die so genannten Globalzuschüsse, die die Stiftungen für ihre Inlandsarbeit erhalten und die den Mutterparteien ebenfalls zu einem beträchtlichen Teil zugute kommen,¹²³ belaufen sich im Jahre 2012 auf 98 Mio. Euro jährlich, 1967 waren es noch 9 Mio. Mark.¹²⁴ Die Stiftungen betreiben mit den Globalzuschüssen politische Bildungsarbeit, wissenschaftliche Forschung und Begabtenförderung. Sie unterhalten Archive und Bibliotheken, veröffentlichen Arbeitsmaterialien und Schriften und stellen Tagungsstätten bereit.¹²⁵ Hinzu kommen noch einmal mehr als 250 Mio. Euro für Projekte im Ausland. Die Arbeit der Parteistiftungen, insbesondere ihre mit Globalzuschüssen finanzierte Inlandsarbeit, kommt - ähnlich wie die Arbeit der Fraktionen und der Abgeordnetenmitarbeiter - „insbesondere auf den Gebieten der Forschung, der Materialsammlung und -aufbereitung, der Publikation, der Pflege internationaler Beziehungen, aber auch der politischen Bildung im engeren Sinne der ihnen jeweils nahe stehenden Partei in einem gewissen Maße zugute“ (so die Worte des Bundesverfassungsgerichts¹²⁶). Nahezu alle Stiftungsaktivitäten sind parteipolitisch geprägt. In der Realität – so die einschlägige politikwissenschaftliche Forschung - „verschmelzen Parteien und Stiftungen“ in

¹²¹ 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). Siehe auch *Heike Merten*, Parteinaher Stiftungen im Parteienrecht, 1999, 60 ff.; *Jörg Geerlings*, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme bei der staatlichen Finanzierung parteinaher Stiftungen, 2003, 118 ff.

¹²² Näheres z.B. bei *von Arnim*, Die Deutschlandakte, 2009, 122 ff.; *Manfred Born*, Parteinaher Stiftungen: Stiftung oder Partei?, 2007, 103 ff.

¹²³ Siehe z.B. *Martin Morlok*, Thesen zu Einzelaspekten der Politikfinanzierung, in: *Dimitris Th. Tsatsos* (Hg.), Politikfinanzierung in Europa, 1997, 77 (90): "Die Unabhängigkeit dieser Stiftungen von ihren Bezugsparteien erscheint allerdings weitgehend als eine Fiktion. Auch hier liegt es nahe, diese Mittel der Parteienfinanzierung zuzurechnen."

¹²⁴ Quellen: Haushaltspläne des Bundes.

¹²⁵ So fast wörtlich Kommission unabhängiger Sachverständiger, 1994, 89. Siehe auch die Erläuterungen im Haushaltsplan (Anlage 3).

¹²⁶ BVerfGE 73,1 (37). Siehe auch Kommission unabhängiger Sachverständiger (oben Fn xyz), 88: „Die Arbeit der parteinahen Stiftungen (kommt) naturgemäß auch der jeweils nahestehenden Partei zugute.“

mehreren Bereichen „zu einer Kooperationseinheit.“¹²⁷ Die Nähe der Stiftungen zur Parteipolitik zeigt auch das Vergabeverfahren. Die Höhe der Globalzuschüsse und der Mittel für bestimmte Projekte wird in einem für die Öffentlichkeit undurchschaubaren Verfahren im Zusammenwirken der Stiftungen und der Berichterstatter des Haushaltsausschusses ausgehandelt. Das gilt auch für die Anteil der einzelnen Stiftungen; sie richten sich nach bestimmten Quoten, die auf der Grundlage der Erfolge der Mutterparteien bei Wahlen intern festgelegt werden.¹²⁸

bb) Das Urteil von 1986: überholt

Das Bundesverfassungsgericht hatte 1986 allerdings noch eine verdeckte Parteienfinanzierung via staatliche Stiftungsfinanzierung in Abrede gestellt.¹²⁹ Dieses Urteil war aber noch von einem den Parteien überaus günstigen Vorverständnis getragen, wie auch das gleichzeitig ergangene Urteil zur Parteienfinanzierung zeigt,¹³⁰ das inzwischen zugunsten einer strengeren Auffassung revidiert wurde.¹³¹ Von einer Entscheidung in eigener Sache, der Ausschaltung der parlamentarischen Opposition, der Tendenz zur Kartellbildung zu Lasten außerparlamentarischer Konkurrenten und einer strengen Gerichtskontrolle, die seither die Rechtsprechung zum Schutze kleinerer Parteien bestimmen, war damals noch keine Rede. Von dem Parteienfinanzungsurteil von 1986 ist das Gericht inzwischen ausdrücklich abgerückt¹³² und hat der Staatsfinanzierung der Parteien in einem neueren Urteil die jetzt gültigen, sehr viel engeren Grenzen gezogen.¹³³ Die deutlich strengere Auffassung muss auch Rückwirkungen auf die Beurteilung der Parteistiftungen haben. Dies betont auch die Kommission unabhängiger Sachverständiger zur

¹²⁷ Heike Merten, *Parteiahe Stiftungen im Parteienrecht*, 1999, 137.

¹²⁸ Merten, *Parteiahe Stiftungen*, 90 ff.; Geerlings, *Parteiahe Stiftungen*, 151 ff.

¹²⁹ BVerfGE 73, 1 – Urteil vom 14.7.1986.

¹³⁰ BVerfGE 73, 40 – Urteil ebenfalls vom 14.7.1986.

¹³¹ BVerfGE 85, 264 – 1992.

¹³² BVerfGE 85, 264 (264 f.). Leitsatz 2: „Entgegen der bisher vom Senat vertretenen Auffassung ...“; Leitsatz 3: „Teilweise Abweichung von BVerfGE 73, 40“; Leitsatz 5: „Abweichung von BVerfGE 73, 40“.

¹³³ BVerfGE 85, 264 – 1992.

Parteienfinanzierung,¹³⁴ und es gilt erst recht nach der neueren Rechtsprechung zum Schutze kleinerer außerparlamentarischer Parteien, also insbesondere seit dem Urteil von 2004 zur Verfassungswidrigkeit der Drei-Länder-Klausel bei der staatlichen Parteienfinanzierung,¹³⁵ dem Urteil von 2008 zur Verfassungswidrigkeit der 5 %-Klausel bei Kommunalwahlen¹³⁶ und dem Urteil von 2011 zur Verfassungswidrigkeit der 5 %-Klausel bei deutschen Europawahlen,¹³⁷ die die Maßstäbe zu Gunsten kleinerer außerparlamentarischer Parteien noch einmal deutlich verschärft haben.

Die Stiftungen gehen offenbar auch selbst davon aus, dass ihre Finanzierung inzwischen auch verfassungsrechtlich „wackelt“ und z. B. eine Obergrenze von Verfassungen wegen zu beachten ist. Die Kritik der Sachverständigen und drohende neue Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts hängen wie ein Damoklesschwert über der Stiftungsfinanzierung und zwingen seit Anfang der Neunzigerjahre zur Zurückhaltung. Das dürfte auch der Grund sein, warum sich die Subventionen der Stiftungen, die bis 1992 sprunghaft gestiegen waren,¹³⁸ seitdem eher seitwärts bewegen. Die Globalzuschüsse beliefen sich 1992 auf 208,9 Mio. Mark,¹³⁹ und für 2012 wurden die im Antrag genannten 98 Mio. Euro bewilligt. Sie haben also trotz des Hinzutretens der Rosa-Luxemburg-Stiftung der Linken und der Kostensteigerungen nicht mehr zugenommen. Die gesamten Zuschüsse der Stiftungen, die 1992 669,4 Mio. Mark betragen hatten, beliefen sich im Jahre 2008 auf 356,7 Mio. Euro.¹⁴⁰

¹³⁴ Kommission, 80 ff.

¹³⁵ BVerfGE 111, 382 – 2004.

¹³⁶ BVerfGE 120, 82 – 2008.

¹³⁷ BVerfG, Urteil vom 9.11.2011 (2 BvC 4/10 u.a.).

¹³⁸ Empfehlungen der Kommission, 1994, 161 f.

¹³⁹ Empfehlungen der Kommission, 1994, 161.

¹⁴⁰ Heike Merten, Parteistiftungsgesetz. Brauchen wir eine zeitgemäße Normierung der staatlichen Finanzierung parteinaher Stiftungen, Vortrag vom 2.3.2010 bei der Heinrich-Böll-Stiftung, Manuskript, S. 3.

3. Begründung des Antrags zu 2

a) Ein Blick in die Parlamentsgeschichte: Die Errichtung von Kontrollen und Grenzen der Staatsfinanzierung von Parteien zur Verhinderung von „Selbstbedienung“ und Missbrauch

Über die Staatsfinanzierung der Parteien entscheidet der Bundestag in eigener Sache.¹⁴¹ Hier ist die Rechtsentwicklung bereits fortgeschritten. Am Beispiel der Parteienfinanzierung lassen sich deshalb nicht nur die Missbrauchsgefahren, sondern auch die Vorkehrungen, die die Rechtsordnung zu ihrer Verhinderung errichtet hat, studieren, die nun auch für Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahe Stiftungen in Betracht kommen.

Wenn bei Entscheidungen des Bundestags alle im Parlament vertretenen Kräfte profitieren, fällt die Kontrolle durch die parlamentarische Opposition und damit – „ähnlich wie bei der Festlegung der Bezüge von Abgeordneten“ – das korrigierende Element gegenläufiger Interessen,¹⁴² das der Gegensatz von Regierung und Opposition normalerweise verspricht, meist aus. Hat selbst die Opposition kein Interesse, die Medien zu informieren, kann auch die öffentliche Kontrolle nicht greifen. Dann drohen, wie die Parlamentsgeschichte zeigt, Missbrauch und Fehlentwicklungen in zwei Richtungen, und zwar:

- die Ausschaltung außerparlamentarischer Parteien und
- ein Trend zu übermäßigem Wachstum.

aa) Gegen die Ausschaltung außerparlamentarischer Konkurrenten

Die im Bundestag in eigener Sache entscheidenden Parteien haben immer wieder versucht, Regelungen zu ihrem Vorteil und zum Nachteil außerparlamentarischer Konkurrenten zu treffen. Immer wieder musste das

¹⁴¹ BVerfGE 40, 296 (327); von Arnim, Parteienfinanzierung, 1982, 46 ff.; Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung, 1983, 175; Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, 1993, 22.

¹⁴² BVerfGE 85, 264 (291 f.) - 1992.

Bundesverfassungsgericht einschreiten und die Offenheit des politischen Wettbewerbs und die Chancengleichheit der Parteien gegen politische Kartellierungsversuche verteidigen.

Ursprünglich hatten die Parteien im Parlament ihre staatliche Finanzierung allein für sich selbst reserviert. In den Genuss der Staatsmittel kamen nur diejenigen Parteien, die im Parlament vertreten waren, also die Fünf-Prozent-Hürde überwunden hatten. Das galt zunächst für die indirekte Staatsfinanzierung durch Steuervergünstigungen auf Spenden und Beiträge, später auch für die Finanzierung durch direkte Zuschüsse.

Die zunächst vorgesehene Beschränkung der *Steuervergünstigungen* auf Parlamentsparteien erklärte der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts 1957 für verfassungswidrig.¹⁴³ Der „Ausschluss bestimmter Parteien (sei vor dem „Gebot der Chancengleichheit aller Parteien“) nicht zu rechtfertigen.“¹⁴⁴ Seitdem steht die Steuervergünstigung allen Parteien im Sinne des § 2 PartG offen und ist an keinerlei von der Partei zu erreichendes Quorum gebunden.

Die ursprünglich ebenfalls vorgesehene Reservierung der *direkten* staatlichen Parteienfinanzierung für die im Parlament vertretenen Parteien erklärte der Zweite Senat 1966 für verfassungswidrig: Das Quorum für die Beteiligung an der Staatsfinanzierung müsse „erheblich unterhalb der 5 v.H.-Grenze liegen.“¹⁴⁵ Darauf legte der Bundestag das Quorum im schließlich erlassenen Parteiengesetz von 1967 bei 2,5 Prozent der Zweitstimmen fest. Auch diese Regelung wurde jedoch „dem Verfassungsgrundsatz der Chancengleichheit nicht gerecht.“¹⁴⁶ Deshalb erklärte der Zweite Senat sie in einer Entscheidung von 1968 ebenfalls für verfassungswidrig: Das Quorum dürfe auf Bundesebene

¹⁴³ BVerfGE 6, 273 (279-281) – 1957.

¹⁴⁴ BVerfGE 6, 273 (280 f.).

¹⁴⁵ BVerfGE 20, 56 (118).

¹⁴⁶ So BVerfGE 24, 300 (340) – 1968.

nicht höher als 0,5 Prozent der Zweitstimmen betragen. Es dürfe allein dazu dienen, die Ernsthaftigkeit des Bestrebens der jeweiligen Partei, an der politischen Willensbildung mitzuwirken, zu belegen und den Missbrauch zu verhindern, dass Parteien sich nur deshalb an der Willensbildung beteiligten, um in den Genuss der Staatsfinanzierung zu kommen.¹⁴⁷ Für Europawahlen gilt dieselbe Schwelle von 0,5 Prozent. Für Landtagswahlen hat der Bundestag sie etwas höher gesetzt. Aber auch hier muss jede Partei, die bei mindestens einer Landtagswahl mindestens ein Prozent der Listenstimmen erlangt hat, an der Staatsfinanzierung beteiligt werden (§ 18 Abs. 4 Satz 1 PartG).

bb) Gegen den Trend zu übermäßigem Wachstum

Die zweite Fehlentwicklung, die bei Entscheidungen in eigener Sache droht, ist die Aufblähung. Sie zeigte sich zunächst wieder bei der *indirekten* Staatsfinanzierung der Parteien. 1954 führte der Bundestag eine enorme steuerliche Begünstigung von Spenden und Beiträgen an politische Parteien ein. Sie waren bis zur Höhe von 10 Prozent des Gesamtbetrags der Einkünfte (bei Körperschaften 5 Prozent des Einkommens) oder 2 vom Tausend der Umsätze und der Löhne und Gehälter steuerlich abzugsfähig. Bei einem Einkommen von z.B. einer Mio. Mark waren also 100.000 Mark steuermindernd absetzbar. Diese Regelung wurde 1958 vom Zweiten Senat kassiert.¹⁴⁸ Das Parteiengesetz von 1967 sah deshalb nur einen Freibetrag von 600 Mark für Spenden und Beiträge an Parteien vor. Diese Regelung hat der Zweite Senat 1968 bestätigt.¹⁴⁹ Der Betrag wurde später auf 1800 Mark verdreifacht, nachdem ein neuerliches Urteil des Zweiten Senats von 1979 „wegen der inzwischen eingetretenen Veränderung der wirtschaftlichen Verhältnisse“ eine gewisse Anhebung für zulässig erklärt hatte.¹⁵⁰ Der Senat hielt dabei aber an der engen Begrenzung der

¹⁴⁷ BVerfGE 24, 300 (340-343).

¹⁴⁸ BVerfGE 8, 51 (64-69) – 1958.

¹⁴⁹ BVerfGE 24, 300 (358-361).

¹⁵⁰ BVerfGE 52, 63 (94) – 1979.

Steuerbegünstigung ausdrücklich fest.¹⁵¹ Der Versuch des Bundestags, in den Achtzigerjahren eine ähnliche Regelung, wie sie 1958 für verfassungswidrig erklärt worden war, wieder einzuführen, hat der Zweite Senat 1992 schließlich für verfassungswidrig erklärt.¹⁵²

Die Tendenz zur Aufblähung der selbstbewilligten Mittel entfaltet ihre Wirkung auch bei der *direkten* Staatsfinanzierung der Parteien. Nachdem das Gericht diese 1958 zugelassen hatte,¹⁵³ hatte der Bundestag die damals nur in den Haushaltsplan eingestellten Zuschüsse rasch gesteigert: von 5 Mio. Mark im Jahre 1959 auf 20 Mio. (1962) und 38 Mio. Mark (1964), wobei die Parlamentsparteien diese Zuschüsse, wie unter aa) erwähnt, allein für sich reserviert hatten.¹⁵⁴

Gegen die Gefahr der Aufblähung der in eigener Sache beschlossenen öffentlichen Mittel hat das Gericht, ebenso wie gegen die Ausschaltung außerparlamentarischer Konkurrenten, Vorkehrungen getroffen. Dabei spielte auch die Rechtsprechung zum finanziellen Status von Abgeordneten mit hinein, bei dessen Festlegung der Bundestag ebenfalls in eigener Sache entscheidet und bereits früh einen obligatorischen Gesetzesvorbehalt vorgeschrieben hat, um öffentliche Kontrolle zu ermöglichen. Im einzelnen hat das Gericht festgestellt:

„Wenn es um die Festsetzung der Höhe und um die nähere Ausgestaltung der mit dem Abgeordnetenstatus verbundenen finanziellen Regelungen geht“, lasse es sich „nicht vermeiden, dass das Parlament in eigener Sache entscheidet.“ Gerade in einem solchen Falle verlange „das demokratische und rechtsstaatliche Prinzip (Art. 20 GG), dass der gesamte Willensbildungsprozess für den Bürger durchschaubar ist und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit

¹⁵¹ BVerfGE 52, 63 (90-92).

¹⁵² BVerfGE 85, 264 (312 ff.)

¹⁵³ BVerfGE 8, 51 (63).

¹⁵⁴ von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld. Parteienfinanzierung in Deutschland, 1996, 77, 81 f.

beschlossen wird.“ Denn dies sei „die einzige wirksame Kontrolle.“ Aus ähnlichem Grund hat das Gericht in derselben Entscheidung die Koppelung der Höhe der Entschädigung an die Beamtenbesoldung für verfassungswidrig erklärt. Sie hatte bewirkt, dass Anhebungen der Besoldung automatisch und ohne viel Aufsehen eine Erhöhung auch der Entschädigung nach sich zogen. Das dürfe nicht sein, weil das Parlament auf diese Weise der Notwendigkeit enthoben werde, „jede Veränderung in der Höhe der Entschädigung im Plenum zu diskutieren und vor den Augen der Öffentlichkeit darüber als einer selbständigen Frage zu entscheiden.“¹⁵⁵

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts referierend, „entschieden, dass die Abgeordneten, wenn sie Verbesserungen ihrer Einkommenslage beschließen, ein besonderes Verfahren einhalten müssen. Dieses ist dazu bestimmt, dass wegen der ausschließlichen Zuständigkeit des Landtags für derartige Beschlüsse die konkrete Entscheidung der Kritik der außerparlamentarischen Öffentlichkeit begegnen können muss (ThürVerfGH, LVerfGE 9, 413, 434; BVerfGE 49, 296, 327). Diese für Veränderungen der Abgeordnetenentschädigung zu beachtende Transparenz erfordert, dass die verändernde Entscheidung Gegenstand eines formellen Parlamentsgesetzes ist, d. h. nicht in einem Verfahren beschlossen wird, welches in einem minder dichten Maß geregelt ist und in seiner Abfolge weniger klar im Licht der Öffentlichkeit steht, als dies bei einem formellen Gesetz der Fall ist.“¹⁵⁶

Neben dem auch für die staatliche Parteienfinanzierung geltenden (und dort auch eingehaltenen) Gesetzesvorbehalt hat das Gericht für sie zusätzlich eine absolute Obergrenze errichtet und die wie folgt begründet:

¹⁵⁵ BVerfGE 40, 296 (313).

¹⁵⁶ ThürVerfGH, Urteil vom 14.7.2003 (VerfGH 2/01), NVwZ-RR 2003, 793 (794).

„Gewönne der Bürger den Eindruck, die Parteien `bedienten` sich aus der Staatskasse, so führte dies notwendig zu einer Verminderung ihres Ansehens und würde letztlich ihre Fähigkeit beeinträchtigen, die ihnen von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen.“¹⁵⁷

Eine solche „Selbstbedienung“ sollte durch Errichtung der absoluten Obergrenze verhindert werden. Die genannten Vorkehrungen gegen eine „Etatisierung“ der Parteien hatte der Zweite Senat auch schon früher vorgesehen und sie dann 1992 zusammengefasst,¹⁵⁸ worauf sie 1994 auch ausdrücklich ins Parteiengesetz übernommen wurden.¹⁵⁹ Bereits 1966 hatte der Senat erkannt, dass staatliche Zuschüsse höchstens die Hälfte der Gesamteinnahmen einer Partei ausmachen dürfen,¹⁶⁰ was er dann 1992 als „relative Obergrenze“ bezeichnete.¹⁶¹ Schon 1968 war er auch davon ausgegangen, staatliche Leistungen dürften grundsätzlich nicht schneller wachsen als die allgemeinen Kosten,¹⁶² womit die „absolute Obergrenze“¹⁶³ vorweggenommen wurde.

b) Weder Grenzen noch Kontrollen bei der Selbstfinanzierung von Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeitern und Parteistiftungen

aa) Kumulation beider Trends

Bei der Staatsfinanzierung der Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Parteistiftungen kommen beide dargestellten missbräuchlichen Fehlentwicklungen zusammen – der Ausschluss außerparlamentarischer Konkurrenten und die Tendenz zur Aufblähung der Mittel – und schaukeln sich gegenseitig hoch: Der Aufblähungstrend ermöglicht und erleichtert die

¹⁵⁷ BVerfGE 85, 264 (290).

¹⁵⁸ BVerfGE 85, 264 (288 ff.).

¹⁵⁹ § 18 PartG in der Fassung der Bekanntmachung vom 31.1.1994 (BGBl. I S. 149).

¹⁶⁰ BVerfGE, 20, 56 (113).

¹⁶¹ BVerfGE 85, 264 (289 f.).

¹⁶² BVerfGE 24, 300 (339). Siehe auch Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung, 1983, 209; *Kaack*, Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags vom 21.11. 1983, 117 f.; *von Arnim*, Die neue Parteienfinanzierung, 1989, 65 ff.

¹⁶³ BVerfGE 85, 264 (290 ff.).

verschleierte Parteienfinanzierung und damit die Benachteiligung der ausgeschlossenen kleineren Parteien. Hinzu kommt, dass die Verwendbarkeit der Mittel für die Parteien und ihren Kampf um die Macht für die in eigener Sache entscheidenden parteilichen Akteure ein starkes Motiv schafft, die Bewilligung immer weiter aufzublähen.

bb) Erhöhter Kontrollbedarf

Die doppelte Gefahr und der besondere Kontrollbedarf verschärfen sich bei Fraktionen und Abgeordnetenmitarbeitern sogar noch. Denn hier geht es um die Finanzierung der - die Mittel bewilligenden - Fraktionen und Abgeordneten unmittelbar selbst, nicht um die Finanzierung der etwas entfernteren Parteien, weshalb hier erst recht Befangenheit der Entscheidenden anzunehmen ist. Des Weiteren gibt es für Abgeordnetendiäten immerhin objektive Grenzen, die nicht angenähert oder gar überschritten werden können, ohne ins offensichtlich Unangemessene abzugleiten, beispielsweise die Bezüge von Spitzenbeamten. Für die Fraktionsfinanzierung und die Bewilligung von Abgeordnetenmitarbeiter fehlen derartige Bezugsgrößen dagegen - jedenfalls nach der Ausweitung ihrer Aktivitäten in den Bereich der Parteien hinein.

cc) Unübertragbarkeit bestimmter Vorkehrungen

Mehrere Vorkehrungen, die das Bundesverfassungsgericht getroffen hat, um das Wachstum der staatlichen Parteienfinanzierung zu dämpfen und die Benachteiligung außerparlamentarischer Konkurrenten zu verhindern, können hier allerdings nicht angewendet werden. So erscheint eine Beteiligung der außerparlamentarischen Parteien an der Fraktions-, Stiftungs- und Mitarbeiterfinanzierung, wie sie hinsichtlich der staatlichen Parteienfinanzierung vom Gericht erzwungen wurde, hinsichtlich der „parties in parliament“ von vornherein nicht möglich, es sei denn, man würde die

Fünfprozent-Klausel abschaffen oder den Außerparlamentarischen Kompensationszahlungen gewähren.

