

---

**Forum**

---

Professor Dr. Hans Herbert v. Arnim\*

**Die Strategien der Macht und das Problem ihrer Kontrolle**

Die Balance zwischen Macht und Politik die sich zunehmend zu Lasten der Bürger verschiebt, für die gerade die Politik eintreten sollte und von ihr gemachte „gute“, ausgewogene Gesetze Zeugnis sein sollten, steht auf dem Prüfstand des nachstehenden Beitrags. Der Verfasser behandelt ua auch die Machterhaltungsstrategien aller politischen Akteure sowie die mitunter offenkundigen Kontrolldefizite.

**I. Das grundlegende Dilemma**

Gesetze über Wahlen, Parteien und Abgeordnete haben vieles gemeinsam: Sie werden vom Wunsch nach Erhalt

und Genuss der Macht dominiert. Das Streben nach Gerechtigkeit und Ausgewogenheit, das die politischen Akteure öffentlich in den Vordergrund schieben, ist oft nur vorgeschützt. Politikwissenschaftler sprechen von den „Regeln

---

\* Der *Verfasser* lehrt als pensionierter Professor an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer und ist Mitglied des dortigen Forschungsinstituts. Er dankt Professor *Dr. Christian Pestalozza* (Berlin) ganz herzlich für die Durchsicht des Manuskripts und wertvolle Hinweise. – Der *Verfasser* war persönlich Kläger gegen die 5 % Klausel bei Europawahlen und vertrat die Freien Wähler und die Ökologisch-Demokratische Partei im Verfahren gegen die 3 % Klausel.

der Macht.“<sup>1</sup> Die Mächtigen beschließen solche Gesetze, die ihre politischen Chancen erhöhen und das Gewinnen und Behalten von Mehrheiten, Posten und Geld erleichtern können, selbst, entscheiden also in eigener Sache.

Profitiert das Parlament insgesamt etwa von üppiger Politikfinanzierung und vom Aussperren außerparlamentarischer Konkurrenten, pflegt auch das Gegeneinander von Regierung und Opposition auszufallen. Der zentrale Funktionsmechanismus der parlamentarischen Demokratie wird lahmgelegt. Derartige politische Kartelle<sup>2</sup> unterbinden auch die Kontrolle durch den Wähler: Wen kann er mit dem Stimmzettel noch bestrafen, wenn die Etablierten an einem Strang ziehen?

Dass die Mächtigen selbst über die Regeln der Macht entscheiden, läuft einem zentralen Gerechtigkeitsgebot von *John Rawls* zuwider. Danach sollten die grundlegenden Ordnungsregeln unter dem „Schleier des Nichtwissens“ über die Konsequenzen getroffen werden, eben weil die Akteure sonst befangen sind.<sup>3</sup>

In der mangelnden Objektivität bei Erlass jener Regeln, liegt ein empfindliches Einfallstor für die Delegitimation des ganzen politischen Systems. Denn die staatliche Gewalt, der alle unterworfen sind, setzt ihre faire Gestaltung voraus. Damit lautet die Gretchenfrage: Wer kann den bei Entscheidungen der Politik in eigener Sache besonders naheliegenden, zugleich aber fatalen Machtmissbrauch verhindern und eine wirksame Kontrolle ausüben?