Ersteres, also die Erklärung der Sperrklausel für verfassungswidrig, kommt jedenfalls für Bundestagswahlen nicht in Frage, wie der Zweite Senat erst kürzlich klargestellt hat.¹⁶⁴

In letzterer Richtung, also im Hinblick auf Kompensationszahlungen, hat der Zweite Senat 1992 allerdings selbst einen Ansatz erwogen: Da Parlamentsparteien „im Vergleich zu den an der Sperrklausel gescheiterten Parteien größere Chancen“ hätten, „sich im Blick auf künftige Wahlen dem Wähler darzustellen und für ihre politischen Ziele zu werben,“ habe der Gesetzgeber zu prüfen, ob dieser Vorteil der im Parlament vertretenen Parteien, der durch den staatlichen Eingriff der Sperrklausel ausgelöst werde, eines Ausgleichs bedürfe. Dieser könne etwa dadurch bewirkt werden, dass denjenigen Parteien, die einerseits den zu fordernden Mindeststimmenanteil erlangt, andererseits aber ein Mandat nicht errungen haben, einen größeren Teil der insgesamt an die Parteien auszuschüttenden Mittel erhielten. Allerdings dürfe dies mit Rücksicht auf den Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien in keinem Falle zu einer im Vergleich zu den selbsterwirtschafteten Einnahmen überwiegenden Finanzierung einer Partei aus öffentlichen Mitteln führen.¹⁶⁵

Damit hat der Senat für diejenigen Parteien, die an der Fünfprozentklausel scheitern, eine höhere Erstattung pro Stimme zugelassen, um ihnen auf diese Weise einen Ausgleich zu gewähren. Das von den Parlamentsparteien in eigener Sache erlassene Parteiengesetz gesteht den erhöhten Betrag in § 18 Abs. 3 Satz 2

¹⁶⁴ BVerfG, Urt. v. 9.11.2011, 2 BvC 4/10, 2 BvC 6/10, 2 BvC 8/10, Abs.-Nr. 118. Siehe auch *von Arnim*, Was aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur 5-Prozent-Klausel bei Europawahlen folgt, DÖV 2012, 224 (225)..

¹⁶⁵ BVerfGE 85, 264 (294). Der Senat bringt seine Ausführungen in Zusammenhang damit, dass der Umfang der „Zuwendungen an politische Parteien (sich) nicht nur nach ihrem Wahlerfolg, sondern auch nach ihrem Erfolg bei der Erhebung von Mitgliedsbeiträgen und nach ihrem Spendenaufkommen“ bemisst. Die größere Chance der im Parlament vertretenen Parteien, sich auf Grund ihres Parlamentsstatus „im Blick auf künftige Wahlen den Wähler darzustellen und für ihre politische Ziele zu werben,“ ist aber unabhängig von der Art der Mittelverteilung unter die Parteien.

allerdings auch den im Parlament vertretenen Parteien selbst zu, obwohl bei ihnen keine Notwendigkeit für einen Ausgleich besteht.

Auch die relative Obergrenze erscheint auf die Fraktionen nicht übertragbar; das Gericht hat ihre volle Finanzierung als Teil der organisierten Staatlichkeit grundsätzlich anerkannt. Dasselbe dürfte im Grundsatz für Abgeordnetenmitarbeiter gelten. Für die Parteistiftungen könnte es dagegen durchaus Sinn machen, ihre öffentliche Finanzierung an ein Mindestmaß selbst aufgebracht Mittel zu knüpfen.

dd) Vernachlässigung spezieller Zweckbindungen

Selbst diejenigen Gebote, die speziell für Fraktionen und Abgeordnetenmitarbeiter entwickelt worden sind, um die bei ihnen besonders naheliegende Gefahr des Missbrauchs und der verschleierte Parteienfinanzierung zu bannen, werden nicht eingehalten. Der Bundestag hat, wie dargelegt, die Fraktionsmittel weit über die Zweckbestimmung, d. h., über den Zweck, „den technischen Ablauf der Parlamentsarbeit in gewissem Grade zu steuern und damit zu erleichtern,“¹⁶⁶ hinaus ausgedehnt. Dass diese die öffentliche Finanzierung begrenzende Zweckbestimmung verfassungsrechtliche Geltung beanspruchen kann, bestätigten die Fraktionen im Wüppesahl-Verfahren selbst. Damals gaben die parlamentarischen Geschäftsführer der CDU/CSU-, der SPD- und der FDP-Fraktionen, wiedergegeben in BVerfGE 80, 188 (205), an, die Fraktionszuschüsse würden „zur Finanzierung des Aufwandes verwendet, der für die Vorbereitung und Durchführung des fraktionsinternen Willensbildungsprozesses und zur Einbringung des Ergebnisses dieses Prozesses in die parlamentarische Arbeit erforderlich“ sei. Damit bestätigten sie die rechtliche Geltung der verfassungsrechtlichen Norm, dass die Fraktionszuschüsse lediglich für die parlamentsinterne Koordination bestimmt

¹⁶⁶ So BVerfGE 20, 56 (104). Ebenso BVerfGE 80, 188 (231) – 1989.

sind.¹⁶⁷ Hätte der Bundestag sich an die vom Gericht betonte Zwecksetzung für Fraktionszuschüsse gehalten, wäre eine verschleierte Staatsfinanzierung der Parteien mittels der Fraktionsfinanzierung praktisch ausgeschlossen. Auch hinsichtlich der Abgeordnetenmitarbeiter war man sich, wie dargelegt, bei ihrer Einführung durchaus der Gefahr bewusst, dass diese missbraucht und für Zwecke der Parteien entfremdet werden könnten. Man versprach deshalb im Bundestag, Vorkehrungen zu treffen, damit die Gelder nur für „Leute, die wirklich hier im Hause helfen,“ verwendet würden und nicht für Parteifunktionäre.¹⁶⁸ Doch beide einschränkenden Zwecksetzungen wurden, wie ebenfalls dargelegt, im Laufe der Jahre vernachlässigt, ja sie werden geradezu ignoriert (siehe oben IV 2 d und e).

ee) Weder Gesetzesvorbehalt noch Obergrenze noch spezifizierter Ausweis im Haushaltsplan

Für Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Parteistiftungen sind also einige der für die Parteien entwickelten Vorkehrungen zur Verhinderung von Missbrauch nicht anwendbar (soeben unter cc). Selbst die Auflagen, die gezielt für Fraktionen und Abgeordnetenmitarbeiter entwickelt wurden, um die hier besonders eklatante Missbrauchsgefahr zu bannen, werden nicht beachtet (soeben unter dd). Um so dringender ist es, dass wenigstens diejenigen für die Parteien entwickelten Vorkehrungen, die auch für Zahlungen an Fraktionen, Parteistiftungen und persönliche Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten durchaus passen – der Gesetzesvorbehalt auch hinsichtlich der Höhe der Mittel, die absolute Obergrenze und der spezifizierte Ausweis im Haushaltsplan -, auch auf diese bezogen werden. Doch der Bundestag wendet sie bisher auf Fraktionen, Stiftungen und Abgeordnetenmitarbeiter nicht an, obwohl er auch

¹⁶⁷ Siehe auch den Hinweis auf die Angaben der parlamentarischen Geschäftsführer in den Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, 1994, 82.

¹⁶⁸ Nachweise oben Fußnoten 29 und 30.

über sie in eigener Sache entscheidet¹⁶⁹ und bei Entscheidungen über Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Parteistiftungen erst recht Befangenheit vorliegt (siehe soeben unter bb).

aaa) Kein Gesetzesvorbehalt

Für Parteistiftungen besteht bisher keinerlei gesetzliche Regelung, und für Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten enthält § 12 Abs. 3 AbgG nur eine rudimentäre gesetzliche Regelung. Erst recht eröffnet die Nennung der bewilligten Mittel für Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahe Stiftungen bloß im Haushaltsplan und ohne gesetzliche Regelung dem Missbrauch Tür und Tor, indem sie verdeckte Parteienfinanzierung ermöglicht. Das widerspricht auch der Wesentlichkeitstheorie. Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg¹⁷⁰ konnte die Frage, ob die bloße Bewilligung von Mitteln für die Jugendorganisationen von Parlamentsparteien im Haushaltsplan der „verkappte Parteienfinanzierung“ Vorschub leistet, zwar ausdrücklich offen lassen. Aber es ließ mit Recht keinen Zweifel, dass der Gesetzesvorbehalt auch in einem solchen Fall geboten ist. Damit - und ohne Obergrenze und spezifizierten Ausweis im Haushaltsplan - entzieht sich die in eigener Sache geregelte Finanzierung der Fraktionen, der Abgeordnetenmitarbeiter und der Stiftungen jeder Begrenzung und Kontrolle, was – angesichts der Verwendbarkeit der Mittel für die verschleierte Parteienfinanzierung und der übermächtigen Versuchung, dies zu tun, – den fatalen Mechanismus des immer weiteren Hochschaukelns freisetzt.

Bei den drei Bewilligungen, die Gegenstand dieses Verfahrens sind und die im Jahre 2012 zusammen immerhin 331 Mio. Euro ausmachen, erfolgen Erhöhungen immer noch lediglich durch die Änderung von Haushaltstiteln,

¹⁶⁹ Kommission von unabhängigen Sachverständigen, 1994, 85: „Auch bei Bewilligung von öffentlichen Mitteln für Fraktionen handelt das Parlament in eigener Sache, woraus die Gefahr unkontrollierter Ausweitung folgt.“
Siehe für die Stiftungsfinanzierung auch *dies.*, 94-96.

¹⁷⁰ OVG Berlin-Brandenburg, NJW 1977, S. 1838. Siehe auch oben II 9.

Maßnahmen, die in den tausenden Titeln des Bundeshaushaltsplans leicht untergehen, zumal auch die parlamentarische Opposition davon profitiert und kein Interesse daran hat, die Öffentlichkeit zu informieren oder gar zu mobilisieren. Die Erhöhungen stehen nicht einmal im Bundesgesetzblatt, weil darin nur das Haushaltsgesetz und der Gesamtplan des Haushalts veröffentlicht werden, nicht auch einzelne Haushaltstitel. Hinzu kommt, dass für Fraktionen im Haushaltsplan nur eine Globalsumme steht. Seit 2003 wurde auch der Schlüssel für die Berechnung der Fraktionszahlungen, der vorher immerhin im Haushaltsplan gestanden hatte, herausgenommen, so dass bei der Bewilligung für die Öffentlichkeit nicht mehr ersichtlich ist, ob und in welchem Umfang die relevanten Schlüsselgrößen (Grundbetrag, Kopfbetrag und Oppositionszuschläge) erhöht werden. In den Berichten, die der Bundestagspräsident gemäß § 50 Abs. 2 Satz 2 AbgG im Benehmen mit dem Ältestenrat jeweils zum 30. September über die Angemessenheit der Fraktionszahlungen, verbunden mit einem Anpassungsvorschlag zu erstatten hat, finden sich nur ex post die im Vorjahr beschlossenen Größen und die Empfehlungen des Bundestagspräsidenten für die Zukunft, die aber von den im Haushaltsplan beschlossenen oft abweichen. Auch eine spezifizierte Ausweisung nach Art und Zweck fehlt, ebenso ein Stellenplan, obwohl für staatliche Organisationen beides obligatorisch ist,¹⁷¹ und die Fraktionen ja gerade deshalb fast vollständig vom Staat finanziert werden dürfen, weil sie als Teil des Staates angesehen werden.¹⁷²

bbb) Verwirrende Berichte und Verweise

Die Berichte des Bundestagspräsidenten tragen auch im Übrigen zur Publizität nichts bei, im Gegenteil. Die Berichterstattung wird dazu benutzt, eine

¹⁷¹ *Walter Schmidt-Bens*, Finanzkontrolle und Fraktionen, ZRP 1992, 281 (283); Kommission unabhängiger Sachverständiger, 1994, 87; *Hans Meyer*, Das fehlfinanzierte Parlament, a.a.O., 46 ff.

¹⁷² BVerfGE 80, 188 (231): „Fraktionen dürfen mit staatlichen Zuschüssen finanziert werden, weil sie als ständige Gliederungen des Bundestages der organisierten Staatlichkeit eingefügt sind (BVerfGE 20, 56, 104; 62, 194, 202).“

schleichende Dynamisierung zu installieren,¹⁷³ von der weder im Gesetz noch in den Haushaltsplänen etwas steht. Die Transparenz wird auch dadurch beeinträchtigt, dass die Präsidentenberichte und die Haushaltspläne unterschiedliche Rechengrößen verwenden: Der Präsident publiziert die Höhe des empfohlenen monatlichen Grund- und des monatlichen Kopfbetrages, während im Haushaltsplan diese Beträge seit 2003 nicht mehr genannt werden, sondern nur noch die jährliche Gesamtsumme (siehe Anlage 1). Um beides auf einen Nenner zu bringen, bedarf es erheblicher Zusatzermittlungen. Das erschwert es zu überprüfen, ob die Fraktionen sich an die Empfehlungen des Präsidenten gehalten haben oder nicht. Die Öffentlichkeit wird an der Nase herumgeführt. Tatsächlich sind die Fraktionen zum Beispiel in den Jahren 2006, 2008, 2009 und 2010 von den Empfehlungen des Präsidenten deutlich nach oben abgewichen, ohne dass dies nachvollziehbar begründet würde (siehe Anlage 10a). Die fehlende spezialgesetzliche Regelung der Beträge können die Berichte jedenfalls nicht ersetzen.

Bei Bewilligung der Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter wird die Intransparenz noch dadurch verstärkt, dass sich in den Haushaltsplänen lediglich ein Hinweis auf die vom Ältestenrat des Bundestages erlassenen Ausführungsbestimmungen findet (siehe Anlage 2), in denen aber wieder auf den Haushalt zurückverwiesen wird (siehe Anlage 10, Nr. 2) – ein Zirkelschluss. Ferner heißt es in den Haushaltsplänen, die Mitarbeiterpauschale werde an die Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst angepasst, ohne dass die darauf beruhende Erhöhungsraten aber genannt wird. Zusätzliche Steigerungen werden so nicht kenntlich gemacht. Im Gegenteil, es wird der Eindruck vermittelt, es handele sich nur um routinemäßige Anpassungen an die Steigerungen im öffentlichen Dienst.

¹⁷³ Siehe Bundestagsdrucksache 13/5653.

ccc) Hochschießen der öffentlichen Mittel für Fraktionen

Das unkontrollierte und unbegrenzte Bewilligungsverfahren in eigener Sache hat die Fraktionen in den Stand gesetzt, ihre Mittel im Laufe der Zeit stark auszuweiten. Die Zuschüsse an die Bundestagsfraktionen, die 2012 80,8 Mio. und 2011 80,5 Mio. Euro betragen, wurden seit 1950, als sie 0,348 Mio. *Mark* ausmachten, ver-460-facht (Anlage 11) und sind damit 18 mal so schnell gewachsen wie die durchschnittlichen Bruttomonatsverdienste von Arbeitnehmern, die von 1950 bis 2011 von 279 *Mark* auf 3.011 Euro angewachsen sind, sich also verzweihundzwanzigfacht haben (Anlage 6). Bereinigt man die Fraktionszuschüsse um die auf die deutsche Vereinigung folgende Vergrößerung des Bundestags, so ergeben sich ca. 60 Mio. Euro und damit immer noch eine Ver-340-Fachung und damit ein 14 mal so schnelles Wachstum wie die Arbeitnehmerverdienste.

Bezeichnend ist, wie der Politikwissenschaftler Wilhelm Hennis, der Anfang der Fünfzigerjahre selbst der erste wissenschaftliche Assistent der SPD-Bundestagsfraktion gewesen war,¹⁷⁴ bereits Mitte der 90er Jahre die inzwischen eingetretene Entwicklung beurteilte. Der „erreichte Ausbau“ der Fraktionen, ermöglicht durch die „absolut fantastische Explosion“ der Zuschüsse, war für ihn „aus geschichtlicher Perspektive ein Skandal.“¹⁷⁵ Seitdem sind die Zuschüsse weiter gestiegen.

Das rasante Wachstum der Fraktionszuschüsse zeigt sich auch nach 1965, also seit dem Jahr, für das das Gericht die Finanzierung der Bundestagsfraktionen noch verfassungsrechtlich akzeptiert hatte, diese sich aber eben auf die Finanzierung der Koordinationsfunktion zu beschränken hatten. Seitdem hat sich die Staatsfinanzierung verfünffzigfacht. Im Jahre 1965, das das Gericht seiner Entscheidung zu Grunde legte, hatten die Zuschüsse 3,1 Millionen Mark

¹⁷⁴ *Sven Hölscheidt*, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, 278.

¹⁷⁵ Die drei Zitate von *Wilhelm Hennis* finden sich in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 11.3.1996, 9.

betragen,¹⁷⁶ also kaum mehr als 2 Prozent der heutigen Größenordnung von 80,8 Mio. *Euro* (siehe Anlage 11). Dass sich die legitimen Ausgaben der Fraktionen für Koordination in dieser Zeit verfünffzigfacht bzw., wenn man sie um die Gehalts- und Preissteigerungen bereinigt, mehr als verachtfacht haben könnten,¹⁷⁷ erscheint - trotz aller möglichen Veränderungen, etwa in der Größe des Bundestags, der Zahl der Fraktionen und der Europäisierung und Globalisierung - schlechterdings ausgeschlossen.¹⁷⁸

Die Steigerung der öffentlichen Mittel der Fraktionen wird im Vergleich mit der durch Kontrollen und Grenzen gebremsten Staatsfinanzierung der Parteien besonders deutlich. Die Zuschüsse der Bundes- und Landesfraktionen zusammen hatten im Jahre 1966 noch etwa 25 Pfennig je Wahlberechtigten betragen; heute belaufen sie sich auf drei Euro. Demgegenüber erhielten die Parteien 1966 etwa eine Mark pro Wahlberechtigten; heute sind es 2,14 Euro.¹⁷⁹ Während die Pro-Kopf-Beträge an Parteien sich seit 1966 also etwa vierereinhalbfacht haben, haben sich diejenigen der Fraktionen vierundzwanzigfacht.¹⁸⁰ Aufgrund ihres immensen Wachstums haben die Fraktionszuschüsse, die 1966 erst etwa ein Viertel der Parteisubventionen ausmachten, diese inzwischen weit hinter sich gelassen, so dass sich die finanziellen Verhältnisse umgedreht haben.

¹⁷⁶ Vgl. BVerfGE 20, 56 (104).

¹⁷⁷ Die monatlichen Durchschnittsgehälter sind von 897 DM (1965) auf 3011 *Euro* (2011) angestiegen (Anlage 6), haben sich also knapp versiebenfacht. Das betrifft die Personalausgaben der Fraktionen, die, jedenfalls in neuerer Zeit, 75% der Gesamtausgaben ausmachen (vgl. z. B. Bundestagsdrucks. 16/10326, S. 2). Die Verbraucherpreise, die im selben Zeitraum etwa verdreieinhalbfacht haben (Quelle: Statistisches Bundesamt), betreffen die Sachausgaben. Damit haben sich die Preise für Personal- und Sachausgaben der Fraktionen insgesamt im genannten Zeitraum etwa versechsfacht.

¹⁷⁸ Selbst 1989 behaupteten die parlamentarischen Geschäftsführer der CDU/CSU-, der SPD- und der FDP-Fraktionen, wiedergegeben in BVerfGE 80, 188 (205), noch, die Fraktionszuschüsse würden „zur Finanzierung des Aufwandes verwendet, der für die Vorbereitung und Durchführung des fraktionsinternen Willensbildungsprozesses und zur Einbringung des Ergebnisses dieses Prozesses in die parlamentarische Arbeit erforderlich“ sei – und bestätigten damit die verfassungsrechtliche Norm, dass die Fraktionszuschüsse lediglich für die parlamentsinterne Koordination bestimmt sind.

¹⁷⁹ Dabei entfällt ein Teil davon noch auf die deutschen Europawahlen, wohingegen die anteiligen Fraktionszuschüsse im Europäischen Parlament nicht einbezogen sind.

¹⁸⁰ von Arnim, *Der Verfassungsbruch*, 2011, 29.

ddd) Hochschießen der öffentlichen Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter

Besonders hohe Wachstumsraten ergeben sich auch bei den Abgeordnetenmitarbeitern, die 1969 geschaffen wurden. Auch ihr rasantes Wachstum hängt offenbar mit ihrer Verwendung auch für Parteizwecke zusammen. Wie oben schon dargelegt, wurde die Zahl der im Wahlkreis beschäftigten persönlichen Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten von 128 (im Jahre 1969) bzw. 219 (1970) auf 3740 (2009)¹⁸¹ erhöht, hat sich also verneunundzwanzigfach (seit 1969) bzw. versiebzehnfach (seit 1970).

eee) Ohne Gesetzesvorbehalt, Obergrenze und spezifizierten Ausweis im Haushaltsplan: verfassungswidrig

Dabei müsste eigentlich seit dem Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts klar sein, dass hinsichtlich der Bewilligung von Abgeordnetenmitarbeitern ein strikter Gesetzesvorbehalt gilt, der natürlich auch die Höhe der Bewilligung betrifft. Das Gericht hat festgestellt, dass der Bundestag über die Diäten in eigener Sache entscheidet. Deshalb verspricht Öffentlichkeit „die einzige wirksame Kontrolle“. Folglich verlangt „das demokratische und rechtsstaatliche Prinzip (Art. 20 GG), dass der gesamte Willensbildungsprozess für den Bürger durchschaubar ist und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen wird“ und „jede Veränderung in der Höhe der Entschädigung im Plenum zu diskutieren und vor den Augen der Öffentlichkeit darüber als einer selbständigen Frage zu entscheiden“¹⁸² ist. Diese Feststellungen betreffen keineswegs nur die Höhe der steuerpflichtigen Entschädigung, sondern „die nähere Ausgestaltung der mit dem Abgeordnetenstatus verbundenen finanziellen Regelungen“ insgesamt: „Für den Abgeordneten wesentliche Teile seiner finanziellen Ausstattung“ dürfen, so stellt das Gericht fest, nicht „in einem Verfahren festgesetzt“ werden, „das sich der Kontrolle der Öffentlichkeit

¹⁸¹ Anlage 7.

¹⁸² BVerfGE 40, 296 (313).

entzieht.“¹⁸³ „Das Recht auf Aufwandsentschädigung“ stellt, wie auch der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen erkannt hat, „kein minderes Recht im Verhältnis zu den eigentlichen Statusrechten“ dar und ist deshalb ebenfalls „durch Parlamentsgesetz festzusetzen“.¹⁸⁴ Und dass die Bewilligung von Mitteln für Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten – angesichts des inzwischen erreichten Umfangs von jährlich rund 152 Mio. Euro, also derselben Höhe wie die gesamte staatliche Parteienfinanzierung und fast dem doppelten Umfang der Fraktionsfinanzierung– zu den wesentlichen Teilen der finanziellen Ausstattung von Bundestagsabgeordneten gehört, ist offensichtlich.

Ähnliches gilt hinsichtlich der Fraktionen und Parteistiftungen. Auch über sie entscheidet der Bundestag in eigener Sache. Auch bei ihnen verspricht Öffentlichkeit – neben der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts selbst – „die einzige wirksame Kontrolle“, so dass die bloße Bewilligung durch einen Titel im Haushaltsplan nicht ausreicht, sondern die Regelung auch der exakten Höhe der Mittel durch ein materielles Gesetz verfassungsrechtlich geboten ist.

Die vom Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker berufene Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung hatte denn auch eine spezialgesetzliche Regelung für Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Parteistiftungen gefordert, die die genaue Höhe der öffentlichen Mittel nennt.¹⁸⁵

¹⁸³ BVerfGE 40, 296 (327) – 1975.

¹⁸⁴ Urteil des VerfGH Nordrhein-Westfalen vom 16.5. 1995 (VerfGH 20/93), Umbruch, S. 12 und S. 1.

¹⁸⁵ Bundespräsidialamt (Hrsg.), Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, 1994, S. 85 ff., 97 f., 109 (Fraktionen); S. 109 f. (Abgeordnetenmitarbeiter); S. 92, 99 (Parteistiftungen).

Für Fraktionen hatte sie zusätzlich eine Obergrenze vorgesehen¹⁸⁶ und einen spezifizierten Ausweis der verwendeten Fraktionsmittel im Haushaltsplan samt Stellenplan verlangt.¹⁸⁷

Unter Berufung darauf hatte die Bundestags-Gruppe Bündnis 90/Die Grünen hinsichtlich der Fraktionsfinanzierung einen Gesetzentwurf vorgelegt, der eine spezialgesetzliche Festlegung der Höhe und eine Obergrenze für die Fraktionsfinanzierung vorsah.¹⁸⁸ Zusätzlich schlug die Gruppe der PDS/Linke Liste in einem weiteren Gesetzentwurf vor, dass die für Fraktionen bewilligten Mittel „nach Art und Zweck spezifiziert und in einem Haushaltsplan ausgewiesen“ werden.¹⁸⁹ Auch dies geschah unter Hinweis auf die Vorschläge der Sachverständigen.¹⁹⁰ Doch allen diesen Empfehlungen wurde nicht gefolgt. Der von den Fraktionen der CDU/CSU, SPD und F.D.P. eingebrachte Gesetzentwurf, der die Grundlage für das schließlich mehrheitlich verabschiedete Fraktionsgesetz bildete, sah für die Fraktionsfinanzierung keine dieser Vorkehrungen vor,¹⁹¹ sondern schrieb lediglich den Status quo fest.¹⁹² Der Gesetzentwurf setzte sich auch in seiner Begründung mit den von der Kommission vorgebrachten Argumenten nicht auseinander, ebenso wenig wie der von den genannten Fraktionen getragene Bericht samt Beschlussempfehlung

¹⁸⁶ S. 87. Ebenso *Hans Meyer*, Fraktionsgesetze. Flucht aus der Verfassung?, Vortrag vom 8.6.1995 an der Fernuniversität Hagen im Rahmen des parteirechtlichen Seminars, S. 100: „Die Partei- und Fraktionsfinanzierung (sind) sozusagen gegenseitig substituierbar ...; was es natürlich lächerlich macht, wenn das Bundesverfassungsgericht die Parteifinanzierung plafondierte und die Fraktionsfinanzierung daneben in immense Höhen steigen kann.“ Ferner *Martin Morlok*, Thesen zu Einzelaspekten der Politikfinanzierung, in: Dimitris Tsatsos (Hg.), Politikfinanzierung in Deutschland und Europa, 1992, 77 (100 f.): „Entscheidungen über Politikfinanzierung sind ... Entscheidungen in eigener Sache. Am Gegenstand der Parteienfinanzierung wie am Gegenstand der Diätenregelung wurde dies behandelt. Dies trifft aber für den Gesamtbereich der Politikfinanzierung zu. Gegen die darin angelegten Gefahren ... braucht es besondere Sicherungen.“ Dazu gehören: „stärkere Kontrolle durch die Rechtsprechung“ und „die Festlegung von ... Grenzen, wie sie das Bundesverfassungsgericht für die Parteienfinanzierung ausgesprochen hat.“

¹⁸⁷ S. 86 f. Dazu eingehend auch *Hans Meyer*, Das fehlfinanzierte Parlament, a.a.O., 46 ff.

¹⁸⁸ Gesetzentwurf vom 29.9.1993, Bundestagsdrucksache 12/5788, § 3 Abs. 3 samt Begründung.

¹⁸⁹ Gesetzentwurf vom 11.11.1993, Bundestagsdrucksache 12/6149.

¹⁹⁰ Wiederum BT-Drs. 12/6194, S. 2.

¹⁹¹ Gesetzentwurf vom 20.4.1993, Bundestagsdrucksache 12/4756.

¹⁹² Siehe MdB *Werner Schulz* (Bündnis 90/Die Grünen), Bundestag, stenografisches Protokoll 12/190, S. 16419: „Welch ein trauriges Gesetz. Es geht einzig und allein um die Rettung des Status quo, also klassische Besitzstandswahrung.“

des federführenden Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung.¹⁹³

Hinsichtlich der Abgeordnetenmitarbeiter, bei denen sich die von Verfassungs wegen notwendige gesetzliche Nennung der Höhe der dafür vorgesehenen Mittel, wie soeben dargelegt, unmittelbar aus dem Diätenurteil ergibt, weshalb auch die Kommission unabhängiger Sachverständiger sie gefordert hatte, war zwar im ursprünglichen Gesetzentwurf eine entsprechende Regelung vorgesehen gewesen,¹⁹⁴ die dann aber entfiel.¹⁹⁵ Die Begründung, dadurch werde das Gesetzgebungsverfahren nicht weniger transparent,¹⁹⁶ ist mit der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung und den Ausführungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger nicht in Einklang zu bringen.

Aus allem ergibt sich, dass das Verfahren, in dem über die Bewilligung der Mittel für Bundestagsfraktionen, Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten und parteinahe Stiftungen entschieden wird, verfassungswidrig ist und das Recht der Antragstellerin auf Chancengleichheit ständig akut bedroht. Dass diese Bedrohung sich immer wieder aktualisiert, wurde oben unter IV 2 im Einzelnen dargelegt. Dieser Gefahr der mittelbaren Einflussnahme ist „durch die Art und Weise zu begegnen, in denen der Staat solche Leistungen erbringt“,¹⁹⁷ also durch Änderung des Bewilligungsverfahrens. Im unkontrollierten und unbegrenzten Bewilligungsverfahren in eigener Sache liegt eine Entscheidungsstruktur, die die Gefahr jederzeitiger Verletzung der Chancengleichheit begründet.¹⁹⁸

¹⁹³ Beschlussempfehlung und Bericht vom 2.11.1993, Bundestagsdrucksache 12/6067.

¹⁹⁴ Gesetzentwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages der Fraktionen der SPD, CDU/CSU, FDP vom 29.6.1976, Bundestagsdrucksache 7/5525 (§ 25 Abs. 3).

¹⁹⁵ Bericht und Antrag des 2. Sonderausschusses vom 30.11.197, Bundestagsdrucksache 7/5903, S. 27 (§ 12 Abs. 3).

¹⁹⁶ Erneut BT-Drs. 7/5903, S. 12.

¹⁹⁷ BVerfGE 85, 264 (287) – 1992.

¹⁹⁸ Hier besteht eine Parallele zur verfahrensmäßig-organisatorischen Struktur der seinerzeitigen Deutschland-Fernsehen GmbH, die sich „völlig in der Hand des Staates“ befand und von Bundesregierung und Bundeskanzler

c) Ein Seitenblick auf die Landesparlamente

Die Fraktionen und Abgeordnetenmitarbeiter in den Ländern sind zwar nicht unmittelbar Gegenstand dieses Verfahrens. Aber auch ihre Finanzierung ist bei Beurteilung der Bundesregelungen mit im Blick zu behalten. Denn auch sie unterlaufen vielfach die für die Staatsfinanzierung der Parteien bestehenden Kontrollen und Grenzen. Das verfassungsrechtliche Gewicht der Gesamtproblematik, von der die Bewilligungen des Bundestags nur einen Teil ausmachen, erschließt sich deshalb nur bei Einbeziehung auch der Regelungen in den Ländern. Deshalb sollen hier zumindest die Größenordnung und Steigerungsraten genannt werden. Außerdem sind die Bewilligungsverfahren in den Ländern unterschiedlich ausgestaltet. Deshalb lässt sich an Hand zahlreicher Beispiele die der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹⁹⁹ zu Grunde liegende These erhärten, dass die Erhöhung eines im Gesetz verankerten Betrags der öffentlichen Kontrolle in der Regel deutlich stärker ausgesetzt ist als die Erhöhung eines bloßen Haushaltstitels und dies einen dämpfenden Effekt auf die Steigerungsraten hat und die Missbrauchsgefahr verringert.²⁰⁰

Die Zuschüsse an die *Fraktionen* der Landesparlamente betragen 2010 insgesamt 107,6 Mio. Euro, 1965 waren es noch 6,6 Mio. *Mark* (siehe Anlage 12). Auch sie machen immer wieder große Sprünge. So haben die Fraktionen in Bayern, Thüringen und im Saarland kürzlich Erhöhungen um rund 50 Prozent beschlossen.²⁰¹

„beherrscht“ wurde. Da diese die Macht besaßen, alle Vorkehrungen gegen die Verletzung der Rundfunkfreiheit beiseite zu schieben, wurde die Konstruktion vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt: BVerfGE 12, 205 (263 f.) – 1961.

¹⁹⁹ BVerfGE 40, 296 (327) - 1975.

²⁰⁰ *Hans-Jürgen Papier* hatte in einem Gutachten für den Bayerischen Landtag dagegen noch bestritten, dass die gesetzliche Festlegung der Höhe der Fraktionszuschüsse tendenziell zu einer intensiveren öffentlichen Kontrolle führt: *Papier*, Zur Verfassungsmäßigkeit der Fraktionsfinanzierung nach dem Bayerischen Fraktionsgesetz, BayVBl. 1998, 513 (515 f.).

²⁰¹ Dazu im Einzelnen von *Arnim*, Der Verfassungsbruch, 2011, 24, 44 ff. m.w.N.

Mit Ausnahme von Bremen und dem Saarland werden allen Landesabgeordneten auch *persönliche Mitarbeiter* staatlich finanziert, 2010 insgesamt rund 3500 (Anlage 13). Dafür wurden 2010 rund 75 Mio. Euro aufgewendet (Anlage 14). Im Durchschnitt verfügt jeder Landesparlamentarier über zwei Mitarbeiter. Es gibt allerdings große Unterschiede, auch unter vergleichbaren Ländern. So können die 88 Abgeordneten des Potsdamer Landtags jährlich je 3640 Euro für Mitarbeiter verwenden, ihre 95 Kieler Kollegen dagegen nur 900 Euro. Auch hier sind immer wieder Sprünge zu beobachten. Sachsen und Bayern haben sich kürzlich einen Zuschlag von 38 bzw. 50 Prozent bewilligt.²⁰²

Dass ohne spezialgesetzliche Festlegung der exakten Beträge die öffentliche Kontrolle weitgehend ausgeschaltet wird, belegen folgende Beispiele. Die *Fraktionszuschüsse* in Bayern, deren Höhe bloß im Haushalt genannt wird, sind inzwischen doppelt so hoch wie in Niedersachsen, wo die Höhe gesetzlich festgelegt ist; in Thüringen, wo sie ebenfalls nur im Haushaltsplan genannt werden, sind sie doppelt so hoch wie in Rheinland-Pfalz mit seiner spezialgesetzlichen Nennung. Selbst Hamburg, wo auch eine spezialgesetzliche Regelung besteht, ist bescheidener als das erheblich kleinere Bremen, wo die Höhe der Zuschüsse nur im Haushaltsplan steht (siehe Anlage 15). Der Abstand zwischen Bayern und Niedersachsen sowie zwischen Thüringen und Rheinland-Pfalz wäre wohl noch deutlich größer, wenn nicht auch Niedersachsen und Rheinland-Pfalz die Höhe ihrer Fraktionsmittel bis Ende 1993 bloß im Haushaltsplan ausgewiesen hätten.²⁰³ In den 80er Jahren hatten die Zahlungen in Niedersachsen noch auf ähnlichem Niveau gelegen wie in Bayern. In Thüringen waren die Beträge 1993 sogar noch niedriger als in Rheinland-Pfalz.²⁰⁴ Der

²⁰² Von Arnim, Abgeordnetenmitarbeiter: Reservarmee der Parteien?, DÖV 2011, 345 (350 f.).

²⁰³ Die Bezifferung der Höhe der Beträge wurde in Niedersachsen durch das 12. Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 30.11.1992 (GVBl. S. 311) eingeführt, in Rheinland-Pfalz durch das Fraktionsgesetz Rheinland-Pfalz vom 21.12.1993 (GVBl. S. 342).

²⁰⁴ Von Arnim, Finanzierung der Fraktionen, 1993, 76.

Abstand Bremens zu Hamburg wäre vermutlich ebenfalls größer, wenn Hamburg nicht 1968 von der zahlenmäßigen Nennung im Gesetz vorübergehend abgerückt wäre²⁰⁵ und die Leistungen sich daraufhin verdoppelten.²⁰⁶ Auch in anderen Ländern wurden die konkreten Beträge aus dem Gesetz heraus genommen, offenbar um hohe Steigerungen zu verschleiern. So stiegen die Zahlungen in Schleswig-Holstein in den Jahren 1968 und 1969 gewaltig an, nachdem die gesetzliche Nennung, die bis 1967 bestanden hatte, aufgehoben worden war.²⁰⁷ Das Verwaltungsgericht Schleswig-Holstein kommentierte dies wie folgt:

„Ursprünglich (bis 1967) hatte das Gesetz die konkreten Beträge ziffernmäßig genannt. Davon ist das Land dann abgegangen. Es ist anzunehmen, dass dies in einem ursächlichen Zusammenhang mit einer enormen Steigerung der Zahlungen steht. Eine Erhöhung ist leichter durchzusetzen, deren Gesamtbetrag lediglich in den Haushaltsplan eingestellt wird, als wenn es dazu der Änderung eines förmlichen Gesetzes bedürfte, in dem die Zahlungen, die die Fraktionen erhalten, ziffernmäßig aufgeführt sind.“²⁰⁸

Ähnliches geschah in Baden-Württemberg. Anfang 1969 wurde dort die Nennung der Beträge im Gesetz aufgegeben,²⁰⁹ was in diesem und im folgenden Jahr von einer Verdreifachung der Zahlungen an die Fraktionen begleitet wurde.²¹⁰ Auch in Nordrhein-Westfalen war im Zusammenhang mit der Streichung der Beträge im Gesetz im Jahre 1979²¹¹ eine kräftige Anhebung der Zahlungen erfolgt.²¹²

²⁰⁵ Änderungsgesetz vom 23.9.1968 (GVBl. S. 215).1979 wurde die zahlenmäßige Nennung wieder eingeführt: Gesetz vom 15.5.1979 (GVBl. S. 221).

²⁰⁶ *Von Arnim*, Finanzierung der Fraktionen, 1993, 73.

²⁰⁷ Gesetz vom 9.11.1967 (GVBl. S. 237), Änderungsgesetz vom 28.10.1968 (GVBl. S. 305).

²⁰⁸ Verwaltungsgericht Schleswig-Holstein, Gerichtsentscheid vom 24.5.1995 (AZ: 6 A 286/94), S. 5.

²⁰⁹ Zweites Änderungsgesetz zum Abgeordnetenentschädigungsgesetz vom 11.1.1969 (GBl. S. 31).

²¹⁰ *Von Arnim*, Finanzierung der Fraktionen, 1993, 73.

²¹¹ Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 24.4.1979 (GVBl. S. 238).

²¹² *Von Arnim*, Finanzierung der Fraktionen, 1993, 74 f.

Auch hinsichtlich der *Abgeordnetenmitarbeiter* finden sich Belege, dass mangels gesetzlicher Nennung der Höhe die öffentliche Kontrolle weitgehend ausgeschaltet ist und dies die Bewilligungen „beflügelt“. So fehlt für die Höhe der Gelder für Mitarbeiter in Bayern und Brandenburg – genau wie im Bund - eine spezialgesetzliche Regelung.²¹³ Es überrascht deshalb nicht, dass dort die Zahlungen an Mitarbeiter ganz besonders hoch sind. Bayern nimmt mit großem Abstand die Spitze unter den Ländern ein; auch Brandenburg übertrifft vergleichbare Länder bei weitem. Dagegen sind Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein, wo die Beträge im Gesetz genannt werden, sehr viel bescheidener (Anlage 14). In Nordrhein-Westfalen wären die Beträge noch niedriger, wenn nicht 1991, als es noch keine gesetzliche Regelung gab, erheblich aufgestockt worden wäre. Der Bundestag schüttet mit 149,2 Mio. Euro sehr viel mehr Geld für Abgeordnetenmitarbeiter aus als alle Länder zusammen (74,8 Mio. Euro).²¹⁴

d) Mangelhafte Verwendungskontrolle

Auch die Kontrolle der Mittelverwendung hat der Bundestag in eigener Sache eingeschränkt, völlig ausgeschlossen oder versäumt. Er bewilligt öffentliche Mittel in Kenntnis ihrer unkontrollierten Verwendung – auch für Parteizwecke. So fehlt eine Verpflichtung der *Abgeordneten* zur öffentlichen Rechnungslegung über die Verwendung der Mittel für ihre *Mitarbeiter* und über deren Einsatz. Das gilt vor allem für die Wahlkreismitarbeiter. Die bisherige – teilweise – Veröffentlichungspraxis ist unzureichend. Wenn die Mitarbeiter überhaupt auf der Internetseite ihres Abgeordneten genannt werden (was nicht immer der Fall ist), bleiben dort die Funktionen und Tätigkeiten, die sie ggf. für die Partei ausüben, regelmäßig unerwähnt. Diese muss man sich durch weitere Recherchen zusammensuchen, ohne sicher sein zu können, dabei alle erfasst zu haben. In

²¹³ Von Arnim, DÖV 2011, 345 (350); von Arnim/Drysch, Art. 48 GG, Rn 282 f.

²¹⁴ Ebenfalls Anlage 14. Angaben für 2010.

welchem zeitlichen Umfang Mitarbeiter vom Bundestag und gegebenenfalls zusätzlich von ihrer Partei bezahlt werden, ist ohnehin nicht ersichtlich. Selbst der allgemeine Hinweis, ob die Mitarbeiter staatlich voll- oder teilzeit finanziert werden, fehlt in aller Regel. Unter den Wahlkreismitarbeitern von über 100 Bundestagsabgeordneten, die die Antragstellerin in einer Internetrecherche untersucht hat, war nur bei einem Mitarbeiter angegeben, dass er lediglich einen Teilzeitjob hat.²¹⁵ Und einen Einblick in die Mitarbeiterverträge, aus denen sich die Arbeitszeit der Mitarbeiter ergibt, verweigert die Bundestagsverwaltung selbst dem Bundesrechnungshof.

Für Fraktionen besteht immerhin eine öffentliche Rechenschaftspflicht (§ 52 AbgG). Über Abgeordnetenmitarbeiter, ihre Bezahlung und ihren Einsatz, für die inzwischen fast das Doppelte an öffentlichen Mitteln ausgegeben wird, wird bisher keine Rechenschaft gelegt. Auch die Kontrolle durch den Bundesrechnungshof ist defizitär. An sich ist der Rechnungshof verfassungsrechtlich befugt, bei der Parlamentsverwaltung die Verträge der Mitarbeiter und bei den Abgeordneten ihre Verwendung zu prüfen.²¹⁶ Dem Rechnungshof wurde die Kontrolle der Mitarbeiter, als er sie 1992 prüfen wollte, aber verweigert:

"Die Verwendung der Mittel sei ... durch Art. 38, 48 Abs. 3 GG geschützt und falle allein in den politischen Verantwortungsbereich der Mitglieder des Deutschen Bundestages. Eine Prüfung durch den Bundesrechnungshof komme in diese, Bereich deshalb insgesamt nicht in Betracht."²¹⁷

Der Rechnungshof widersprach dem zwar unter Hinweis auf seinen „in Art. 114 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich garantierten Prüfungsauftrag.“ Er müsse

²¹⁵ Es handelt sich um den Mitarbeiter Rudolf Vogel der Abgeordneten Birgit Homburger (siehe Anlage 8).

²¹⁶ Für den Bund Art. 114 Abs. 2 GG und § 91 Abs. 1 Nr. 1 BHO.

²¹⁷ Bemerkungen des Bundesrechnungshofs 1993, Bundestagsdrucksache 12/5650, S. 11.

"nachprüfen können, ob diese Mittel auch zweckentsprechend verwendet" würden. "Ihm müssen die Unterlagen offengelegt werden, über die die Bundestagsverwaltung als auszahlende Stelle verfügt und die sie für sachgerechte Entscheidungen nach dem geltenden Recht benötigt."²¹⁸ In der Tat erscheint die Argumentation des Bundestags nicht haltbar: Auch Fraktionen, Hochschulen, Rundfunkanstalten und Gemeinden genießen verfassungsrechtlich garantierte Freiheit und Autonomiegarantien und verwenden ihre Mittel in eigener Verantwortung, werden aber dennoch von den Rechnungshöfen geprüft. In Bayern hat der Landtag auch ausdrücklich anerkannt, dass „die Mittelverwendung der Nachprüfung durch den Obersten Rechnungshofes" unterliegt.²¹⁹ Auch in anderen Ländern ist das Prüfungsrecht anerkannt. Der Bundesrechnungshof verweist gleichwohl auf das Bundesverfassungsgericht, das allein die Rechtslage klären könne.²²⁰ Eine solche Klärung im Klagewege gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit 114 Abs. 2 GG herbeigeführt hat der Rechnungshof bisher aber nicht. Er hat vielmehr seit 1992 „von Prüfungen bzgl. § 12 Abs. 3 AbgG abgesehen.“²²¹ Der Ältestenrat des Bundestags habe „in den Ausführungsbestimmungen zu § 12 Abs. 3 AbgG die alleinige Verantwortung für die bestimmungsgemäße Verwendung dieser Mittel den Abgeordneten zugewiesen (Nr. 7 der Ausführungsbestimmungen).“²²² Es fehlt also jede Verwendungskontrolle sowohl durch den Rechnungshof als auch durch die Öffentlichkeit. Dabei wäre die Kontrolle hier besonders wichtig, da der Bundestag die Beschäftigung der Mitarbeiter auch im Wahlkreis ebenso gestattet wie Mehrfachbeschäftigungen. Bezieht man auch die oben dargestellte mangelnde Bewilligungskontrolle mit ein, so besteht genau die Lage, die das Gericht mit den Worten gemeint hat, es sei dem Bundestag untersagt, „sei es

²¹⁸ AaO., ebenfalls S. 11.

²¹⁹ So Ziff. 4 Abs. 3 der von Präsidium und Ältestenrat des Bayerischen Landtags erlassenen Richtlinien vom 8.7.2009 über die Verwendung der Aufwandsersatzung für Arbeit-, Dienst- und Werkverträge zur Unterstützung der Abgeordneten bei der Erledigung der parlamentarischen Arbeit.

²²⁰ So der Pressesprecher des Bundesrechnungshofs in einer Mail vom 14.12.2010 an den Bevollmächtigten der Antragstellerin.

²²¹ So der Pressesprecher des Bundesrechnungshofs in einer Mail an den Unterzeichnenden vom 13.12.2010 (Anlage 16).

²²² A.a.O.

durch übermäßige Zuwendungen, sei es durch ungenügende Voraussicht und Kontrolle einem Missbrauch das Tor“ zu öffnen und „so den Weg ... für eine verfassungswidrige Parteienfinanzierung“ zu ebnen.²²³ Das bloße Vertrauen auf die Abgeordneten, in deren alleinige Verantwortung der Bundestag die bestimmungsgemäße Verwendung der Haushaltsmittel legt, reicht – mangels wirksamer Kontrollen – nicht aus, genau so wenig wie das bloße Vertrauen in die korrekte Erfüllung der Rechtspflichten von Steuerzahlern – ohne wirksame Kontrollen – ausreichen würde.²²⁴

Der Bundestag missbraucht seine Gesetzgebungsmacht auch dadurch, dass er die Verwendung der Zuschüsse für Ausgaben erlaubt, die kraft Verfassungsrechts nicht getätigt werden dürfen. So gestattet er, wie oben dargelegt, *Fraktionen* und ihren Mitgliedern, die Staatsgelder für Öffentlichkeitsarbeit zu verwenden (§ 47 Abs. 3 AbgG). Der Missbrauch wird dadurch fortgesetzt, dass er den Fraktionen einen „prüfungsfreien Arkanbereich“ vorbehält²²⁵ und die Frage, ob die Finanzierung z. B. von Öffentlichkeitsarbeit oder Funktionszulagen überhaupt erlaubt ist, auch der Prüfung durch den Rechnungshof entzieht, indem er „die politische Erforderlichkeit einer Maßnahme der Fraktionen“ der Mittelverwendung der Kontrolle durch den Rechnungshof kraft Gesetzes entzieht (siehe § 53 Abs. 2 Satz 2 AbgG).²²⁶ Das widerspricht dem Grundgesetz und der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach der Bundesrechnungshof verpflichtet ist, „die ordnungsmäßige Verwendung der Fraktionszuschüsse im Sinne ausschließlichen Einsatzes für die Arbeit der Fraktionen regelmäßig nachzuprüfen, Verstöße gegen die Zweckbindung sowie die Wirtschaftlichkeit und sonstige Ordnungsmäßigkeit der Mittelverwendung aufzudecken und zu

²²³ BVerfGE 80, 188 (214) – 1989.

²²⁴ BVerfGE 84, 239 (271 ff.) – 1991. Siehe auch oben II 2:

²²⁵ Bundestagsdrucksache 12/4756, S. 9.

²²⁶ Erneut BT-Drs. 12/4756, S. 9: Der Bundesrechnungshof habe demnach „nicht die Entscheidung einer Fraktion zu prüfen, ob sie im Einzelfall eine zulässige Aufgabe – z. B. die Kontaktaufnahme zu einer Fraktion eines anderen Parlaments, die Herausgabe einer Broschüre, die Durchführung einer Expertenanhörung - unter Einsatz der ihr zur Verfügung stehenden Mittel wahrnimmt.“

beanstanden, gegebenenfalls Abhilfeschläge zu unterbreiten und Beanstandungen in den jährlichen Prüfungsbericht aufzunehmen (Art. 114 Abs. 2 GG).“ Danach hat der Rechnungshof die Verwendung von Fraktionszuschüssen „in gleicher Weise und nach den gleichen Maßstäben wie andere Etatmittel auch“ zu prüfen.²²⁷ Darauf weist auch der Bundesrechnungshof in seiner Kritik an der gesetzlichen Prüfungsbeschränkung hin.²²⁸

Allerdings würde es für die Entschärfung des verfassungsrechtlichen Problems nicht ausreichen, wenn die verfassungsgemäße Prüfung durch den Bundesrechnungshof durchgesetzt würde. Auch wenn der Bundestag seiner Pflicht, die Prüfung zu dulden, nachkäme, wäre damit die Probleme der verfassungswidrigen Bewilligungen nicht behoben.²²⁹ Die mangelnde Prüfung verschärft die Probleme der unbegrenzten Bewilligung lediglich, begründet sie aber nicht.

Gleichwohl ist die mangelhafte Verwendungskontrolle bei der Beurteilung der Bewilligungen, die der Bundestag in eigener Sache vornimmt, mit einzubeziehen. Denn sie trägt jedenfalls dazu bei, dass die bewilligten Mittel auch für Parteizwecke verwendet werden. So bewirken die in eigener Sache ausgeschalteten Kontrollen bei der Selbst-Bewilligung und der Selbst-Verwendung der öffentlichen Mittel, dass diese in großem Umfang den Mutterparteien zu Gute kommen, indem sie auch zur Finanzierung von Parteiaufgaben dienen und so die Vorkehrungen unterlaufen, die der Zweite Senat für staatliche Parteizuschüsse getroffen hat. Auch hier besteht, genau wie bei den Abgeordnetenmitarbeitern, die Lage, die das Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig gebrandmarkt hat, als es Regelungen untersagte, die , „sei

²²⁷ BVerfGE 80, 188 (214) – 1989.

²²⁸ BT-Drs. 12/5650, S. 10 f.

²²⁹ Dies betont auch die Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung in ihren Empfehlungen, 1994, S. 84.

es durch übermäßige Zuwendungen, sei es durch ungenügende Voraussicht und Kontrolle einem Missbrauch das Tor“ zu öffnen und „so den Weg ... für eine verfassungswidrige Parteienfinanzierung“ zu ebnet.²³⁰

Angesichts des alles dominierenden Wettrüstens der Parteien im Kampf um die Macht ist beim Fehlen wirksamer Kontrollen die Versuchung einfach zu groß, dafür alle Kräfte einzusetzen, derer man habhaft werden kann. Gerade weil die Mittel auch für Parteizwecke verwendet werden können, besteht ein überwältigender Anreiz, sie zu Lasten außerparlamentarischer Konkurrenten immer weiter aufzublähen. Ihre Verwendbarkeit für Parteizwecke beflügelt sozusagen die Bewilligung.

4. Zusammenfassung und Ergänzung: Verschleierte Parteienfinanzierung auf Grund mangelhaft kontrollierter Bewilligung und Verwendung von Staatsmitteln zu Lasten außerparlamentarischer Konkurrenten

Die Chancengleichheit der Parteien ist vom Gesetzgeber besonders strikt zu beachten. Sie ist von grundlegender Bedeutung für die Demokratie. Gleichzeitig ist, da es um Entscheidungen in eigener Sache und um Machterhalt geht, die Missbrauchsgefahr besonders groß. Das wird in den hier behandelten Fällen besonders deutlich: Da die Fraktionen, Stiftungen und Abgeordneten ohne Kontrollen und Grenzen in eigener Sache entscheiden, können sie ihren angeblichen Bedarf leicht manipulieren. Die ungehinderte Beschaffbarkeit der staatlichen Mittel setzt sie in den Stand, die Zuschüsse aufzublähen und dies als legitimen Bedarf darzustellen. Dafür schafft die parteiübergreifende Mittelverwendung, die durch mangelhafte Kontrollen erleichtert wird und die die Schlagkraft der Mutterpartei im Wahlkampf und auch sonst beim Bestreben, Zulauf für ihre Partei und ihr Programm zu erlangen, erhöht, ein besonders starkes Motiv, auch wenn dadurch das Recht von Außenseitern auf Chancengleichheit massiv beeinträchtigt wird. Der ohne wirksame Kontrollen

²³⁰ BVerfGE 80, 188 (214) – 1989.

und Grenzen von den Begünstigten selbst festgelegte angebliche Bedarf folgt dann leicht den – auf Grund des alles dominierenden Machtkampfs – grenzenlosen Wünschen und tendiert damit gegen unendlich.²³¹

Dies wurde bereits oben unter Heranziehung der Diäten-, der Parteienfinanzierungs- und der Fraktionsrechtsprechung sowie des Grundsatzes der Chancengleichheit bereits dargelegt. Hier soll ergänzend noch die Rechtsprechung zur Gemeinwohlsicherung, zur Richtigkeit staatlicher Entscheidungen und zur Missbrauchsabwehr im Bereich des Wehr- und des Steuerrechts herangezogen werden, die die obigen Darlegungen unterstreichen.

Eigentlich wäre in den hier behandelten Fallgruppen, wo der exakte Bedarf nur schwer feststellbar ist, ein ausgewogener und richtigkeits-orientierter Entscheidungsmodus besonders wichtig, ja unerlässlich. Doch der besteht gerade nicht. Der Gesetzgeber ist hier außer Stande, seine „Aufgabe, Hüter des Gemeinwohls gegenüber Gruppeninteressen zu sein,“²³² zu erfüllen. Er ist vielmehr geradezu in der Hand der in eigener Sache tätig werdenden Parteien im Parlament. Das begründet die Gefahr, dass der Gesetzgeber „sich statt von gemeinwohlbezogenen Erwägungen vom Ziel des eigenen Machterhalts leiten“ lässt.²³³ Ein solches Bewilligungsverfahren ist nicht bedarfs-, sondern macht- und eigeninteressen-orientiert, also ein Verfahren, mittels dessen es gar nicht möglich ist, den angemessenen Bedarf festzustellen; es ist dafür völlig ungeeignet.

²³¹ So treffend der Bundestagsabgeordnete *Werner Schulz* (Bündnis 90/Die Grünen) bei der zweiten Beratung des Fraktionsgesetzes am 12.11.1993 (Bundestag, Sten. Prot., S. 16.420): „Ohne wirksame Kontrollen tendiere „der Geldbetrag der Fraktionen und Parteien in Richtung unendlich.“ Ähnliche Beschreibungen der leichten Beschaffbarkeit bei selbst bestimmtem Bedarf finden sich bei *Hans Meyer*, *Das fehlfinanzierte Parlament*, in: Huber/Möbke/Stock (Hg.), *Zur Lage der parlamentarischen Demokratie*, 1995, 17 (18): „Gesetz der zunehmenden Bedürftigkeit.“ *Hans Magnus Enzensberger*, *Mittelmaß und Wahn*, 1988, 132: Die Möglichkeit eines Immer-Mehr besitze große Ähnlichkeit mit dem Phänomen der Sucht.

²³² BVerfG 33, 125 (159) – 1972.

²³³ BVerfG vom 9.11.1911, Abs.-Nr. 91.

Angesichts der Schwierigkeit außerparlamentarischer Konkurrenten, den missbräuchlichen Teil des angeblichen Bedarfs – angesichts der unbestimmten Proteusartigkeit des Begriffs „Bedarf“ – exakt und im Einzelnen zu benennen, zu beweisen und gerichtlich geltend zu machen, muss der Gesetzgeber, um Chancengleichheit zu gewährleisten, bereits an den parlamentarischen Verfahren der Bewilligung ansetzen. Kontrolllose Bewilligungsverfahren in eigener Sache sind verfassungswidrig und verletzen das Recht außerparlamentarischer Parteien auf Chancengleichheit.

Staatliche Entscheidungen müssen, wie das Bundesverfassungsgericht betont hat, „möglichst richtig, d.h. von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen.“²³⁴ In der parlamentarischen Demokratie kann zwar die Bewilligung nicht auf ein anderes Organ als den Bundestag verlagert werden. Dieser ist dann aber gehalten, die Richtigkeitschance seiner Entscheidungen möglichst groß zu halten und, wenn er in eigener Sache entscheidet und deshalb typischerweise Unrichtigkeit droht, von Verfassungs wegen verpflichtet, die erforderlichen Kontrollen und Grenzen zu errichten.

Anders ausgedrückt: Für den Bundestag gilt ein verfassungsrechtliches Missbrauchsabwehrgebot, gegen das er verstößt, weil er Bewilligungen für Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Parteistiftungen in eigener Sache und dennoch ohne Kontrollen und Grenzen vornimmt, eine Verwendung für Parteizwecke nicht unterbindet, sondern sie geradezu fördert, indem er z. B. die Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen ausdrücklich gestattet und die unkontrollierte Verwendung von Abgeordnetenmitarbeitern ermöglicht. Dieses Missbrauchsabwehrgebot hatte der Gesetzgeber z. B. verletzt, als er jungen Männern den Wehrdienst auferlegte, ohne zu verhindern, dass der

²³⁴ BVerfGE 68, 1 (86) – 1984.

„missbräuchlichen Berufung auf das Gewissen Tür und Tor“ geöffnet wurde und jeder „wehrpflichtige Bürger den Wehrdienst nach Belieben verweigern“ konnte.“²³⁵ Das Missbrauchsabwehrgebot wurde auch verletzt, als der Gesetzgeber den Bürgern die Pflicht, die Erträge von Geldvermögen zu versteuern, auferlegt, gleichzeitig aber – mangels wirksamer Kontrolle – ein „struktureller Erhebungsmangel“ vorlag, der eine gleichmäßige Besteuerung prinzipiell ausschloss.²³⁶

In dieselbe Richtung geht das Bundesverfassungsgericht bei Entwicklung der Wesentlichkeitstheorie, nach der der Bundestag wesentliche Entscheidungen selbst durch förmliches Gesetz zu treffen hat.²³⁷ Darin liegt nicht nur eine Direktive, wer zu entscheiden hat, sondern auch *wie* zu entscheiden ist, nämlich in dem für das Parlament typischen öffentlichkeitsorientierten förmlichen Gesetzgebungsverfahren.²³⁸

Speyer, den

(Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim)

²³⁵ BVerfGE 48, 127 (168 f.) – 1978.

²³⁶ BVerfGE 84, 239 (271-273) – 1991.

²³⁷ Z. B. BVerfGE 40, 237 (249) – 1975.

²³⁸ Gut auf den Punkt gebracht von *Gunter Kisker*, NJW 1977, 1315: „Was wirklich ins Gewicht fällt, ist das Auslösen einer der Entscheidung des Parlaments vorausgehenden und sie beeinflussenden öffentlichen Diskussion über die Regelung der dem Gesetzesvorbehalt unterworfenen Materie.“

V. Anhang

Titel Funktion	Zweckbestimmung	Soll 2012 1 000 €	Soll 2011 1 000 €	Ist 2010 1 000 €
-------------------	-----------------	-------------------------	-------------------------	------------------------

Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)

684 01 -011	Geldleistungen an die Fraktionen des Deutschen Bundestages	80 835	80 541	78 732
----------------	------------------------------------------------------------	--------	--------	--------

Haushaltsvermerk:

Die Mittel dürfen zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen werden.

Sie werden monatlich abgerufen.

Erläuterungen:

Die Geldleistungen bemessen sich nach § 50 Abs. 1 und 2 Abgeordnetengesetz.

0201 Deutscher Bundestag

Titel Funktion	Zweckbestimmung	Soll 2012 1 000 €	Soll 2011 1 000 €	Ist 2010 1 000 €
-------------------	-----------------	-------------------------	-------------------------	------------------------

Personalausgaben

411 01 Entschädigungen und Amtszulagen nach § 11 Abgeordnetengesetz 56 557 54 695 54 458
-011

Haushaltsvermerk:

Die Präsidentin oder der Präsident hat freie Amtswohnung mit Ausstattung.

Erläuterungen:

Bezeichnung	1 000 €
1. Entschädigungen.....	56 223
2. Amtszulagen der Präsidentin oder des Präsidenten und der Stellvertreterinnen und Stellvertreter.....	334
Zusammen.....	56 557

411 02 Aufwandsentschädigungen nach § 12 Abs. 2 und 5 Abgeordnetengesetz 29 396 29 132 29 002
-011

Erläuterungen:

Bezeichnung	1 000 €
1. Kostenpauschale.....	29 365
2. Aufwandsentschädigungen der Präsidentin oder des Präsidenten und der Stellvertreterinnen und Stellvertreter.....	31
Zusammen.....	29 396

411 03 Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern nach § 12 Abs. 3 151 823 151 436 138 317
-011 Abgeordnetengesetz

Haushaltsvermerk:

Die Erläuterungen sind verbindlich.

Erläuterungen:

Bezeichnung	1 000 €
1. Höchstbetrag	
1.1 bis zu jährlich 180 636 € je Abgeordneter.....	111 995
Der Höchstbetrag ändert sich ab 2012 um den gleichen Vomhundertsatz, um den die Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Bundesdienst durch Entgelt-Tarifverträge durchschnittlich geändert werden.	
1.2 Weihnachtsgeld bis zur Höhe von 82,14 Prozent des Erstattungsbetrages für den Monat Dezember.....	7 666
1.3 Urlaubsgeld.....	800
1.4 Ersatz für die Einstellung von Ersatzkräften.....	30
1.5 Zulage für langjährig beschäftigte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.....	1 200
1.6 Übergangsgeld.....	70
2. Zusätzliche Leistungen	
2.1 Arbeitgeberanteile zur Rentenversicherung.....	12 121
2.2 Arbeitgeberanteile zur Arbeitslosenversicherung.....	1 827
2.3 Arbeitgeberanteile zur Krankenversicherung.....	8 893
2.4 Arbeitgeberanteile zur Pflegeversicherung.....	1 188
2.5 Arbeitgeberanteile zur freiwilligen Zusatzversorgung im VBLU einschließlich pauschaler Lohn- und Kirchensteuer.....	3 288
2.6 Beiträge zur Unfallversicherung.....	345
2.7 Entgeltfortzahlung bei Krankheit und Krankengeldzuschüsse.....	1 466
2.8 Entgeltfortzahlung bei Mutterschaft.....	306
2.9 Vermögenswirksame Arbeitgeberleistungen.....	130
2.10 Unterstützung in besonderen Härtefällen.....	6
2.11 Für ärztliche Untersuchungen zur Feststellung der Bildschirmtauglichkeit.....	3
2.12 Aus- und Fortbildung.....	200

Deutscher Bundestag 0201

Titel Funktion	Zweckbestimmung	Soll 2012 1 000 €	Soll 2011 1 000 €	Ist 2010 1 000 €
-------------------	-----------------	-------------------------	-------------------------	------------------------

Noch zu Titel 411 03

Bezeichnung	1 000 €
2.13 Sterbegeld.....	31
2.14 Arbeitgeberhaftung.....	108
2.15 Kosten zusätzlicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in besonderen Fällen.....	120
2.16 Kosten für Arbeitsschutz, Arbeitssicherheit und Unfallverhütung.	20
3. Umzugsbedingte Leistungen	
3.1 Abgeltungen.....	-
3.2 Abfindungen.....	-
3.3 Umzugskosten.....	10
3.4 Trennungsgeld.....	-
Zusammen.....	151 823

Der Ersatz der Aufwendungen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird durch die vom Ältestenrat nach § 34 Abgeordnetengesetz erlassenen Ausführungsbestimmungen geregelt.

Allgemeine Bewilligungen 0602

Titel Funktion	Zweckbestimmung	Soll 2012 1 000 €	Soll 2011 1 000 €	Ist 2010 1 000 €
-------------------	-----------------	-------------------------	-------------------------	------------------------

Ausgaben

Zuweisungen und Zuschüsse (ohne Investitionen)

685 02 -151	Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit	97 958	97 958	97 958
----------------	--------------------------------------------------------------------------------	--------	--------	--------

Haushaltsvermerk:

1. Die Erläuterungen sind verbindlich.
2. Nach § 63 Abs. 3 Satz 2 BHO wird zugelassen, dass Veröffentlichungen und sonstiges Informationsmaterial gegen ermäßigtes Entgelt oder unentgeltlich an Dritte abgegeben werden.
3. Nach § 35 Abs. 2 Satz 1 BHO wird zugelassen, dass den Stiftungen auch projektgebundene Zuwendungen aus anderen Titeln des Bundeshaushalts gewährt werden können.
4. Die Stiftungen sind ermächtigt, die ihnen gewährten Globalzuschüsse gleichfalls als Globalzuschüsse weiterzuleiten.
5. Die Mittel dürfen zur Selbstbewirtschaftung zugewiesen werden.

Erläuterungen:

Globalzuschüsse

Bezeichnung	1 000 €
1. Friedrich-Ebert-Stiftung.....	31 249
2. Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit.....	10 212
3. Konrad-Adenauer-Stiftung.....	27 428
4. Hanns-Seidel-Stiftung.....	9 551
5. Heinrich-Böll-Stiftung.....	10 212
6. Rosa-Luxemburg-Stiftung.....	9 306
Zusammen.....	97 958

Die Globalzuschüsse werden der Friedrich-Ebert-Stiftung, der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Hanns-Seidel-Stiftung, der Heinrich-Böll-Stiftung und der Rosa-Luxemburg-Stiftung zur Erfüllung ihrer satzungsgemäßen Aufgaben gewährt, insbesondere für die Durchführung von Seminaren, Tagungen und Kolloquien, die Beschaffung von Lehr- und Lernmitteln sowie die Vergabe von Forschungsvorhaben mit gesellschaftspolitischer Zielsetzung vor allem auf dem Gebiet der Bildungsforschung. Aus den Globalzuschüssen werden u. a. Ausgaben für Personal und Verwaltung bestritten. Darüber hinaus dienen die Globalzuschüsse dazu, zeitgeschichtlich bedeutsame Archivalien (z. B. Aufzeichnungen, Redemanuskripte, Briefe u. Ä.) von deutschen Parlamentariern zu erhalten und in den Archiven der den im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien nahestehenden Stiftungen zu archivieren. Die Verwendung der Globalzuschüsse richtet sich nach besonderen Bewirtschaftungsgrundsätzen, die vom Bundesministerium des Innern im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen erlassen wurden.

Bis zum 31.12.2010 nicht verbrauchte Selbstbewirtschaftungsmittel: 5 927 T€.

**Einnahmen der Bundestagsfraktionen und Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit 1995-2010
in Mio. DM bzw. EUR**

Jahr	Einnahmen aller Fraktionen		Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit					
	Öffentliche Zuschüsse	Sonstige Einnahmen und Erträge	Insgesamt	Fraktion der CDU/CSU	Fraktion der SPD	Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Fraktion der FDP	Gruppe/Fraktion der PDS bzw. DIE LINKE.
1995	108,38	4,50	6,34	2,06	1,12	0,97	1,50	0,70
1996	110,58	4,64	7,37	2,15	2,03	0,98	1,55	0,66
1997	112,21	5,76	7,00	1,79	2,30	0,98	1,28	0,66
1998	113,55	4,18	10,50	3,89	2,18	1,94	1,77	0,72
1999	117,67	12,53	7,33	2,54	1,32	0,70	1,21	1,56
2000	117,63	5,27	8,64	1,58	1,54	2,14	1,77	1,61
2001	119,78	8,62	10,00	2,64	1,81	1,70	1,96	1,89
2002	60,92	3,27	5,85	1,51	1,46	0,70	1,28	0,89*
2003	58,44	2,04	2,76	0,69	0,64	0,63	0,81	-
2004	60,38	1,58	3,39	0,67	0,88	0,63	1,22	-
2005	62,23	1,21	3,91	0,52	1,11	0,79	1,43	0,06
2006	67,61	1,65	3,88	0,62	0,56	0,78	1,16	0,76
2007	68,28	2,86	6,29	1,10	0,96	1,19	1,66	1,37
2008	69,46	2,62	6,81	0,85	0,95	1,41	1,84	1,77
2009	75,79	1,48	6,15	0,60	0,83	0,82	1,95	1,95
2010	78,73	0,94	5,20	0,64	0,63	0,70	1,45	1,78

1995 bis 2001 in Mio. DM, gerundet
2002 bis 2010 in Mio. EUR, gerundet

* Gruppe der PDS für die Zeit vom 1. Januar bis 17. Oktober 2002

Quellen: Deutscher Bundestag, Drucksachen 13/5473, 13/8456, 13/11264, 14/1391, 14/4040, 14/6652, 14/9943, 15/1511, 15/3646, 15/5946, 16/2465, 16/6200, 16/10105, 16/13909, 17/2755, 17/6860.

Einnahmen- und Ausgabenrechnung der Bundestagsfraktionen 2010

	Fraktion der CDU/CSU	Fraktion der SPD	Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Fraktion der FDP	Fraktion DIE LINKE.	Summe
1. Einnahmen						
a) Geldleistungen nach § 50 Abs. 1 AbgG	24.767.028	18.618.408	11.211.840	12.163.140	11.971.488	78.731.904
b) Sonstige Einnahmen	287.370	203.082	214.804	110.872	91.779	907.907
c) Sonstige Erträge					36.596	
d) Auflösung von Rückstellungen			48.753			
Summe der Einnahmen	25.054.398	18.821.490	11.475.397	12.274.012	12.099.863	79.725.160
2. Ausgaben						
a) Leistungen an Fraktionsmitglieder für die Wahrnehmung besonderer Funktionen in der Fraktion	1.394.963	1.033.074	287.550	601.512	485.163	3.802.262
b) Personalausgaben für Fraktionsmitarbeiter/-innen	19.309.793	14.913.064	7.328.828	6.566.946	7.587.981	55.706.612
c) Ausgaben für Veranstaltungen	751.382	752.358	476.916	100.517	633.401	2.714.574
d) Sachverständigen-, Gerichts- und ähnliche Kosten	181.221	78.773	215.562	329.125	618.282	1.422.963
e) Ausgaben für die Zusammenarbeit mit Fraktionen anderer Parlamente	188.714	2.292	15.838	14.629	53.791	275.264
f) Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit	642.068	626.301	703.508	1.453.058	1.775.632	5.200.567
g) Ausgaben des laufenden Geschäftsbetriebes	1.632.752	701.440	947.053	769.472	232.648	4.283.365
h) Ausgaben für Investitionen	372.761	40.063	181.119	80.309	337.793	1.012.045
i) Sonstige Ausgaben	75.279	674.125	51.029	1.186	123.701	925.320
Summe der Ausgaben	24.548.933	18.821.490	10.207.403	9.916.754	11.848.392	75.342.972
Veränderung der Rücklagen	505.486			2.357.255		
Einstellung in die Rücklagen					-251.470	
Zuführung zu den Rücklagen			1.267.995			

Angaben in EUR, gerundet (Abweichungen in den Summen durch Runden der Zahlen)

Quelle: Deutscher Bundestag, Drucksache 17/6860

Jahr	Soll in Mio. DM bzw. Euro	Ist in Mio. DM bzw. Euro	Monatliche Höchstbeiträge je Abg. lt. Beschluss des Ältestenrats				Sitze des Bun- destags
			Gültig ab	Betrag	Steigerung		
					in DM bzw. Euro	in v.H.	
1	2	3	4	5	6	7	8
1969	4	3,3	1.4.1969	1500			496
1970	10,1	8,4	1.1.1970	1620	120	+ 8,0	
1971	12,1	10,6	1.1.1971	1850	230	+ 14,2	
1972	13,3	11,5	1.1.1972	2030	180	+ 9,7	496
1973	15,2	14,1	1.4.1973	2300	170	+ 13,3	
1974 ¹	18,5	16,9	1.1.1974	2300	—	—	
1975	18,5	18,6	1.1.1975	2450	150	+ 6,5	
1976	21,1	20,6	1.2.1976	2575	125	+ 5,1	496
1977	32,8	28,6	1.1.1977	3865	+ 1510	+ 58,6	
			1.2.1977	4085			
1978	34,2	33,0	1.1.1978	4300	+ 415	+ 10,2	
			1.3.1978	4500			
1979	35,8	34,5	1.3.1979	4665	165	+ 3,6	
1980	37,3	37,9	1.3.1980	4960	295	+ 6,3	497
1981	39,6	39,1	1.5.1981	5175	215	+ 4,3	
1982	41,4	41,6	1.5.1982	5362	187	+ 3,6	
1983	43,6	42,4	1.6.1983	5523	161	+ 3,0	498
1984	44,7	43,1					
1985	56,9	55,0	1.1.1985	7200	+ 1877	+ 35,2	
1986	64,1	62,7	1.1.1986	8230	+ 1030	+ 14,3	
1987	78,8	69,1	1.1.1987	9440	+ 1210	+ 14,7	497
1988	79,5	76,7	1.3.1988	9667	227	+ 2,4	
1989	83,2	74,1	1.1.1989	9802	135	+ 1,4	
1990	100,6	96,5	1.1.1990	11.600	+ 1798	+ 18,3	662
1991	136,9	117,0	1.1.1991	12.296		+ 6,0	
1992	135,2	122,7	1.5.1992	12.960	+ 664	+ 5,40	
1993	142,9	135,2	1.1.1993	13.349	383	+ 3,0	
1994	153,9	138,6	1.7.1994	13.616	267	+ 2,0	672
1995	151,0	143,4	1.5.1995	14.052	436	+ 3,2	
1996	150,0	147,5					
1997	151,0	150,7	1.1.1997	14.235	183	+ 1,3	
1998	168,0	157,7	1.1.1998	14.449	214	+ 1,5	
1999	191,0 ²	166,7	1.4.1999	14.897	448	+ 3,1	669
2000	186,0	166,6 (= €85,2) ³	1.8.2000	15.195	298	+ 2,0	
2001	182,0 (= €93,1)	€85,8	1.9.2001	DM 15.560 (= €7.956)	365	+ 2,4	
2002	€91,6 (= DM 179,1)	82,1	17.10.2002	€8.769	€+ 813	+ 10,22	
2003	89,1	85,4	1.4.2003	8.979	210	+ 2,39	603
2004	98,6	90,8	1.1.2004	9.069			
			1.4.2004	9.819			
			1.5.2004	10.910	+ 1.931	+ 21,5	614
2005	102,6	96,4	1.7.2005	10.660			
			1.10.2005	10.660	- 250	- 2,29	
2006	117,9	105,7	1.10.2006	13.660	+ 3.000	+ 28,14	
2007	139,2	125,6					
2008	137,0	131,4	1.1.2008	14.312	+ 652	+ 4,77	622
2009	147,3	137,4	1.1.2009	14.712	400	+ 2,79	
2010	149,2	138,3	1.1.2010	14.889 ⁴	177	+ 1,2	
2011	151,4						

Quellen: Haushaltspläne des Bundes; Auskünfte der Bundestagsverwaltung (Spalten 4 und 5).

¹ Seit 1974 steht in den Haushaltsplänen unter den Erläuterungen folgender Satz: „Der Ersatz der Aufwendungen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wird durch die vom Ältestenrat nach § 34 Abgeordnetengesetz erlassenen Ausführungsbestimmungen geregelt.“

² Mehr wegen Verlagerung des Parlamentssitzes von Bonn nach Berlin.

³ Umrechnungskurs: 1 DM = 0,5114 € 1 € = 1,9553 DM.

⁴ Darin sind Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen oder sonstigen Sozialleistungen noch nicht enthalten.

Bruttoarbeitnehmerentgelt 1950-2011 *)

Jahr	1)	insgesamt		je Arbeitnehmer		
		Mio DM / €	%	jährlich		monatlich
				DM / €	%	DM / €
1950	a)	45710	.	3343	.	279
1951		55290	+21,0	3870	+15,8	323
1952		61830	+11,8	4191	+ 8,3	349
1953		68090	+10,1	4438	+ 5,9	370
1954		74440	+ 9,3	4662	+ 5,1	388
1955		84880	+14,0	5040	+ 8,1	420
1956		95200	+12,2	5445	+ 8,0	454
1957		104420	+ 9,7	5804	+ 6,6	484
1958		112820	+ 8,0	6203	+ 6,9	517
1959		121270	+ 7,5	6551	+ 5,6	546
1960		135710	+11,9	7139	+ 9,0	595
1960		144390		7128		594
1961		162810	+12,8	7854	+10,2	654
1962		180130	+10,6	8565	+ 9,0	714
1963		193150	+ 7,2	9085	+ 6,1	757
1964		211170	+ 9,3	9829	+ 8,2	819
1965		234130	+10,9	10761	+ 9,5	897
1966		252060	+ 7,7	11581	+ 7,6	965
1967		251840	- 0,1	11962	+ 3,3	997
1968		270380	+ 7,4	12764	+ 6,7	1064
1969		304070	+12,5	13979	+ 9,5	1165
1970	b)	185050		8278		690
1971		209920	+13,4	9240	+11,6	770
1972		232630	+10,8	10121	+ 9,5	843
1973		264600	+13,7	11311	+11,8	943
1974		292690	+10,6	12577	+11,2	1048
1975		305960	+ 4,5	13456	+ 7,0	1121
1976		330720	+ 8,1	14504	+ 7,8	1209
1977		354990	+ 7,3	15442	+ 6,5	1287
1978		378980	+ 6,8	16264	+ 5,3	1355
1979		410290	+ 8,3	17181	+ 5,6	1432
1980		445900	+ 8,7	18319	+ 6,6	1527
1981		467760	+ 4,9	19165	+ 4,6	1597
1982		482760	+ 3,2	19915	+ 3,9	1660
1983		493530	+ 2,2	20541	+ 3,1	1712
1984		512840	+ 3,9	21138	+ 2,9	1761
1985		533480	+ 4,0	21646	+ 2,4	1804
1986		561740	+ 5,3	22333	+ 3,2	1861
1987		587270	+ 4,5	22966	+ 2,8	1914
1988		611810	+ 4,2	23550	+ 2,5	1963
1989		639870	+ 4,6	24152	+ 2,6	2013
1990		689960	+ 7,8	25272	+ 4,6	2106
1991		747410	+ 8,3	26822	+ 6,1	2235
1991	b)	861200	+ 4,8	24505	+ 3,5	2038
1992		933220	+ 8,4	26976	+10,3	2248
1993		954670	+ 2,3	28068	+ 4,0	2339

Bruttoarbeitnehmerentgelt 1950-2011 *)

Jahr	insgesamt		je Arbeitnehmer		
	Mio DM / €	%	jährlich		monatlich
			DM / €	%	DM / €
1994	978560	+ 2,5	28872	+ 2,9	2406
1995	1012760	+ 3,5	29856	+ 3,4	2488
1996	1020980	+ 0,8	30180	+ 1,1	2515
1997	1024110	+ 0,3	30372	+ 0,6	2531
1998	1044910	+ 2,0	30648	+ 0,9	2554
1999	1071260	+ 2,5	30936	+ 0,9	2578
2000	1111200	+ 3,7	31512	+ 1,9	2626
2001	1131930	+ 1,9	32040	+ 1,7	2670
2002	1138840	+ 0,6	32472	+ 1,3	2706
2003	1141610	+ 0,2	32928	+ 1,4	2744
2004	1145390	+ 0,3	33048	+ 0,4	2754
2005	1137640	- 0,7	33024	- 0,1	2752
2006	1156080	+ 1,6	33360	+ 1,0	2780
2007	1187110	+ 2,7	33636	+ 0,8	2803
2008	1229800	+ 3,6	34344	+ 2,1	2862
2009	1231480	+ 0,1	34356	+ 0,0	2863
2010	1262870	+ 2,5	35064	+ 2,1	2922
2011					3011

*) Bruttoarbeitnehmerentgelt = Bruttolohn + Arbeitgeberentgelt

a) 1950 bis 1960 (1. Zeile) ohne Saarland und Berlin

b) Ab 1970 bis 1991 revidierte Ergebnisse und in €; ab 1991 revidierte Ergebnisse

1) Bis 1991 1. Zeile früheres Bundesgebiet; ab 1991 2. Zeile Deutschland

2) Ab 2009 besteht Krankenversicherungspflicht für alle Arbeitnehmer u. Selbständigen.

Die Privaten Krankenversicherungen werden ab 2009 den Sozialschutzsystemen zugeordnet.

Die Beiträge an die Priv. Krankenversicherungsunternehmen werden ab diesem Zeitpunkt

als Sozialbeiträge gebucht und führen somit zu niedrigeren Brutto- sowie Nettolöhnen und -gehältern

Quelle 1950-2010: BMAS, Statistisches Jahrbuch 2011, verfügbar im Internet unter:
www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsmarkt/Arbeitsmarktstatistiken

Quelle 2011: Statistisches Bundesamt

Statistische Übersicht zur Zahl der Abgeordneten-Mitarbeiter

Jahr ¹⁾	Zahl der Abgeordneten-Mitarbeiter insgesamt	davon Mitarbeiter von Abgeordneten der			davon		davon		davon beschäftigt		davon eingestuft als ²⁾				
		CDU/CSU	SPD	FDP	männlich	weiblich	vollbeschäftigt	teilbeschäftigt	in Bonn	im Wahlkreis	Schreib- u. Bürohilfskraft	Sekretärin, Hilfsfachbearbeiter	Sachbearbeiter	Wissenschaftl. Mitarbeiter	
1969 ²⁾	398	207	166	25	181	217	166	232	270	128		86		294	18
1970	663	344	282	37	283	380	278	385	444	219		157		364	142
1971	705	375	288	42	313	392	270	435	452	253		167		392	146
1972	688	367	275	46	284	404	263	425	460	228		176		381	131
1973	781	413	312	56	320	461	296	485	515	266		201		432	148
1974	841	437	327	77	282	559	311	530	546	295	50	389		252	150
1975	860	434	334	92	262	598	285	575	558	302	60	387		257	156
1976	889	405	422	62	212	677	272	617	568	321	61	402		259	167
1977	1 013	493	451	69	200	813	312	701	648	365	61	435		321	196
1978	1 200	583	534	83	257	943	364	836	617	583	72	546		352	230
1979	1 396	670	620	106	466	930	390	1 006	639	757	77	612		419	288
1980	1 323	651	567	105	433	890	355	968	616	707	81	591		382	269
1981	1 239	567	549	123	373	866	335	904	585	654	74	522		429	214

Jahr ¹⁾	Zahl der Abgeordneten-Mitarbeiter insgesamt	davon Mitarbeiter von Abgeordneten der					davon		davon		davon beschäftigt		davon eingestuft als			
		CDU/CSU	SPD	FDP	GRÜ-NEN	Frak-tions-lose	männlich	weiblich	vollbeschäftigt	teilbeschäftigt	in Bonn	im Wahlkreis	Schreib- u. Bürohilfskraft	Sekretärin, Hilfsfachbearbeiter	Sachbearbeiter	Wissenschaftl. Mitarbeiter
1982	1 378	631	611	136	-	-	415	963	373	1 005	651	727	82	581	477	238
1983	1 401	606	587	130	75	3	422	979	379	1 022	662	739	83	591	485	242
1984	1 425	607	588	131	96	3	429	996	385	1 040	673	752	85	601	493	246
1985	1 995	988	672	207	125	3	698	1 297	539	1 456	837	1 158	179	589	818	409
1986	2 223	1 102	749	231	141	-	778	1 445	577	1 646	932	1 291	198	656	912	457
1987	2 308	1 145	776	241	146	-	1 150 ⁴⁾	2 095 ⁴⁾	587 ⁴⁾	2 381 ⁴⁾	973 ⁴⁾	2 272 ⁴⁾	208	681	946	473
1988	2 674	1 312	898	285	178	1	1 001	1 673	664	2 010	1 161	1 513	334	734	1 029	577
1989	2 682	1 309	901	278	183	11	979	1 703	733	1 949	1 172	1 510	348	746	1 018	570
1990	3 682 ⁵⁾	1 641	1 132	361	191	13	1 633	2 049	1 121	2 561	1 308	2 374	764	923	1 266	729
1991	4 008	2 026	1 334	542	26 ⁶⁾	80 ⁷⁾	1 658	2 350	1 318	2 690	1 546	2 462	650	1 029	1 420	909
1992	4 130	2 108	1 328	577	30 ⁶⁾	87 ⁸⁾	1 700	2 430	1 202	2 928	1 713	2 417	679	998	1 492	961
1993	4 169	2 185	1 316	567	31 ⁶⁾	70 ⁹⁾	1 730	2 438	1 140	2 029	1 851	2 318	704	946	1 537	982
1994	4 416	2 244	1 425	553	97	97 ¹⁰⁾	1 902	2 514	1 244	3 172	1 827	2 589	817	999	1 617	983
1995	3 819	1 814	1 332	298	258	117 ¹¹⁾	1 290	1 940	1 029	2 201	1 471	1 759	451	744	1 241	794
1996	3 929	1 858	1 402	305	247	117 ¹¹⁾	1 637	2 291	1 119	2 810	1 849	2 080	638	911	1 392	998

Quelle: Schindler, Peter (1999): Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, Bd. III, Baden-Baden, S. 3263f.

1) alle Angaben bis 1984: Jahresdurchschnitt; ab 1985 Stand jeweils am 31. Dezember

2) seit April 1969

3) ab 1974 neue Gehaltsgruppen-Gliederung

4) Die Unterteilung für 1987 geht in diesen Rubriken von der Anzahl der im gesamten Jahr (!) beschäftigten Mitarbeitern aus, d. h. von 3245 Personen (und nicht von den am 31. 12. 1987 beschäftigten 2308 Personen).

5) davon 344 Mitarbeiter von Abgeordneten, die von der Volkskammer der DDR mit Wirkung vom 3. Oktober 1990 in den Bundestag gewählt wurden. In der Aufgliederung nach Fraktionen sind diese 344 Mitarbeiter nicht berücksichtigt.

6) Gruppe Bündnis 90/Die Grünen

7) davon 71 Mitarbeiter von Abgeordneten der Gruppe PDS/LL und 9 von fraktionslosen Abgeordneten

8) davon 66 Mitarbeiter von Abgeordneten der Gruppe PDS/LL und 21 von fraktionslosen Abgeordneten

9) davon 51 Mitarbeiter von Abgeordneten der Gruppe PDS/LL und 19 von fraktionslosen Abgeordneten

10) davon 68 Mitarbeiter von Abgeordneten der Gruppe PDS und 29 von fraktionslosen Abgeordneten

11) nur Gruppe PDS

Jahr	Zahl der Abgeordneten-Mitarbeiter insgesamt	davon Mitarbeiter von Abgeordneten der						davon		davon		davon beschäftigt		davon eingestuft als			
		CDU/CSU	SPD	FDP	B 90/GR	PDS / DIE LINKE.	Fraktionslose	männlich	weiblich	vollbeschäftigt	teilbeschäftigt	in Bonn/Berlin ³	im Wahlkreis	Schreib- u. Bürohilfskraft	Sekretärin, Hilfssachbearbeiter	Sachbearbeiter	Wissenschaftl. Mitarbeiter
1997	3 928	1 863	1 397	310	238	116	4	1 632	2 296	1 105	2 823	1 876	2 052	664	877	1 386	999
1998	4 487	2 087	1 633	342	268	154	3	1 942	2 545	1 260	3 227	1 906	2 581	872	965	1 525	1 119
1999	3 983	1 613	1 691	282	252	144	1	1 675	2 308	1 268	2 715	1 949	2 034	751	882	1 330	1 009
2000	3 745	1 469	1 602	285	246	142	1	1 641	2 104	1 205	2 540	1 781	1 964	722	859	1 214	950
2001	3 923	1 544	1 673	296	276	133	1	1 704	2 219	1 205	2 718	1 947	1 976	841	905	1 184	967
2002	4 487	1 829	1 859	330	314	154	1	2 052	2 435	1 338	3 149	2 009	2 478	1 012	957	1 333	1 185
2003	4 072	1 752	1 626	314	343	—	37 ³	1 834	2 238	1 170	2 902	2 055	2 017	1 022	866	1 056	1 128
2004	4 495	1 963	1 783	350	388	—	31 ⁴	2 064	2 431	1 145	3 350	2 326	2 169	1 328	848	1 073	1 246
2005	5 326	2 270	2 018	423	405	200	10	2 595	2 731	1 402	3 924	2 463	2 863	1 738	870	1 260	1 458
2006	5 259	2 009	1 885	511	416	427	11	2 524	2 735	1 491	3 768	2 668	2 591	1 639	816	1 190	1 590
2007	5 873	2 153	2 156	579	459	499	27	2 790	3 083	1 875	3 998	3 078	2 795	1 725	855	1 390	1 903
2008	5 965	2 133	2 196	577	490	545	24	2 820	3 145	2 095	3 870	3 020	2 945	1 576	864	1 488	2 038
2009	6 784	2 485	2 367	714	573	622	23	3 410	3 373	2 281	4 503	3 044	3 740	1 843	990	1 719	2 232

³ 1997 und 1998 Bonn, 1999 Bonn und/oder Berlin, ab 2000 Berlin.

Ausdruck aus dem Internetangebot des Deutschen Bundestages
Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990 - 2010

Verfasser: Michael F. Feldkamp
Herausgeber: Verwaltung des Deutschen Bundestages, Parlamentsarchiv
Copyright 2010 Deutscher Bundestag

http://www.bundestag.de/dokumente/datenhandbuch/17/17_04/17_04_01.html

Parteifunktionen von Wahlkreismitarbeitern von Bundestagsabgeordneten

Anlage 8

Abgeordneter	Partei	Zahl der Mitarbeiter in Berlin	Zahl der Wahlkreisbüros	Zahl der Wahlkreismitarbeiter gesamt	Mitarbeiter im Wahlkreis (Ort, Zahl)	Pos. Name des Mitarbeiters	Parteifunktion	Funktion Detail
1. Ackermann, Jens	FDP	3	1	2	Börde (2)		Beisitzer	FDP-Ortsverband Magdeburg Mitte
2. Ahrendt, Christian	FDP	4	1	2	Schwerin (2)	a) Siegemund, Doreen	Geschäftsführer Schriftführer	FDP Mecklenburg-Vorpommern FDP Kreisverband Schwerin
						b) Heldberg, Thomas	Kommunaler Abgeordneter Kommunaler Abgeordneter Kommunaler Abgeordneter Generalsekretär Vorsitzender	CDU/FDP-Fraktion in der Stadtvertretung Schwerin Ortsbeirat Lankow Mitglied Kreistag Ludwigslust FDP-Landesvorstand Mecklenburg-Vorpommern FDP Kreisverband Ludwigslust
3. Aigner, Ilse	CDU/CSU	3	1	3	Gmund (3)	a) Trageser, Verena b) Griesmeier, Tobias	Geschäftsführer Vorsitzender Schriftführer	CSU Ortsverband Feldkirchen-Westerham JU Miesbach CSU Ortsverband Miesbach
4. Aken, Jan van	Linke	kA	kA	kA	kA			
5. Alpers, Agnes	Linke	5	1	3	Bremen (3)		Mitarbeiter	Landesgeschäftsstelle Die Linke Landesverband Bremen
6. Altmaier, Peter	CDU/CSU	kA	kA	kA	kA			
7. Andreae, Kerstin	Grüne	3	1	1	Freiburg (1)			
8. Arndt-Brauer, Ingrid	SPD	kA	1	kA	Steinfurt			
9. Arnold, Rainer	SPD	3	1	2	Nürtingen (2)			
10. Aschenberg-Dugnus, Christine	FDP	2	kA	1	kA	Butenschön, Jan	Vorsitzender	FDP-Fraktion im Kreistag Rendsburg-Eckernförde
11. Aumer, Peter	CDU/CSU	2	1	3	Regensburg (3)	a) Scheuerer, Stefan b) Weigert, Wolfgang	Beisitzer Vorstand Bürgermeister Kommunaler Abgeordneter Vorsitzender Geschäftsführer	JU Ortsverband Laaber CSU Kreisverband Regensburg-Land 2. Bürgermeister des Marktes Donaustauf Marktgemeinderat Donaustauf CSU Ortsverband Donaustauf-Sulzbach CSU Kreisverband Regensburg-Land
12. Bahr, Daniel	FDP		1	4	Münster (4)	a) Berens, Jörg b) Koch-Tölken, Peter c) Hoyer, Ulrich	Vorsitzender Kandidat Beisitzer Geschäftsführer	FDP Kreisverband Münster Landtagswahl NRW 2012, Wahlkreis Münster II FDP Kreisverband Münster FDP Bezirk Münsterland
13. Bär, Dorothee	CDU/CSU	kA	3	kA				
14. Barchmann, Heinz-Joachim	SPD	3	2	2	Helmstedt(1)	Tietz, Nicole	Vorsitzender (stellv.) Beisitzer Kommunaler Abgeordneter	Jusos-Unterbezirk Wolfsburg SPD-Bezirk Braunschweig SPD-Fraktion Stadtrat Wolfsburg
15. Bareiß, Thomas	CDU/CSU		2	4	Zollernalb (1) Sigmaringen (3)	a) Knipp, Jutta b) Hellstern-Missel, Alexandra c) Kirsch, Uschi	Geschäftsführer Vorsitzender (stellv.) Vorsitzender Geschäftsführer Beisitzer	Kreisgeschäftsstelle CDU Kreisverband Zollernalb CDU Kreisverband Sigmaringen CDU Stadtverband Sigmaringen CDU Kreisverband Sigmaringen
16. Barnett, Doris	SPD	kA	1	2	Ludwigshafen (2)	a) Hoppenrath, Alis b) Troubal, Julia	Beisitzer Kommunaler Abgeordneter Beisitzer	Unterbezirksvorstand SPD Vorderpfalz SPD Stadtratsfraktion Frankenthal Unterbezirksvorstand SPD Vorderpfalz
17. Bartels, Dr. Hans-Peter	SPD	4	1	4	Kiel	a) Stadelmann, Kathrin b) Juister, Lars	Mitarbeiter Kommunaler Abgeordneter Schriftführer	Geschäftsstelle SPD Kreisverband Kiel SPD-Fraktion Ratsversammlung Kiel SPD Kreisvorstand Kiel
18. Barthel, Klaus	SPD		1	2	Starnberg (2)	a) Fischer, Roland	Vorsitzender (stellv.)	SPD-München
19. Barthle, Norbert	CDU/CSU	2	1	1	Schwäbisch-Gmünd (1)			
20. Bartol, Sören	SPD		1	2	Marburg-Biedenkopf (2)	a) Hesse, Werner	Vorsitzender	SPD-Kreistagsfraktion Marburg-Biedenkopf
21. Bartsch, Dr. Dietmar	Linke	kA	4	4	Grimmen (1) Hagenow (1)	a) Simonsky, Georg b) Mahnke, Dr. Kerstin c) Kryzak, Hannelore	Deligierter Kommunaler Abgeordneter Vorsitzender (stellv.)	SPD Ortsverein Marburg Mitte Die Linke im Kreistag Demmin Die Linke-Fraktion Stadt Hagenow
22. Bas, Bärbel	SPD	3	1	2	Duisburg (2)			
23. Bätzing-Lichtenthäler, Sabine	SPD		1	4	Betzdorf (2)	a) Hundhausen, Andreas b) Orthey, Elke	Vorsitzender Vorsitzender Kassierer	SPD Kreisverband Altenkirchen SPD-Stadtratsfraktion Kirchen SPD Ortsverein Altenkirchen
24. Baumann, Günter	CDU/CSU		3	3	Marienberg (1)	Uhlig, Heide	Mitarbeiter	MdL Wahlkreisbüro Günther Schneider
25. Beck, Ernst-Reinhard	CDU/CSU		1	2	Reutlingen (2)	a) Rehm, Hanne b) Bächle, Marc	Beisitzer Beisitzer	CDU Kreisverband Stuttgart, Stadtbezirk Süd/Heslach/Kaltental JU Kreisverband Reutlingen
26. Beck, Marieluise	Grüne	4	1	1	Bremen (1)			
27. Beck, Volker	Grüne		1	1	Köln (1)			
28. Becker, Dirk	SPD		1	2	Detmold (2)	Sommer, Dietmar	Mitarbeiter	SPD Bürgerbüro Minden

29.	Beckmeyer, Uwe	SPD	2	3	2	Bremerhaven (1)	Haase, Joachim	Beisitzer	SPD-Fraktion Bremerhaven
30.	Behm, Cornelia	Grüne	3	1	1	Potsdam (1)			
31.	Behrens, Herbert	Linke	ka	1	ka	Osterholz-Verden			
32.	Behrens, Manfred	CDU/CSU	ka	2	ka				
33.	Bellmann, Veronika	CDU/CSU		2	3				
34.	Bender, Birgitt	Grüne	3	1	1				
35.	Bergner, Dr. Christoph	CDU/CSU		2	4	Halle (2)			
36.	Bernschneider, Florian	FDP	3	1	2	Braunschweig (2)	Schramm, Ingo	Kandidat Kandidat	Niedersächsische Kommunalwahl 2011, Wahlkreis 12 Östlicher Ring Wahl zum Europäischen Parlament 2009
37.	Beyer, Peter	CDU/CSU		1	2	Niederberg-Ratingen (2)			
38.	Bilger, Steffen	CDU/CSU	4	1	1	Ludwigsburg (1)			
39.	Binder, Karin	Linke	1	2	3	Freiburg (1)	Mohlberg, Gregor	Beisitzer	Die Linke Landesvorstand Baden-Württemberg
40.	Binding, Lothar	SPD		1		Heidelberg	Theobald, Norbert Hamers, Daniel	Kassierer Kassierer	SPD Ortsverein Heidelberg-Bergheim SPD Kreisverband Rhein-Neckar
41.	Binninger, Clemens	CDU/CSU	ka	1	ka	Sindelfingen			
42.	Birkwald, Matthias W.	Linke		2	4	Köln (3)	a) Stahlhofen, Gisela b) Yesil-Bal, Yesim	Kommunaler Abgeordneter Bezirksvertreter	Linksfraktion Stadtrat Köln Köln-Ehrenfeld, Linksfraktion Köln
43.	Bleser, Peter	CDU/CSU	3	1	ka				
44.	Bluhm, Heidrun	Linke	1	4	5	Güstrow (3)	a) Spieß, Kay	Geschäftsführer Leiter (stellv.)	Die Linke Mecklenburg-Vorpommern Wahlkampfleiter (stellv.) Die Linke Mecklenburg-Vorpommern
45.	Blumenthal, Sebastian	FDP	3	1	1	Müritz/Demmin (1)	b) Schoenfelder, Elke	Vorsitzender (ehem.)	Die Linke Kreisverband Mecklenburgische Seenplatte
46.	Bockhahn, Steffen	Linke	2	1	3	Kiel (1)	Mertens, Andreas	Vorsitzender (stellv.)	FDP Kiel
47.	Bögel, Claudia	FDP	2	1	1				
48.	Böhmer, Dr. Maria	CDU/CSU	2	1	1	Ludwigshafen (1)	Schönherr, Sonja	Beisitzer	CDU Kreisverband Frankenthal (Pfalz)
49.	Bollmann, Gerd	SPD	1	1	4	Herne (4)	Majchrzak-Frensel, Elisabeth	Kommunaler Abgeordneter	SPD-Fraktion Stadtrat Herne
50.	Börnsen, Wolfgang	CDU/CSU		1	4	Schleswig (3)	a) Haulsen, Rainer b) Behrens, Jörg-Peter	Geschäftsführer Geschäftsführer	Kreisverband Schleswig-Flensburg CDU-Fraktion Flensburg
51.	Bosbach, Wolfgang	CDU/CSU	6	1	1				
52.	Bracht-Bendt, Nicole	FDP	ka	1	1	Buchholz (1)	Becker, Friedrich	Kommunaler Abgeordneter Kommunaler Abgeordneter Kandidat	FDP-Fraktion Gemeinderat Seevetal FDP-Fraktion Ortsrat Hittfeld, Emmendorf, Lindhorst, Helmstorf Wahl zum Kreistag Landkreis Harburg, Wahlbereich Seevetal-Süd
53.	Brackmann, Norbert	CDU/CSU	4	ka	ka				
54.	Brähmig, Klaus	CDU/CSU		2	2		a) Gnoss, Katrin b) Schütze, Marina	Vorstand Mitarbeiter	Schatzmeisterin CDU Stadtverband Pirna Mitarbeiterin im Wahlkreisbüro MdL Roland Wöller
55.	Brand, Michael	CDU/CSU	ka	2	ka				
56.	Brandl, Dr. Reinhard	CDU/CSU	ka	1	ka				
57.	Brandner, Klaus	SPD	3	1	2	Gütersloh (2)	a) Spratte, Fritz	Kommunaler Abgeordneter Sprecher	SPD Kreistagsfraktion Gütersloh für Finanzen SPD Kreistagsfraktion Gütersloh
58.	Brandt, Helmut	CDU/CSU	2	1	2	Alsdorf (2)	b) Eggersglüß, Felix	Vorsitzender	Jusos Kreisverband Gütersloh AG Stadt Gütersloh
59.	Brase, Willi	SPD	3	1	3	Siegen (3)	Schwarz, Christoph	Beisitzer	JU Kreis Vogelsberg
60.	Brauksiepe, Dr. Ralf	CDU/CSU	2	2	3	Witten (1)	a) Heinemann, Marianne b) Müller, Andreas	Schriftführer Mitarbeiter	SPD Stadtverbandsvorsitzende Kreuztal Geschäftsstelle SPD Unterbezirk Siegen-Wittgenstein
61.	Braun, Dr. Helge	CDU/CSU	ka	2	ka	Sprockhövel (2)	a) Kompernaß, Regina	Kommunaler Abgeordneter Kommunaler Abgeordneter Vorsitzender	SPD-Gemeindeverband Burbach Gemeinderat Burbach Ortsteil Holzhausen CDU-Fraktion Stadtrat Witten CDU-Ortsverband Witten Ost
62.	Brehmer, Heike	CDU/CSU	ka	ka	ka		c) Wolters, Lucia	Mitarbeiter	Sekretariat CDU-Kreisgeschäftsstelle Ennepe-Ruhr
63.	Breil, Klaus	FDP	3	3	3	Weilheim (1) Landsberg am Lech (1)	a) Mell, Armin b) Tillmann, Andreas	Sprecher Vorsitzender (stellv.) Vorsitzender (stellv.)	Pressesprecher FDP Kreisverband Weilheim-Schongau FDP Ortsverband Landsberg am Lech FDP Kreisverband Landsberg am Lech
64.	Brinkhaus, Ralph	CDU/CSU	3	1	1	Gütersloh (1)			
65.	Brinkmann, Bernhard	SPD		2	3	Hildesheim (2)	a) Schabig, Heike	Vorsitzender (stellv.)	SPD Stadtverband Bad Saldetfurth
66.	Brüderle, Rainer	FDP	6	1	1	Alfeld (1)	b) Müller, Manuela	Schriftführer	SPD-Ortsverein Alfeld und Röllinghausen
67.	Brugger, Agnes	Grüne	5	1	3	Mainz (1) Ravensburg (3)	Spohn, Dorothee	Mitarbeiter	FDP Landesgeschäftsstelle des Landesverbands Rheinland-Pfalz
68.	Brunkhorst, Angelika	FDP	4	1	1	Wildeshausen (1)	a) Ecker, Michael	Vorsitzender	Grüne Kreisverband Ravensburg
69.	Buchholz, Christine	Linke	ka	3	ka		b) Caspart, Ralf	Vorsitzender	Grün-Offene-Liste (GOL) Wangen im Allgäu
70.	Bulling-Schröter, Eva	Linke	2	1	2	Ingolstadt (2)	c) Hildenbrand, Oliver	Vorstand	Grüne Kreisverband Main-Tauber Grüne Jugend Main-Tauber
71.	Bulmahn, Edelgard	SPD	3	1	2	Hannover (2)		Vorsitzender Vorsitzender (stellv.)	FDP Wesermarsch
							Reith, Monika	Vorstand	Die Linke Kreisvorstand Ingolstadt
							a) Laube, Julia	Vorsitzender (stellv.)	Jusos SPD Nordstadt Hannover

72.	Bülow, Marco	SPD	3	1	3	Dortmund (3)	b)	Schmalstieg, Philipp Pfauf, Hauke	Vorsitzender Vorsitzender (stellv.)	SPD Ortsverein Linden-Limmer Josus Dortmund
73.	Bunge, Dr. Martina	Linke	2	7	3					
74.	Burchardt, Ulla	SPD	kA	1	1	Dortmund (1)				
75.	Burgbacher, Ernst	FDP	3	2	2	Freiburg (1)	a)	Scheer-Müller, Birgit	Vorsitzender (stellv.) Geschäftsführer	FDP Kreisverband Freiburg FDP Kreisverband Freiburg
76.	Burkert, Martin	SPD	2	1	2	Nürnberg (2)		Wüffel, Richard	Kommunaler Abgeordneter Sprecher	SPD-Fraktion Stadtrat Nürnberg Umweltpolitischer Sprecher der SPD-Fraktion Stadtrat Nürnberg
77.	Buschmann, Marco	FDP	3	1	2	Gelsenkirchen (2)	a)	Klug, Christoph	Vorsitzender (stellv.) Kommunaler Abgeordneter	FDP Kreisverband Gelsenkirchen Stadtverordneter FDP Ratsfraktion Gelsenkirchen
							b)	Roth, Joachim	Beisitzer Bezirksvertreter	FDP Kreisverband Gelsenkirchen Gelsenkirchen Mitte, FDP Ratsfraktion Gelsenkirchen
78.	Dobrindt, Alexander	CDU/CSU	2	1	2	Peißenberg (2)		Haumann, Yvonne	Schriftführer Schriftführer Schatzmeister	CSU-Ortsverband Peißenberg JU Kreisverband Weilheim-Schongau JU Peißenberg
79.	Friedrich, Dr. Hans-Peter	CDU/CSU	1	1	2	Hof (2)		Sellak, Christine	Vorstand	koopitiertes Vorstandsmitglied der Senioren-Union der CSU
80.	Gabriel, Sigmar	SPD	4	3	4	Salzgitter (1)		Letter, Laura	Vorsitzender	SPD Ortsverein Salzgitter-Bad
81.	Göring-Eckhardt, Katrin	Grüne	7	2	2					
82.	Gröhe, Hermann	CDU/CSU	3	2	3	Dormagen (1)		Westerheide, Carola	Geschäftsführer	CDU-Fraktion Dormagen
83.	Gysi, Dr. Gregor	Linke	2	1	1	Berlin (1)		Schubert, André	Vorstand Sprecher	Fraktion Die Linke in der BVV Treptow-Köpenick Haushaltspol. Sprecher der Fraktion Die Linke BVV Treptow-Köpenick
84.	Heil, Hubertus	SPD	2	2	3	Peine (2)		Kuznik, Monika	Kommunaler Abgeordneter	SPD-Ratsfraktion Hannover
85.	Höhn, Bärbel	Grüne	5	1	2	Oberhausen (2)		Plew, Peter	Kommunaler Abgeordneter Kandidat	Stadtverordneter Grüne Ratsfraktion Oberhausen Landtagswahl NRW 2010, Wahlkreis Oberhausen II/Wesel
86.	Homburger, Birgit	FDP	4	1	2	Hilzingen (2)		Vogel, Rudolf (Teilzeit)	Geschäftsführer	FDP Kreisverband Konstanz
87.	Jung, Dr. Franz Josef	CDU/CSU		2	2	Eltville (1)	a)	Kreckel, Linda	Vorsitzender	CDU Stadtverband Eltville
						Groß-Gerau (1)	b)	Bach, Maria	Beisitzer	CDU Stadtverband Rüsselsheim
88.	Kauder, Volker	CDU/CSU	2	2	2	Tuttlingen (1)		Wintermantel, Bärbel	Mitarbeiter	Bürgerbüro CDU Kreisverband Tuttlingen
89.	Klose, Hans-Ulrich	SPD	2	2	2	Bergedorf (1)		Wolf, Antje	Geschäftsführer	SPD Bergedorf
90.	Kossendey, Thomas	CDU/CSU	3	2	5					
91.	Künast, Renate	Grüne	kA	kA	kA					
92.	Lammert, Prof. Dr. Norbert	CDU/CSU	1	1	1	Bochum		Dümenil, Angelika	Kommunaler Abgeordneter Vorstand Vorsitzender	CDU-Fraktion im Rat der Stadt Bochum Mitglied im Vorstand des Stadtbezirksverbands Bochum-Mitte CDU Ortsverband Hofstede-Marmelshagen
93.	Lauterbach, Dr. Karl	SPD	2	2	2	Leverkusen (1) Köln (1)	a)	Stein, Martina	Vorsitzender (stellv.)	SPD Gemeindeverband Otterberg
						Tutzing (1)	b)	Jansen, Claudia	Vorsitzender (stellv.)	SPD Ortsverein Köln-Nord
94.	Leutheusser-Schnarrenberger, Sabine	FDP	3	1	1	Hannover (1)				
95.	Leyen, Dr. Ursula von der	CDU/CSU	4	1	1	Bergisch Gladbach (2)	a)	Matt, Elke	Geschäftsführer	FDP Kreisverband Rheinisch-Bergischer Kreis
96.	Lindner, Christian	FDP	3	1	2		b)	Freynick, Jörn	Vorsitzender Vorsitzender (stellv.) Geschäftsführer	FDP Bornheim FDP-Ratsfraktion Bornheim FDP-Ratsfraktion Bornheim
									Sprecher	für Planung, Verkehr, Sport und Kultur der FDP-Ratsfraktion Bornheim
									Geschäftsführer	FDP-Bezirksverband Köln
97.	Maizière, Dr. Thomas de	CDU/CSU	1	3	2	Riesa/Meißen (1)		Ehrlich, Eric	Vorstand	CDU-Kreisverband Meißen
98.	Merkel, Dr. Angela	CDU/CSU	2	3	2	Stralsund (2)		Lewing, Waltraud	Kommunaler Abgeordneter	CDU/FDP-Fraktion in der Bürgerschaft der Hansestadt Stralsund
99.	Niebel, Dirk	FDP	2	1	2	Heidelberg (2)		Gelb, Michael	Vorsitzender Vorsitzender Deligierter	FDP-Fraktion Gemeinderat Hockenheim FDP Kreisverband Rhein-Neckar Bezirks-, Landes- und Bundesparteitage der FDP
100.	Nouripour, Omid	Grüne	4	1	3	Frankfurt (2)	a)	Witte, Lena	Kandidat	Landtagswahl Baden-Württemberg 2011, Wahlkreis Schwetzingen-Hockenheim
							b)	Bruns, Jutta Steinberg, Sören	Vorsitzender Kommunaler Abgeordneter	Frankfurter Stadtrat, Listenplatz 43 Grüne-Kreistagsfraktion Neu-Anspach SPD-Fraktion im Kreistag Göttingen
101.	Oppermann, Thomas	SPD	2	1	2	Göttingen (2)			Sprecher	für Wirtschaftspolitik der SPD-Fraktion im Kreistag Göttingen
102.	Pofalla, Ronald	CDU/CSU	2	1	2	Kleve (2)	a)	Schlüter, Arnold	Mitarbeiter	CDU Bürgercenter Kreis Kleve
							b)	Rothbrust, Verena	Mitarbeiter	CDU Bürgercenter Kreis Kleve
103.	Poß, Joachim	SPD	4	2	4	Gelsenkirchen (4)		Strzalla, Nadine	Mitarbeiter	Geschäftsstelle SPD Gelsenkirchen
104.	Pronold, Florian	SPD	2	2	3	Deggendorf (2)	a)	Bruckmeier, Andrea	Beisitzer	SPD Unterbezirk Passau
						Eggenfelden (1)	b)	Reitmaier, Katja	Vorsitzender (stellv.)	SPD Unterbezirk Passau
						Traunwalchen (3)	c)	Lang, Daniel	Vorsitzender (stellv.)	SPD Ortsverein Landau an der Isar
105.	Ramsauer, Dr. Peter	CDU/CSU	kA	1	3		a)	Seidl, Claudia	Beisitzer	CSU Ortsverband Teisendorf
							b)	Huber, Tanja	Schriftführer	CSU Ortsverband Waging am See
106.	Riesenhuber, Heinz	CDU/CSU	kA	kA	kA					
107.	Schäuble, Dr. Wolfgang	CDU/CSU	3	1	2	Offenburg (2)	a)	Rothenberger, Johannes	Beisitzer Vorsitzender	CDU Kreisverband Ortenau JU Bezirk Südbaden
							b)	Blum, Monika	Mitarbeiter	Sekretariat CDU Kreisverband Ortenau

108. Schavan, Prof. Dr. Annette	CDU/CSU	2	1	2	Ulm (2)				
109. Schröder, Dr. Kristina	CDU/CSU		1		Wiesbaden				
110. Solms, Dr. Hermann Otto	FDP	6	1	1	Gießen	Kaup, Andrea	Kommunaler Abgeordneter	FDP im Kreistag Gießen	
111. Spahn, Jens	CDU/CSU	5	2	2	Ahaus (1)	Hekeren, Ruth van	Mitarbeiter	Wahlkreisbüro von Johannes Röring MdB	
112. Steinbach, Erika	CDU/CSU	kA	kA	kA					
113. Steinmeier, Dr. Frank-Walter	SPD	2	4	4	Brandenburg a.d. Havel/Rathenow (2)	a) Schulze, Anett	Beisitzer	SPD Brandenburg	
						b) Haase, Sebastian	Kommunaler Abgeordneter	SPD-Fraktion Stadtverordnetenversammlung Brandenburg	
114. Trittin, Jürgen	Grüne	kA	1	1	Göttingen	Völkening, Sascha	Schriftführer	SPD Unterbezirk Brandenburg	
115. Ulrich, Alexander	Linke	kA	2		Linz am Rhein	Eschrich, Frank	Beisitzer	SPD Ortsverein Kloster Lehnin	
116. Westerwelle, Dr. Guido	FDP	3	1	1	Bonn		Kommunaler Abgeordneter	Grüne-Statratsfraktion Göttingen	
117. Widmann-Mauz, Annette	CDU/CSU	3	1	1	Tübingen	Schönherr, Elvira	Vorsitzender	Die Linke Stadtverband Primasens	
118. Wiefelspütz, Dr. Dieter	SPD		2		Lünen	a) Janßen, Annette	Mitarbeiter	Bürgerbüro CDU Tübingen	
					Hamm	b) Knobloch, Julien	Beisitzer	SPD Lünen-Nord	
119. Wissing, Dr. Volker	FDP	kA	1	kA	Landau		Beisitzer	SPD-Ortsverein Brilon	
120. Zöller, Wolfgang	CDU/CSU		1						
121. Zypries, Brigitte	SPD	2	1	2	Darmstadt (1)	a) Kosub, Katrin	Vorsitzender	SPD Eberstadt	
							Vorsitzender (stellv.)	SPD-Fraktion Darmstadt	

Anzahl Abgeordnete	121
CDU/CSU	47
SPD	30
FDP	20
Linke	13
Grüne	11
Anzahl Abgeordnete ohne genaue Angaben zu WK-Mitarbeitern (exkl. kA)	5
Anzahl Abgeordnete ohne Angaben zu WK-Mitarbeitern (kA)	18
Anzahl Abgeordnete mit möglicherweise vollständigen Angaben zu WK-Mitarb.	98

Partiefunktionen von Wahlkreismitarbeitern:

Anzahl Vorsitzende	25
Anzahl Vorsitzende (stellv.)	20
Anzahl Kassierer	3
Anzahl Schatzmeister	1
Anzahl Beisitzer	22
Anzahl Schriftführer	9
Anzahl sonstiger Vorstandsmitglieder	9
Anzahl Geschäftsführer	16
Anzahl Sprecher	6
Anzahl Kommunaler Abgeordneter	25
Anzahl Generalsekretär	1
Anzahl Bürgermeister	1
Anzahl Deligierte	2
Anzahl Kandidaten	7
Anzahl Mitarbeiter	14
Anzahl Bezirksvertreter	2

Quellen: Recherche Report Mainz von 2011, eigene Aktualisierung und Ergänzung

ARBEITSVERTRAG

gemäß Nr. 7 der Ausführungsbestimmungen
zu § 34 i. V. m. § 12 Abs. 3 Satz 4 Abgeordnetengesetz (AbgG)

Zwischen dem Mitglied des Deutschen Bundestages

Herrn / Frau _____ als Arbeitgeber(in)
und

Herrn / Frau _____ als Arbeitnehmer(in)

Geboren am: _____

Wohnhaft in: _____

wird folgender **privatrechtlicher** Arbeitsvertrag geschlossen:

§ 1**Art und Dauer der Tätigkeit**

Der/Die Arbeitnehmer(in) wird vom _____ bis _____ als

- Büro-/Schreibkraft Sekretär(in)/Bürosachbearbeiter(in) studentische Hilfskraft
 Sachbearbeiter(in) wissenschaftliche(r) Mitarbeiter(in)

zur Unterstützung bei der parlamentarischen Arbeit eingestellt / weiterbeschäftigt.

Der/Die Arbeitnehmer(in) wird durch diesen Arbeitsvertrag nicht Angehörige(r) des öffentlichen Dienstes.

§ 2**Ort der Tätigkeit**

Als Hauptbeschäftigungsort (regelmäßige Arbeitsstätte) gilt Platz der Republik 1 - 11011 Berlin
 Wahlkreis (Anschrift zwingend erforderlich)

Anschrift

§ 3**Arbeitszeit**

Als Arbeitszeit werden durchschnittlich _____ Stunden wöchentlich vereinbart.

§ 4**Entgelt**

Der/Die Arbeitgeber(in) zahlt an den (die) Arbeitnehmer(in) ein monatliches Gehalt in Höhe von

_____ €.

Darüber hinaus werden weitere Leistungen nach Maßgabe der Ausführungsbestimmungen gewährt.

§ 5

Probezeit, Kündigung, Beendigung

Die ersten drei Monate der Beschäftigung gelten als Probezeit. Während der Probezeit beträgt die Kündigungsfrist einen Monat zum Ende eines Kalendermonats.

Nach Ablauf der Probezeit beträgt die Kündigungsfrist sechs Wochen zum Ende des Kalendervierteljahres. Bei Kündigung durch den Arbeitgeber gelten für Arbeitnehmer/Arbeitnehmerinnen mit einer ununterbrochenen Beschäftigungszeit bei einem oder mehreren Bundestagsabgeordneten von mehr als 5 Jahren die Kündigungsfristen nach § 622 Abs. 2 BGB in der jeweils geltenden Fassung (vgl. Kündigungsfristengesetz vom 7.10.1993 BGBl I S. 1668), mit der Maßgabe, dass die Mindestkündigungsfrist des Satzes 1 nicht unterschritten wird. Bei der Berechnung der Beschäftigungsdauer werden Zeiten, die vor der Vollendung des fünfundzwanzigsten Lebensjahres des Arbeitnehmers liegen, nicht berücksichtigt.

Die Kündigung bzw. die Auflösung des Arbeitsvertrages hat in jedem Falle - auch während der Probezeit - schriftlich zu erfolgen.

Scheidet der/die Arbeitgeber(in) während einer Wahlperiode aus dem Deutschen Bundestag aus, endet das Arbeitsverhältnis ungeachtet der Kündigungsfristen nach Absatz 2 mit einer Frist von sechs Wochen zum Ende des Kalendervierteljahres. Als Tag, an dem die Kündigung erfolgt, gilt der Tag des Ausscheidens des Arbeitgebers/der Arbeitgeberin. Endet das Arbeitsverhältnis aufgrund einer vor dem Ausscheiden des Arbeitgebers/der Arbeitgeberin ausgesprochenen Kündigung, Aufhebung des Arbeitsvertrages oder aufgrund einer Befristung früher als bei einer Frist von sechs Wochen zum Ende des Kalendervierteljahres vom Tag des Ausscheidens ab, so bleibt es bei dem vorher festgelegten Zeitpunkt.

Das Arbeitsverhältnis endet spätestens am letzten Tag, vor dem der/die Arbeitnehmer(in) eine neue sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnimmt.

Der Arbeitsvertrag endet in jedem Fall mit Ablauf des Monats, in dem eine Wahlperiode endet. Gemäß Art. 39 Abs. 1 GG endet die Wahlperiode mit dem Zusammentritt des neuen Deutschen Bundestages.

Wird das Arbeitsverhältnis zu Beginn einer neuen Wahlperiode mit demselben Arbeitgeber fortgesetzt, entfällt die Probezeit. Wird das Arbeitsverhältnis mit einem/einer anderen Bundestagsabgeordneten fortgesetzt, gelten ungeachtet der Kündigungsfristen nach Abs. 2 die ersten drei Monate der Beschäftigung als Probezeit.

Das von vornherein befristete Arbeitsverhältnis endet mit Ablauf der vereinbarten Frist, ohne dass es einer Kündigung bedarf.

§ 6

Schlussvorschriften

Die Ausführungsbestimmungen, die Anlagen hierzu und die Anlagen zum Arbeitsvertrag in ihrer jeweils geltenden Fassung sind Bestandteile des Arbeitsvertrages.

Änderungen und Ergänzungen bedürfen zu ihrer Wirksamkeit der Schriftform; Nebenabreden, die diesem Vertrag entgegenstehen, sind nicht getroffen.

§ 7

Gerichtsstand

Bei einem Rechtsstreit zwischen Arbeitgeber(in) und Arbeitnehmer(in) ist der Hauptbeschäftigungsort des Arbeitnehmers/der Arbeitnehmerin Gerichtsstand.

Ort, Datum

Arbeitnehmer(in)

Arbeitgeber(in), MdB

Vollmacht / Erklärung des Arbeitgebers

1. Vollmacht

Hiermit bevollmächtige ich die Verwaltung des Deutschen Bundestages, alle Zahlungen, soweit sie im Rahmen der Ausführungsbestimmungen zu §12 Abs.3 AbgG erstattungsfähig sind, direkt an meinen/meine Arbeitnehmer(in) zu zahlen und den dafür notwendigen Schriftverkehr zu führen.

Darüber hinaus bevollmächtige ich die Verwaltung des Deutschen Bundestages, alle anderen erstattungsfähigen Leistungen entsprechend den Ausführungsbestimmungen an die zuständigen Stellen zu zahlen und den dafür notwendigen Schriftverkehr zu führen.

2. Erklärung

Ich bin oder war mit meiner Mitarbeiterin/meinem Mitarbeiter nicht verheiratet; es besteht bzw. bestand auch keine eingetragene Lebenspartnerschaft; ebenso bin ich mit meiner Mitarbeiterin/meinem Mitarbeiter nicht verwandt oder verschwägert.

Berlin, _____

MdB _____

Anlage zu § 6 des Arbeitsvertrages

§ 1

Allgemeine Pflichten

Der/die Arbeitnehmer(in) verpflichtet sich, die ihm/ihr übertragenen Arbeiten nach besten Kräften durchzuführen und die Interessen des Arbeitgebers/der Arbeitgeberin zu wahren.

§ 2

Schweigepflicht

(1) Der/die Arbeitnehmer(in) hat über Angelegenheiten des Arbeitgebers/der Arbeitgeberin auch nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses Verschwiegenheit zu bewahren.

(2) Ohne Genehmigung des Arbeitgebers/der Arbeitgeberin darf der/die Arbeitnehmer(in) von Schriftstücken weder sich noch einem anderen Kenntnis, Abschriften oder Ablichtungen verschaffen.

(3) Der/die Arbeitnehmer(in) hat auf Verlangen des Arbeitgebers/der Arbeitgeberin Schriftstücke des Arbeitgebers/der Arbeitgeberin herauszugeben.

§ 3

Feststellung der Arbeitsfähigkeit

(1) Der/die Arbeitgeber(in) kann bei gegebener Veranlassung durch einen Arzt seiner/ihrer Wahl oder durch das Gesundheitsamt feststellen lassen, ob der/die Arbeitnehmer(in) arbeitsfähig oder frei von ansteckenden Krankheiten ist. Von der Befugnis darf nicht willkürlich Gebrauch gemacht werden.

(2) Die Kosten der Untersuchungen trägt der Arbeitgeber/die Arbeitgeberin.

§ 4

Annahme von Belohnungen und Geschenken

Ohne Zustimmung des Arbeitgebers/der Arbeitgeberin dürfen Belohnungen und Geschenke in bezug auf die ausgeübte Tätigkeit nicht angenommen werden.

§ 5

Nebentätigkeit

Der/die Arbeitnehmer(in) verpflichtet sich, die Aufnahme jeder weiteren Beschäftigung gegen Entgelt dem Arbeitgeber und dem Referat PM 2 anzuzeigen.

§ 6

Arbeitszeit

Die Vollzeitbeschäftigung beträgt die Arbeitszeit durchschnittlich 39,0 Stunden in der Woche. Im Übrigen gelten die gesetzlichen Vorschriften.

§ 7

Gehaltszahlung

Die Zahlung des Gehaltes erfolgt am 15. eines Monats für den laufenden Kalendermonat, die Zahlung des Weihnachtsgeldes erfolgt am 15. November, die des Urlaubsgeldes am 15. Juni.

Über die Höhe des Gehaltes wird bei erstmaliger Zahlung und bei jeder Abweichung zum Vormonat eine Verdienstbescheinigung zugestellt. Weitere Verdienstbescheinigungen mit denselben Angaben werden grundsätzlich nicht ausgestellt.

§ 8

Gehalt während der Krankheit

(1) Bei Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit erhält der/die Arbeitnehmer(in) für bestimmte Zeit sein/ihr Gehalt weiter.

(2) Der/die Arbeitnehmer(in) erhält bis zur Dauer von 6 Wochen Arbeitsentgelt in Höhe des vertraglich vereinbarten Gehaltes.

(3) Nach Ablauf des in Abs. 2 festgelegten Zeitraums erhält der/die Arbeitnehmer(in) einen Krankengeldzuschuss in Höhe des Unterschiedsbetrages zwischen den tatsächlichen Barleistungen der Krankenkasse und des sich aus Abs. 2 ergebenden Nettogehaltes. Bei der Ermittlung des Nettogehaltes ist bei freiwillig Krankenversicherten deren Gesamtkranken- und Pflegeversicherungsbeitrag abzüglich Arbeitgeberzuschuss zu berücksichtigen. Für Beschäftigte, die wegen Übersteigens der Jahresarbeitsentgeltgrenze nicht der Versicherungspflicht in der gesetzlichen Krankenversicherung unterliegen, ist bei der Berechnung des Krankengeldzuschusses der Krankengeldhöchstsatz, der bei der Pflichtversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung zustünde, zugrunde zu legen. Der Krankengeldzuschuss wird bei einer ununterbrochenen Beschäftigungszeit bei einem oder mehreren Abgeordneten des Deutschen Bundestages von

- mehr als einem Jahr längstens bis zum Ende der 13. Woche
- von mehr als drei Jahren längstens bis zum Ende der 39. Woche

ab dem Beginn der Arbeitsunfähigkeit, jedoch nicht über den Zeitpunkt der Beendigung des Arbeitsverhältnisses hinaus, gezahlt. Beträgt die Beschäftigungszeit des/der Arbeitnehmers/Arbeitnehmerin noch nicht ein Jahr, steht ihm/ihr kein Krankengeldzuschuss zu.

Ein Zuschuss zum Übergangsgeld eines Rentenversicherungsträgers wird über eine Vergleichsberechnung dem des Krankengeldes angeglichen.

(4) Für die Arbeitnehmer(innen), die am 15. Oktober 1994 bei einem Mitglied des Deutschen Bundestages in einem Arbeitsverhältnis gestanden haben, wird unbeschadet des Absatzes 2 das Gehalt bei einer ununterbrochenen Beschäftigungszeit bei einem oder mehreren Bundestagsabgeordneten von

- bis zu zwei Jahren bis zum Ende der 6. Woche,
- mehr als zwei Jahren bis zum Ende der 9. Woche,
- mehr als drei Jahren bis zum Ende der 12. Woche und
- mehr als fünf Jahren bis zum Ende der 15. Woche

seit dem Beginn der Arbeitsunfähigkeit weiter gewährt. Nach Ablauf der vorgenannten Zeiträume findet Abs. 3 Satz 2 Anwendung.

(5) Der/die Arbeitnehmer(in) hat den Arbeitgeber/die Arbeitgeberin und das Referat PM 2 als Erstattungsstelle unverzüglich von krankheitsbedingter Arbeitsunfähigkeit zu benachrichtigen. Bei Arbeitsunfähigkeit, die länger als drei Arbeitstage andauert, ist ein ärztliches Attest vorzulegen.

§ 9

Urlaub

(1) Der/die Arbeitnehmer(in) hat für jedes Kalenderjahr Anspruch auf Erholungsurlaub unter Fortzahlung seines/ihrer Gehaltes.

(2) Bei einer Tätigkeit am Sitz des Deutschen Bundestages soll der Urlaub grundsätzlich in sitzungsfreien Wochen genommen werden.

(3) Der Urlaub beträgt bis zum vollendeten 30. Lebensjahr 26 Arbeitstage,
bis zum vollendeten 40. Lebensjahr 29 Arbeitstage,
nach vollendetem 40. Lebensjahr 30 Arbeitstage.

(4) Hat der/die Arbeitnehmer(in) bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses bereits Urlaub über den ihm/ihr zustehenden Umfang erhalten, so darf das dafür bereits gezahlte Urlaubsentgelt nicht zurückgefordert werden.

(5) Erkrankt der/die Arbeitnehmer(in) während seines/ihrer Urlaubs, so wird die Zeit der Erkrankung nicht auf den Urlaub angerechnet. Die Erkrankung ist durch ein ärztliches Attest

nachzuweisen.

(6) Der Erholungsurlaub muss spätestens bis zum Ende der Sommerpause des folgenden Kalenderjahres genommen werden. Wird der Urlaub bis zu diesem Zeitpunkt nicht genommen, so geht der Anspruch verloren, es sei denn, die Inanspruchnahme des Urlaubs war aus dienstlichen Gründen nicht möglich.

(7) Beginnt oder endet das Arbeitsverhältnis im Laufe eines Kalenderjahres, findet § 5 des Bundesurlaubsgesetzes Anwendung.

(8) Schwerbehinderte Beschäftigte mit einem Grad der Behinderung von mindestens 50 v. H. erhalten einen Zusatzurlaub von 5 Arbeitstagen im Kalenderjahr.

§ 10

Arbeitsfreistellung

An den Tagen vor Neujahr (31. Dezember) und vor dem ersten Weihnachtstag (24. Dezember) wird, soweit es die dienstlichen Verhältnisse zulassen, Arbeitsbefreiung unter Fortzahlung des Gehaltes gewährt. Kann die Arbeitsbefreiung aus dienstlichen Gründen nicht erteilt werden, ist für die Arbeit bis 12.00 Uhr an einem anderen Tag zwingend Freizeitausgleich zu gewähren.

§ 11

Arbeitsbefreiung

(1) Der/die Arbeitnehmer(in) wird in den nachstehend genannten Fällen unter Fortzahlung seines/ihrer Gehaltes von der Arbeit befreit, sofern der Anlass nicht auf einen arbeitsfreien Tag fällt:

- | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| a) Niederkunft der Ehefrau oder der Lebenspartnerin | 1 Arbeitstag |
| b) Tod des Ehegatten, eines Kindes, eines Elternteils oder des Lebenspartners | 2 Arbeitstage |
| c) Umzug aus dienstlichem oder betrieblichem Grund an einen anderen Ort | 1 Arbeitstag |
| d) 25- und 40-jähriges Arbeitsjubiläum | 1 Arbeitstag |
| e) Schwere Erkrankung, | |
| aa) eines Angehörigen, soweit er in demselben Haushalt lebt | 1 Arbeitstag im Kalenderjahr bis zu 4 Arbeitstagen im Kalenderjahr |
| bb) eines Kindes, welches das 12. Lebensjahr noch nicht vollendet hat, wenn im laufenden Kalenderjahr kein Anspruch auf Krankengeld besteht oder bestanden hat,*) | 4 Arbeitstage im Kalenderjahr bis zu 4 Arbeitstagen im Kalenderjahr |
| cc) einer Betreuungsperson, wenn der/die Arbeitnehmer(in) deshalb die Betreuung seines/ihrer Kindes, das das 8. Lebensjahr noch nicht vollendet hat oder wegen körperlicher, geistiger oder seelischer Behinderung dauernd pflegebedürftig ist, übernehmen muss. | |

Eine Freistellung erfolgt nur, soweit eine andere Person zur Pflege oder Betreuung nicht sofort zur Verfügung steht und der Arzt in den Fällen der Doppelbuchstaben aa und bb die Notwendigkeit der Anwesenheit der Arbeitnehmerin/des Arbeitnehmers zur vorläufigen Pflege bescheinigt. Die Freistellung darf insgesamt 5 Arbeitstage im Kalenderjahr nicht überschreiten.

f) Ärztliche Behandlung der Arbeitnehmerin/des Arbeitnehmers, wenn diese während der Arbeitszeit erfolgen muss, für die erforderliche nachgewiesene Abwesenheit einschließlich erforderlicher Wegezeit.

(2) Bei Erfüllung allgemeiner staatsbürgerlicher Pflichten nach deutschem Recht, soweit die Arbeitsbefreiung gesetzlich vorgeschrieben ist und soweit die Pflichten nicht außerhalb der Arbeitszeit, gegebenenfalls nach ihrer Vorlegung, wahrgenommen werden können, besteht der Anspruch auf Fortzahlung des Gehaltes nur insoweit, als der/die Arbeitnehmer(in) nicht Ansprüche auf Ersatz des Gehaltes geltend machen kann. Die fortgezählten Beträge gelten in Höhe des Ersatzanspruchs als Vorschuss auf die Leistungen der Kostenträger. Der/die Arbeitnehmer(in) hat den Ersatzanspruch geltend zu machen und die erhaltenen Beträge an die gehaltzahlende Stelle zurückzahlen.

(3) In sonstigen dringenden Fällen kann Arbeitsbefreiung bis zu drei Tagen gewährt werden. In begründeten Fällen kann bei Verzicht auf Gehalt Arbeitsbefreiung gewährt werden, wenn die dienstlichen Verhältnisse es gestatten (z.B. Umzug aus persönlichen Gründen).

*) Versicherte mit Anspruch auf Krankengeld haben gegen ihren Arbeitgeber Anspruch auf unbezahlte Freistellung (§ 45 SGB V). Die Verwaltung (Referat PM 2) ist unverzüglich von der Arbeitsbefreiung zu unterrichten.

§ 12

Fahrt- und Reisekosten

Ist der/die Arbeitnehmer(in) verpflichtet, an verschiedenen Orten seinen/ihrer dienstlichen Verpflichtungen nachzugehen und/oder Dienstfahrten am Ort vorzunehmen, so sind ihm/ihr die notwendigen Auslagen zu erstatten. Die Kosten werden über die in den Ausführungsbestimmungen vorgesehenen Erstattungsmöglichkeiten hinaus nicht aus der Mitarbeiterpauschale ersetzt.

§ 13

Erstattungsakte

Der/die Arbeitnehmer(in) hat das Recht auf Einsicht in die Erstattungsakte.

§ 14

Zeugnis, Zwischenzeugnis

Dem/der Arbeitnehmer(in) ist bei Ausscheiden aus dem Arbeitsverhältnis ein Zeugnis auszustellen. Zwischenzeugnisse sind auf Verlangen des Arbeitnehmers/der Arbeitnehmerin zu erteilen.

§ 15

Datenschutz

Gemäß § 26 Abs. 1 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) wird darauf hingewiesen, dass die persönlichen Daten des Arbeitnehmers/der Arbeitnehmerin für die Gehaltsberechnung im automatisierten Verfahren verarbeitet werden.

Innerhalb der Bundestagsverwaltung werden durch das Referat PM 2 bei Beginn und Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses an die Zentrale Ausweisstelle, das Geheimchutzreferat, die Schlüsselstelle, die Poststelle und die Bibliothek folgende personenbezogenen Daten übermittelt: Name, Vorname, Arbeitgeber (MdB), Eintritts- und Austrittsdatum.

§ 16

Fristen

Ansprüche aus dem Arbeitsverhältnis verfallen, wenn sie nicht innerhalb einer Ausschlussfrist von 6 Monaten nach Fälligkeit schriftlich geltend gemacht werden.

Anlage zu § 5 des Arbeitsvertrages

Pflichten des/der Arbeitnehmer(in)s bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses

bei zeitlich befristetem Arbeitsverhältnis:

Zur Aufrechterhaltung ungekürzter Ansprüche auf Arbeitslosengeld ist der/die Arbeitnehmer(in) verpflichtet, sich 3 Monate vor Ablauf des Vertragsverhältnisses persönlich bei der Bundesagentur für Arbeit arbeitsuchend zu melden. Sofern dieses Arbeitsverhältnis für eine kürzere Dauer als 3 Monate befristet ist, hat die Meldung unverzüglich zu erfolgen. Dies gilt entsprechend, wenn der/die Arbeitgeber(in) während einer Wahlperiode aus dem Deutschen Bundestag ausscheidet. Weiterhin ist der/die Arbeitnehmer(in) verpflichtet, aktiv nach einer Beschäftigung zu suchen. Keine Meldepflicht besteht, wenn dieses Arbeitsverhältnis lediglich für einen Zeitraum von bis zu 6 Wochen geschlossen ist.

bei Kündigung/Aufhebungsvertrag:

Zur Aufrechterhaltung ungekürzter Ansprüche auf Arbeitslosengeld ist der/die Arbeitnehmer(in) unbeschadet evtl. Sperrzeiten verpflichtet, sich unverzüglich, nachdem er/sie die Kündigung mitgeteilt bzw. erhalten hat oder der Aufhebungsvertrag abgeschlossen wurde, persönlich bei der Bundesagentur für Arbeit arbeitsuchend zu melden. Sofern dieses Arbeitsverhältnis noch länger als 3 Monate besteht, ist eine Meldung 3 Monate vor Beendigung ausreichend. Weiter besteht die Verpflichtung, aktiv nach einer Beschäftigung zu suchen.



Rechtsvorschriften für den Ersatz von Aufwendungen, die den Mitgliedern des Deutschen Bundestages durch die Beschäftigung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern entstehen

**- § 12 Abs. 3 Abgeordnetengesetz (AbgG)-
vom 18. Februar 1977 i. d. F. vom 5. Februar 2009**

"Ein Mitglied des Bundestages erhält Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern zur Unterstützung bei der Erledigung seiner parlamentarischen Arbeit gegen Nachweis ersetzt. Der Ersatzanspruch ist nicht auf ein anderes Mitglied des Bundestages übertragbar. Der Ersatz von Aufwendungen für Arbeitsverträge mit Mitarbeitern, die mit dem Mitglied des Bundestages verwandt, verheiratet oder verschwägert sind oder waren, ist grundsätzlich unzulässig. Entsprechendes gilt für den Ersatz von Aufwendungen für Arbeitsverträge mit Lebenspartnern oder früheren Lebenspartnern eines Mitglieds des Bundestages. Einzelheiten über den Umfang und die Voraussetzungen für den Ersatz von Aufwendungen, über nicht abdingbare Mindestvorschriften für den Arbeitsvertrag und sonstige Fragen regeln das Haushaltsgesetz und die vom Ältestenrat zu erlassenden Ausführungsbestimmungen. Die Abrechnung der Gehälter und anderer Aufwendungen für Mitarbeiter erfolgt durch die Verwaltung des Bundestages. Eine Haftung des Bundestages gegenüber Dritten ist ausgeschlossen. Die Mitarbeiter sind nicht Angehörige des öffentlichen Dienstes. Es bestehen keine arbeitsrechtlichen Beziehungen zwischen den Mitarbeitern und der Verwaltung des Bundestages."

**Ausführungsbestimmungen
vom 19. Januar 1978 i. d. F. vom 12. Oktober 2007**

Nach § 34 i. V. m. § 12 Abs. 3 Satz 6 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz - AbgG) vom 18. Februar 1977 werden für den Ersatz von Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern folgende Ausführungsbestimmungen erlassen:

Nr. 1 Grundsatz für den Ersatz von Aufwendungen

Den Mitgliedern des Bundestages werden bei Vorliegen nachfolgender Voraussetzungen Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern, die sie zur Unterstützung bei der Erledigung ihrer parlamentarischen Arbeit einstellen, gegen Nachweis ersetzt.

Auf Antrag kann die in Nr. 10 genannte Kommission auch der Erstattung von Aufwendungen für ein Ausbildungsverhältnis zustimmen.

Nr. 2 Umfang des Ersatzes von Aufwendungen

Ersetzt werden Gehälter und Reisekosten von Mitarbeitern bis zu einem Höchstbetrag, der sich aus dem Haushaltsplan ergibt und der Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst angepasst wird. Die Gehälter der Mitarbeiter werden durch die Verwaltung des Bundestages (Referat PM 2) entsprechend dieser Anpassung neu berechnet, sofern das Mitglied des Bundestages keine entgegenstehende Verfügung trifft. Die Reisekosten werden gem. Nr. 4a dieser Bestimmungen erstattet. Der Höchstbetrag soll gleichmäßig auf ein Haushaltsjahr verteilt werden. In diesem Zeitraum nicht ausgeschöpfte Mittel können unter Beachtung der in Nr. 3 dieser Bestimmungen festgelegten Fristen noch im darauf folgenden Jahr verwendet werden, sofern hierfür im abgelaufenen Jahr Zahlungsverpflichtungen entstanden sind.

Referat PM 2 – Mitarbeiter von Abgeordneten:

Dorotheenstr. 93, Zi. 228, Vorzimmer, Telefon: +49 30 227-32250, Fax +49 227-36671,
vorzimmer.pm2@bundestag.de

Stand: Januar 2010

Zusätzlich zu diesem Höchstbetrag werden folgende Aufwendungen ersetzt:

- a) Weihnachtsgeld in Höhe von 82,14 % eines Zwölftels des Jahresgrundgehaltes; bei Einstellung im Laufe eines Kalenderjahres anteilig ab Beginn der Beschäftigung bzw. des Ausbildungsverhältnisses. Im Laufe des Jahres stattfindende Tariferhöhungen oder Höhergruppierungen (Wechsel in eine andere Gruppe des Gehaltsrahmens mit zeitlich unbefristeter Gehaltserhöhung) werden rückwirkend ab Jahresanfang bzw. Einstellungsmonat berücksichtigt. Ein Anspruch besteht nur dann, wenn das Arbeitsverhältnis bzw. das Ausbildungsverhältnis am 1. Oktober des Jahres bestanden hat und bis zum 31. Dezember des Jahres fortbesteht. Beschäftigte, die Elternzeit nach dem Bundeserziehungsgeldgesetz in Anspruch nehmen, erhalten Weihnachtsgeld für einen Zeitraum bis zur Vollendung des 12. Lebensmonats des Kindes. Der Anspruch kann durch die Geburt eines weiteren Kindes während der Elternzeit weder neu aufleben noch verlängert werden.
Bei der Berechnung des Weihnachtsgeldes wird der Gehaltsanspruch vor Beginn der Mutterschutzfrist bzw. vor Beginn der Elternzeit zugrunde gelegt.
Wird auf Grund eines während der Elternzeit abgeschlossenen Arbeitsverhältnisses Weihnachtsgeld gewährt, so wird diese Leistung auf das nach Satz 1 gewährte Weihnachtsgeld angerechnet.
- b) Urlaubsgeld in Höhe von 307 €, sofern der Mitarbeiter bzw. Auszubildende im Juni des laufenden Jahres einen Anspruch auf Gehalt oder Ausbildungsvergütung bzw. Krankengeld hatte und das Arbeitsverhältnis bzw. Ausbildungsverhältnis spätestens am ersten Werktag des laufenden Kalenderjahres begann. Bei Teilzeitbeschäftigung bei einem oder mehreren Mitgliedern des Bundestages wird das Urlaubsgeld entsprechend der vereinbarten Arbeitszeit anteilig bis zu einem Höchstbetrag von 307 € gewährt.
Während der Elternzeit wird Urlaubsgeld nur dann gewährt, wenn der Beschäftigte einen Gehaltsanspruch für mindestens drei volle Kalendermonate des ersten Kalenderhalbjahres gehabt hat.
Ein Anspruch auf Urlaubsgeld besteht auch für das Kalenderjahr, in dem die Arbeit in unmittelbarem Anschluss an die Elternzeit wieder aufgenommen worden ist.
Wird auf Grund eines während der Elternzeit abgeschlossenen Arbeitsverhältnisses Urlaubsgeld gewährt, so wird diese Leistung auf das nach Abs. 1 gewährte Urlaubsgeld angerechnet.
- c) Zulage für länger beschäftigte Mitarbeiter nach einer ununterbrochenen Beschäftigung bei einem oder mehreren Mitgliedern des Bundestages von 8 Jahren 103 €, von 12 Jahren 205 €, von 16 Jahren 307 € monatlich. Bei Teilzeitbeschäftigung wird die Zulage entsprechend der vereinbarten Arbeitszeit anteilig bis zu vorgenannten Höchstbeträgen gezahlt. Rentner, Pensionäre sowie Empfänger vergleichbarer Leistungen und Studenten sind von dieser Regelung ausgenommen.
- d) Arbeitgeberzuschüsse zum Krankengeld und zum Mutterschaftsgeld nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen.
- e) Arbeitgeberanteile zur gesetzlichen Sozialversicherung sowie zur freiwilligen bzw. privaten Krankenversicherung nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen.
- f) Arbeitgeberanteile zu einer der Rentenversicherung gleichgestellten Versorgungskasse bis zur Höhe des gesetzlichen Arbeitgeberanteils zur Rentenversicherung, soweit eine Befreiung nach § 6 SGB VI vorliegt.

-
- g) Arbeitgeberleistungen zum Versorgungszuschlag für die Beschäftigung eines bei einem Mitglied des Bundestages beurlaubten Beamten in Höhe von 50 v. H. des von der beurlaubenden Behörde festgesetzten Versorgungszuschlages, höchstens jedoch in Höhe der gesetzlichen Arbeitgeberleistungen zur Rentenversicherung.
- h) Arbeitgeberanteile zur freiwilligen Zusatzversorgung bei dem Versorgungsverband bundes- und landesgeförderter Unternehmen e. V. (VBLU) bis zur Höhe von $66 \frac{2}{3}$ v. H. des jeweiligen satzungsgemäßen Beitrages, sofern der Mitarbeiter in der gesetzlichen Altersversorgung pflichtversichert ist oder aufgrund eines Befreiungsbescheides Anwartschaft auf eine gleichwertige Versorgung hat und hierzu Beiträge leistet.
Eine Anmeldung zur Zusatzversorgung ist ausgeschlossen, wenn das Arbeitsverhältnis für weniger als sechs Monate abgeschlossen wird.
- i) Beiträge zur gesetzlichen Unfallversicherung bei der Verwaltungsberufsgenossenschaft nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen.
- j) Vermögenswirksame Arbeitgeberleistungen in Höhe von monatlich 13,29 € bei Vollbeschäftigung und 6,65 € bei Teilzeitbeschäftigung.
- k) Ersatz für die Einstellung von Aushilfskräften und zusätzlicher Mitarbeiter in besonders begründeten Ausnahmefällen.
Der Antrag ist schriftlich zu begründen. Über den Antrag entscheidet die Kommission.
- l) Unterstützung der Mitarbeiter in besonderen Härtefällen. Über die Anträge entscheidet die Kommission.
- m) Sterbegeld.
Der überlebende Ehegatte/Lebenspartner sowie die Kinder des Mitarbeiters erhalten für die auf den Sterbemonat folgenden drei Monate die Bezüge des Verstorbenen (Sterbegeld). Sind Hinterbliebene nach Satz 1 nicht vorhanden, so ist das Sterbegeld auf Antrag zu gewähren:
- Verwandten der aufsteigenden Linie, Geschwistern, Geschwisterkindern oder Stiefkindern, wenn sie zur Zeit des Todes des Mitarbeiters mit diesem in häuslicher Gemeinschaft gelebt haben oder wenn der Verstorbene ganz oder überwiegend ihr Ernährer gewesen ist,
 - sonstigen natürlichen Personen, die die Kosten der letzten Krankheit oder der Bestattung getragen haben, bis zur Höhe ihrer Aufwendungen, jedoch nicht über die in Satz 1 bezeichneten Bezüge hinaus.
- Sind an den Verstorbenen Bezüge oder Vorschüsse über den Sterbetag hinaus gezahlt worden, werden diese auf das Sterbegeld angerechnet. Das Sterbegeld wird in einer Summe gezahlt. Liegt ein wichtiger Grund vor, so kann eine andere Zahlungsweise bestimmt werden. An wen das Sterbegeld zu zahlen und wie es unter mehreren Berechtigten zu verteilen ist, bestimmt die Kommission.
- n) Übergangsgeld für langjährig beschäftigte Mitarbeiter, deren Arbeitsverhältnisse infolge Ausscheidens des Mitglieds des Bundestages während bzw. zum Ende einer Legislaturperiode enden. Der Mitarbeiter erhält nach einer ununterbrochenen Beschäftigung bei einem oder mehreren Mitgliedern des Bundestages von 8 Jahren oder zwei Wahlperioden und nach Vollendung des 30. Lebensjahres ein Übergangsgeld von vier Monatsnettogehältern, von 8 Jahren oder zwei Wahlperioden und nach Vollendung des 50. Lebensjahres von sechs Monatsnettogehältern, von 12 Jahren oder drei Wahlperioden und Vollendung des 50. Lebensjahres von neun Monatsnettogehältern. Bemessungsgrundlage für die Berechnung des Übergangsgeldes ist das durchschnittliche Monatsnetto Gehalt der letzten 12 abgerechneten Kalen-

dermonate. Beitragszuschüsse, Überstundenvergütung, Vermögenswirksame Leistungen des Arbeitgebers und Jahressonderzahlungen zählen nicht zur Bemessungsgrundlage. Bei von der Versicherungspflicht nach § 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB VI für die Zeit der Beschäftigung bei dem Mitglied befreiten Mitgliedern einer berufsständischen Versorgungseinrichtung vermindert sich das Monatsnetto Gehalt um den zu entrichtenden Arbeitnehmerbeitrag. Gehaltsminderungen infolge von Krankheit, Mutterschutz und Elternzeit bleiben unberücksichtigt. Die Auszahlung erfolgt monatlich.

Der Anspruch auf Übergangsgeld entsteht am Tage nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses bzw. nach Ende der Gehaltszahlung gem. § 5 des Arbeitsvertrages. Er muss innerhalb von sechs Monaten geltend gemacht werden. Rentner, Pensionäre sowie Empfänger vergleichbarer Leistungen und Studenten sind von dieser Regelung ausgenommen. Der Anspruch auf Übergangsgeld erlischt mit Aufnahme einer neuen versicherungspflichtigen Beschäftigung oder der Berufung in ein Beamtenverhältnis. Im Fall der Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit wird der steuerliche Gewinn auf das Übergangsgeld angerechnet. Auf das Übergangsgeld werden Arbeitslosengeld bzw. Ansprüche hierauf angerechnet. Der Anspruch auf Übergangsgeld ruht für die Dauer des Krankengeldbezuges.

Nr. 2 a Umfang der Erstattung für die Beschäftigung von Praktikantinnen und Praktikanten

Ersetzt wird die Vergütung von Praktikanten gegen Nachweis bis zu dem in Nr. 2 genannten Höchstbetrag. Nr. 2 Abs. 2 Buchstaben a – c und f – k sowie j – n finden keine Anwendung. Reisekosten werden Praktikanten in der Regel nicht erstattet. Überstunden werden nicht vergütet. Im Übrigen gelten die Ausführungsbestimmungen sinngemäß.

Nr. 3 Voraussetzungen für den Ersatz von Aufwendungen

Der Ersatz von Aufwendungen ist frühestens ab Beginn des Monats zulässig, in dem Referat PM 2 der Arbeitsvertrag oder Vertragsänderungen vorgelegt werden. Ersatz wird nur geleistet, soweit das Gehalt des Mitarbeiters seiner Vorbildung, Berufserfahrung und ausgeübten Tätigkeit entspricht und die Gehaltsvereinbarung den vom Ältestenrat beschlossenen Gehaltsrahmen nicht übersteigt. Für die Einstufung als wissenschaftlicher Mitarbeiter ist grundsätzlich ein Fachhoch-/ Hochschulabschluss erforderlich. Dieser Rahmen stellt in seiner oberen Begrenzung auf besonders befähigte und berufserfahrene Mitarbeiter ab. Der für die jeweilige Beschäftigungsgruppe geltende Gehaltsrahmen darf weder unter- noch überschritten werden.

Geleistete Überstunden sind grundsätzlich durch Freizeit auszugleichen. Ist ausnahmsweise ein Freizeitausgleich nicht möglich, kann das Mitglied des Bundestages die Überstunden aus seiner Mitarbeiterpauschale vergüten. Diese Überstunden sind dem Referat PM 2 unverzüglich, spätestens jedoch bis zum 15. Kalendertag im dritten Monat nach dem Monat, in dem die Überstunden geleistet worden sind, schriftlich anzuzeigen. Für weiter zurückliegende Zeiträume kann keine Abgeltung erfolgen.

Nr. 4 Unterlagen für den Ersatz von Aufwendungen und Gehaltszahlung

Dem Referat PM 2 sind das Original des Arbeitsvertrages sowie die für die Zahlung zwingend erforderlichen Unterlagen zu überlassen. Bei Abschluss des Arbeitsvertrages ist darauf zu achten, dass der Termin für den Beginn der Beschäftigung so gelegt wird, dass die nach den sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften vorgegebene Frist von sechs Wochen zur Anmeldung der Beschäftigten beim Sozialversicherungsträger eingehalten werden kann. Der Arbeitsvertrag und der Personalbogen sind dem Referat PM 2 so rechtzeitig vorzulegen, dass diese Meldung innerhalb dieser Frist erfolgen kann.

Unterlässt ein Mitglied des Bundestages die rechtzeitige Mitteilung über die Änderung oder Beendigung des Arbeitsverhältnisses und kommt es infolgedessen zu Überzahlungen, so haftet das Mitglied des Bundestages insbesondere mit seiner Entschädigung gemäß § 11 AbgG für die ordnungsgemäße Rückerstattung.

Die Gehaltszahlung erfolgt zum 15. eines jeden Monats für den laufenden Kalendermonat auf ein Konto des Mitarbeiters, sofern die notwendigen Unterlagen am 25. des Vormonats dem Referat PM 2 vorliegen.

Nr. 4 a Erstattung von Reisekosten

Ersetzt werden Kosten für Dienstreisen von Mitarbeitern bei Vorliegen der nachfolgenden Voraussetzungen:

Dienstreisen sind alle Reisen zur Erledigung von Dienstgeschäften außerhalb des Wahlkreises und außerhalb Berlins, die zur Unterstützung des Mitglieds bei der Erledigung seiner parlamentarischen Arbeit dienen.

Ersetzt werden Kosten für Dienstreisen zwischen dem Wahlkreis und Berlin sowie in die jeweilige Landeshauptstadt, nach Bonn, nach Brüssel, nach Straßburg und nach Luxemburg (Arbeitsorte des Europäischen Parlaments bzw. Sitz des Europarats) und zu offiziellen Veranstaltungen des Deutschen Bundestages und seiner Gremien innerhalb Deutschlands.

Bei gemeinsamen Fahrten von Mitgliedern und Mitarbeitern im Kraftfahrzeug des Mitarbeiters ist eine Kostenerstattung an den Mitarbeiter aus der Mitarbeiterpauschale unzulässig.

Soweit nichts anderes bestimmt ist, finden die Vorschriften des Bundesreisekostengesetzes in ihrer jeweiligen Fassung sinngemäß Anwendung.

Ein schriftliches Antragsverfahren auf Genehmigung der Dienstreise entfällt. Tagegelder werden nicht erstattet.

Reisekostenabrechnungen sind dem Referat PM 2 unverzüglich nach Beendigung der Dienstreise, spätestens zum 15. des auf die Beendigung der Dienstreise folgenden Monats vorzulegen. Für weiter zurückliegende Zeiträume kann keine Erstattung erfolgen.

Auf dem Abrechnungsformular bestätigt das Mitglied die Richtigkeit der Angaben und die Angemessenheit der Kosten. Nachweise sind im Original beizufügen.

Nr. 5 Kein Ersatz von Aufwendungen für die Beschäftigung von Angehörigen

Das Mitglied des Bundestages versichert gegenüber der Verwaltung, dass es mit seinem Mitarbeiter nicht verwandt, verschwägert oder verheiratet ist oder war und keine eingetragene Lebenspartnerschaft besteht bzw. bestand.

Nr. 6 Mehrfachbeschäftigung

Nicht ersetzt werden Aufwendungen für Mitarbeiter, die zur selben Zeit in einem weiteren Arbeits- oder Dienstverhältnis stehen und die nach § 3 Arbeitszeitgesetz (ArbZG) zulässige Arbeitszeit überschreiten. Das gilt nicht, wenn der Mitarbeiter für die Tätigkeit bei einem Mitglied des Bundestages unter Fortfall der Bezüge beurlaubt oder freigestellt ist. Bei zusätzlicher Teilzeitbeschäftigung dürfen sich die Arbeitszeiten nicht überschneiden.

Nr. 7 Arbeitsverhältnis

Der Arbeitsvertrag wird zwischen dem Mitglied des Bundestages und dem Mitarbeiter geschlossen. Er muss mindestens die vom Ältestenrat in einem Musterarbeitsvertrag getroffenen Regelungen enthalten. Kündigungen und Vertragsänderungen müssen schriftlich erfolgen.

Inhalt und Umfang der Beschäftigung seines Mitarbeiters bestimmt das Mitglied des Bundestages, das auch die Verantwortung für die bestimmungsgemäße Verwendung der Haushaltsmittel trägt.

Nr. 8 Sicherheitsüberprüfung

Eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit darf nur übertragen werden, wenn vorher gemäß dem Sicherheitsüberprüfungsgesetz (SÜG) eine Überprüfung stattgefunden hat und der Mitarbeiter zum Zugang zu Verschlusssachen ermächtigt worden ist.

Die Sicherheitsüberprüfung bedarf der Zustimmung des Mitarbeiters.

Das Mitglied des Bundestages wird über das Ergebnis der Sicherheitsüberprüfung unterrichtet.

Der Mitarbeiter hat bei Beginn des Arbeitsverhältnisses ein polizeiliches Führungszeugnis vorzulegen (entfällt bei kurzfristiger Beschäftigung bis zu zwei Monaten). Die Kosten hierfür werden nicht erstattet.

Nr. 9 Arbeitsgemeinschaften

Mehrere Mitglieder des Bundestages können einen Mitarbeiter oder mehrere Mitarbeiter gemeinsam beschäftigen. In diesem Fall ist ein Mitglied für die laufende Geschäftsführung zu benennen.

Nr. 10 Kommission

In Zweifelsfällen und über Ausnahmen entscheidet die Kommission des Ältestenrates für Angelegenheiten von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Abgeordneten. Gegen diese Entscheidung ist die Anrufung des Ältestenrates zulässig.

Nr. 11 Inkrafttreten

Die vorliegende Fassung der Ausführungsbestimmungen tritt mit Wirkung vom 12. Oktober 2007 in Kraft. Sie ersetzt die Ausführungsbestimmungen vom 19. Januar 1978 i. d. F. vom 27. April 2007.

Gültig ab 01.01.2010

**Anlage
zu den Ausführungsbestimmungen**

für den Ersatz von Aufwendungen, die den Mitgliedern des Deutschen Bundestages durch die Beschäftigung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern entstehen.

Gehaltsrahmen

Gruppe	Bruttogehalt in € (bei 39,0 WoStd.)	Stundenlohn in €
1 Schreib- und Bürokräfte	1.468 bis 2.861	8,69 bis 16,83
2 Sekretärinnen und Bürosachbearbeiter(innen)	1.749 bis 4.003	10,35 bis 23,69
3 Sachbe- arbeiter(innen)	2.031 bis 4.357	12,02 bis 25,78
4 Wissenschaftliche Mitarbeiter(innen)*	2.680 bis 6.737	15,86 bis 39,86

* Für die Einstufung in die Gruppe 4 ist grundsätzlich ein Hochschul- bzw. Fachhochschulabschluss erforderlich.

Die monatliche Pauschale beträgt 14.889 €

Berichte des Bundestagspräsidenten über Fraktionszuschüsse

Jahr	Haushaltspläne in Tsd. DM bzw. EUR		Berichte des Präsidenten des Deutschen Bundestages nach § 50 AbgG in DM bzw. EUR					Jahr
	Soll	Ist	Gesamtbetrag (jährli.) ex post	Grundbetrag (monatl.) ¹		Kopfbetrag (monatl.) ¹		
				ex ante	ex post	ex ante	ex post	
1999	117.665	117.665	117.665.000		522.595		9.919	1999
2000	117.677	117.630	117.677.000	522.595	522.595	9.919	9.919	2000
2001	119.929	119.784	119.929.000	533.151	533.151	10.119	10.119	2001
2002	62.029	60.918	62.029.000	279.056	279.056	5.296	5.296	2002
2003	58.481	58.444	58.481.000		279.056		5.826	2003
2004	60.546	60.379	60.546.000	288.907	288.907	6.032	6.032	2004
2005	61.231	62.229	61.231.000	293.270	293.270	6.123	6.123	2005
2006	67.613	67.612	67.613.000	300.045	302.977	6.264	6.326	2006
2007	68.402	68.277	68.402.000	306.552	306.552	6.401	6.401	2007
2008	69.529	69.462	69.529.000	308.483	312.315	6.441	6.521	2008
2009	75.468	75.788	75.468.000	334.677	339.361	6.988	7.086	2009
2010	78.732	78.732	78.732.000	341.160	344.553	7.124	7.194	2010
2011	80.541		80.541.000	353.201	352.478	7.375	7.359	2011
2012	80.835			354.558		7.402		2012

1999 bis 2001 in DM.
2002 bis 2012 in EUR.

Quellen: Bundeshaushaltspläne 1999 bis 2012; Deutscher Bundestag, Drucksachen 14/1822, 14/4151, 14/7001, 14/9976, 15/1784, 15/3894, 15/6005, 16/2726, 16/6516, 16/10326, 17/35, 17/3171, 17/7149.

¹ Die Oppositionsfraktionen erhalten einen weiteren Zuschlag von 15 Prozent auf den Grundbetrag und von 10 Prozent auf den Kopfbetrag.

Anlage 11

Fraktionszuschüsse im Bundestag 1949 – 2011

– In Mio. DM –

	- Plan -	- Ist -	Zahl der Abgeordneten
1949	—	—	402
1950	0,3	0,3	
1951	0,3 (= 0,348)	0,3	
1952	0,3	0,3	
1953	0,3	0,4	487
1954	0,7	0,7	
1955	1,0	0,9	
1956	1,0	1,0	
1957	1,4	1,3	497
1958	1,4	1,4	
1959	1,8	1,8	
1960	1,8	1,4	
1961	2,0	1,9	499
1962	2,0	2,0	
1963	2,5	2,4	
1964	2,7	2,7	
1965	3,1	3,1	496
1966	3,4	3,4	
1967	4,3	4,3	
1968	4,9	4,9	
1969	5,3	5,3	496
1970	9,9	11,1	
1971	17,4	18,9	
1972	19,5	19,5	496
1973	22,6	22,6	
1974	26,3	26,3	
1975	29,3	29,3	
1976	30,5	30,6	496
1977	35,0	35,0	
1978	38,6	38,5	
1979	41,6	41,5	
1980	44,6	44,6	497
1981	47,0	46,0	
1982	48,4	48,2	
1983	50,9	53,6	498
1984	56,6	56,5	
1985	58,2	58,1	
1986	60,4	60,4	
1987	62,7	62,7	497
1988	74,0	73,9	
1989	77,7	77,7	
1990	89,6	89,2	662

1991	104,2	104,4	
1992	109,0	107,8	
1993	99,0	99,0	
1994	98,9	98,9	672
1995	107,3	107,8	
1996	110,6	110,6	
1997	112,3	112,2	
1998	112,8	113,5	669

– In Mio. Euro –

1999	60,2 (= 117,7 DM)	60,2 (= 117,7 DM)	
2000	60,2	60,1	
2001	61,3	61,2	
2002	62,0	60,9	603
2003	58,5	58,4	
2004	60,5	60,4	
2005	61,2	62,2	614
2006	67,6	67,6	
2007	68,4	68,3	
2008	69,5	69,5	
2009	75,5	75,8	622
2010	78,7	78,7	
2011	80,5		
2012	80,8		

Quelle: Haushaltspläne des Bundes.

Fraktionszuschüsse des Bundes und der Länder 1965 und 2010

	1965 (in Mio. DM)	2010 (in Mio. Euro)
Baden-Württemberg	0,2	5,3
Bayern	0,6	14,7
Berlin	0,4	7,2
Brandenburg	-	5,8
Bremen	-	5,5
Hamburg	0,5	4,0
Hessen	0,6	8,5
Mecklenburg-Vorpommern	-	5,6
Niedersachsen	1,4	6,9
Nordrhein-Westfalen	1,6	9,8
Rheinland-Pfalz	0,4	4,0
Saarland	0,6	3,8
Sachsen	-	9,5
Sachsen-Anhalt	-	5,3
Schleswig-Holstein	0,3	4,2
Thüringen	-	7,5
Länder insgesamt	6,6	107,6
Bund	3,1	78,8
Bund und Länder zusammen	9,7	186,64

Quelle: Haushaltspläne.

**Zahl der Abgeordnetenmitarbeiter in Bund und Ländern
Ende Dezember 2010**

	Zahl der Abgeordneten Mitarbeiter	Zahl der Abgeordneten
Baden-Württemberg	363	139
Bayern	* ¹	187
Berlin	189	149
Brandenburg	204	88
Bremen	— ²	83
Hamburg	297	121
Hessen	* ¹	118
Mecklenburg-Vorpommern	114	71
Niedersachsen	247	152
Nordrhein-Westfalen	450	181
Rheinland-Pfalz	247	101
Saarland	—	51
Sachsen	319	132
Sachsen-Anhalt	150	97
Schleswig-Holstein	122	95
Thüringen	161	88
Summe Länder	2863	1853³
Bund	6067	622
Summe Bund und Länder	8930	2475

Quelle: Parlamentsverwaltungen.

¹ Keine Angaben.

² Ab 2011 entfällt die Erstattung von Kosten für Abgeordnetenmitarbeiter.

³ Die Abgeordneten der Länder Bremen und Saarland, die keine Mitarbeiter bezahlt bekommen, sind mitgezählt.

Globalbewilligungen für Abgeordnetenmitarbeiter in Bund und Ländern 2010

– In Mio. Euro –

Baden-Württemberg	7,5
Bayern	15,8
Berlin	1,3
Brandenburg	4,8
Bremen	0,5 ¹
Hamburg	4,5
Hessen	5,5
Meckl.-Vorpom.	3,0
Niedersachsen	4,2
Nordrh.-Westfl.	11,0 [vorauss. Ist:10,0]
Rheinland-Pfalz	3,3
Saarland	
Sachsen	4,7
Sachsen-Anhalt	3,7
Schleswig-Holstein	0,7
Thüringen	4,3
Summe Länder	74,8
Bund	149,2
Summe Bund und Länder	224,0

¹ Ab 2011 entfällt in Bremen die Erstattung von Kosten für Abgeordnetenmitarbeiter.

Anlage 15

Fraktionsfinanzierung 2010. Vergleich von Ländern mit and ohne gesetzliche Nennung der Höhe¹

	Grundbetrag je Fraktion monatl. in Euro	Kopfbetrag je Abgeordneter monatl. in Euro	Kopfbetrag für Oppositionsfraktionen monatl. in Euro	Zahl der Abgeordneten	Gesamtsumme in Mio. Euro
Niedersachsen	51.714	1.895	1.895 + 383 (Opp'zuschl.) 2.278	152	6,9
Bayern	92.251	3.093	3.093 + 2.388 (Opp'zuschl.) 5.481	187	14,7
Rheinland-Pfalz	55.150 + 21.173 ² 76.323	946	946 + 383 (Opp'zuschl.) 1.229	101	4,0
Thüringen	38.072	2.767	38.072 + 9.518 (Opp'zuschl.) ³ 47.590	88	7,5
Hamburg	39.744	1.227	1.227 + 407 (Opp'zuschl.) 1.634	83	4,0
Bremen	20.580	3.292	3.292 + 762 (Opp'zuschl.) 4.054	121	5,5

¹ In den Ländern Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Hamburg ist die Höhe der Zahlungen gesetzlich geregelt, in Bayern, Thüringen und Bremen nicht.

² Zusatzbetrag für Fraktionen, die größer sind als 25 Mitglieder.

³ Der Oppositionszuschlag beträgt 25 Prozent des Grundbetrages.

AW: Unser Telefonat vom Freitag- Abgeordnetenmitarbeiter

von Arnim, Hans Herbert

Gesendet: Montag, 13. Dezember 2010 17:51

An: Martin.Winter@brh.bund.de

Lieber Herr Winter,

besten Dank für Ihre Mitteilung. Gerne komme ich auf Ihr freundliches Angebot, Rückfragen zu äußern, zurück. Können Sie mir bitte das Ergebnis der Prüfung von 1992 mitteilen?

Zur Frage des Prüfungsrechts des Bundesrechnungshofes: Steht der Rechnungshof wirklich auf dem Standpunkt, die Rechtslage sei unklar und das verfassungsrechtliche und gesetzliche Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofes könne durch Ausführungsbestimmungen infrage gestellt werden? Auch Fraktionen, Hochschulen und Rundfunkanstalten verwenden ihre Mittel in eigener Verantwortung und werden dennoch von den Rechnungshöfen geprüft. Im übrigen: In Nummer 7 steht nichts von der "alleinigen" Verantwortung des Abgeordneten.

Besten Dank für Ihre Mühe und freundliche Grüße

Hans Herbert von Arnim

Von: Martin.Winter@brh.bund.de [Martin.Winter@brh.bund.de]

Gesendet: Montag, 13. Dezember 2010 17:03

An: von Arnim, Hans Herbert

Betreff: AW: Unser Telefonat vom Freitag- Abgeordnetenmitarbeiter

Sehr geehrter Herr Prof. v. Arnim,

da ich Sie telefonisch nicht erreichen konnte, wende ich mich per Email an Sie.

Aufgrund der zeitgleichen Anfragen von Ihnen und der Redaktion von ARD Monitor wurde deren Beantwortung in die Verantwortung des Referats für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit des Bundesrechnungshofes gegeben. Wir sehen in der Anfrage weder etwas Heikles noch Problematisches.

Zur Frage der Prüfungserkenntnisse und -kompetenzen des Bundesrechnungshofes bei der Verwendung der Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern nach § 12 Abs. 3 Abgeordnetengesetz (AbgG) kann ich Ihnen mitteilen, dass der Bundesrechnungshof diese seit 1992 nicht mehr geprüft hat. Nach Auffassung des Deutschen Bundestages entzieht sich die Verwendung der sog. Mitarbeiterpauschale dem Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofes. Diese sei als Bestandteil der in § 12 Abs. 3 AbgG geregelten Amtsausstattung für Mitglieder des Bundestages durch Art. 38 GG geschützt und falle allein in den politischen Verantwortungsbereich der Mitglieder des Bundestages.

Demzufolge hat der Ältestenrat des Deutschen Bundestages in den Ausführungsbestimmungen zu § 12 Abs. 3 AbgG die alleinige Verantwortung für die bestimmungsgemäße Verwendung dieser Mittel den Abgeordneten zugewiesen (Nr. 7 der Ausführungsbestimmungen).

Aufgrund dieser unklaren Rechtslage hat der Bundesrechnungshof seither von Prüfungen bzgl. § 12 Abs. 3 AbgG abgesehen.

Für weitere Rückfragen stehe ich gerne zur Verfügung!

Mit freundlichen Grüßen
Martin Winter

Pressesprecher