## II. Die verschiedenen Politikfelder

### 1. Wahlen

Die Problematik zeigt sich geradezu klassisch, wenn der Bundestag über die Gültigkeit seiner Wahl selbst entscheidet – und dabei natürlich befangen ist. Kein Wunder, dass das Hohe Haus, in dessen Hände die erste Stufe der Wahlprüfung gelegt ist (Art. 41 I GG), regelmäßig pro domo entscheidet und noch nie einem Antrag auf Neuwahlen stattgegeben hat. Immerhin kann der Bürger gegen die Entscheidung des Bundestags das *BVerfG* anrufen (Art. 41 II GG). Das ganze Verfahren kann der Bundestag allerdings erheblich verzögern, da keine Frist für den Abschluss seines eigenen, im Grund völlig überflüssigen Verfahrensteils vorgesehen ist. Immerhin ist hier – trotz der vielen Beschwerden und des erforderlichen langen Atems – ein Weg eröffnet, mit dem der *civis ex populo* das *BVerfG* anrufen kann, selbst wenn die Fristen für ein direktes Vorgehen gegen Wahlgesetze verstrichen sind. Die seit Langem bestehende 5 %-Klausel bei deutschen Europawahlen wurde auf diesem Wege erfolgreich angegriffen; aufgehoben wurde sie allerdings nur mit Wirkung für die Zukunft. Die Gültigkeit der angefochtenen Europawahl 2009 blieb unberührt.<sup>4</sup> Mit Urteil vom Februar 2014 hat der *Zweite Senat* dann auch die vom Bundestag trotz aller Warnungen<sup>5</sup> rasch noch eingeschobene 3 %-Klausel kassiert,<sup>6</sup> so dass in Deutschland im Mai ohne Sperrklauseln gewählt wurde. Zahlreiche kleinere Parteien und Wähler, die durch das 5 %-Urteil hellhörig geworden waren, hatten geklagt.

Bei nicht unmittelbar die Politiker und Parteien betreffenden Themen lässt das Gericht dem Gesetzgeber großen Spielraum. Anders im Wahlrecht. Hier werden dem politischen Ermessen wegen seiner gesteigerten Kontrollbedürftigkeit „besonders enge Grenzen“ gezogen (so das Gericht). Sperrklauseln etwa nehmen nicht nur Millionen Bürgern ihr Stimmrecht, sondern lenken die Stimmen und Mandate auch noch auf die etablierten Parteien um. Das begründet die Gefahr, dass die Parlamentsparteien sich beim Erlass solcher Klauseln in Wahrheit „vom Ziel des eigenen Machterhalts

leiten“ lassen. Der schwere Eingriff in das Königsrecht der Demokratie verlangt deshalb „eine strikte verfassungsgerichtliche Kontrolle“ und lässt sich nur rechtfertigen, wenn andernfalls wirklich wesentliche Einschränkungen der Funktionsfähigkeit des Parlaments drohen.<sup>7</sup> Dies ist ständige Rechtsprechung seit 2004, als der *Zweite Senat* die Bedeutung kleiner Parteien für die Offenheit des politischen Prozesses hervorhob,<sup>8</sup> und seit 2008, als er die 5 %-Klausel bei schleswig-holsteinischen Kommunalwahlen aufhob.<sup>9</sup>

Folge der strengen Kontrolle ist allerdings ein Sturm der Entrüstung, der dem angeblich praxisfernen Gericht aus Berlin entgegenschallt; dabei wollen die Kritiker von dem wichtigen Kern der Rechtsprechung – verschärfte Gerichtskontrolle bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache – regelmäßig nichts wissen.

Von Bundestagspräsident *Lammert* und dem Fraktionsvorsitzenden der Union *Volker Kauder* bis hin zum parlamentarischen „Fußvolk“ wird dem *Senat* gerichtlicher Aktivismus vorgeworfen. Es gibt sogar Überlegungen, das Gericht mit einer Grundgesetzänderung auszumanövrieren. So etwa die Anregung des Vorsitzenden des EU-Bundestagsausschusses *Gunther Krichbaum*<sup>10</sup> und von *Horst Seehofer*, unterstützt vom früheren Gerichtspräsidenten *Hans-Jürgen Papier*.<sup>11</sup> Richter, wie *Peter M. Huber*, werden persönlich getadelt, weil sie vergessen hätten, wem sie ihr Amt verdanken.<sup>12</sup> Dabei entpuppt sich die Kritik allerdings unversehens zum Lob auf die richterliche Unabhängigkeit.

Auch *Regierungen* können versucht sein, die Regeln der Macht zu ihrem Vorteil und zum Nachteil der Opposition zu verändern, um ihre Wiederwahlchancen zu verbessern. Das zeigt sich am Festhalten der Union an so genannten Überhangmandaten, obwohl diese das Wahlergebnis verzerren. Nach der Bundestagswahl 1994 hatten die 16 Überhangmandate (zwölf der Union und vier der SPD) die Regierungsmehrheit von Bundeskanzler *Kohl* stabilisiert. Nach der Bundestagswahl 2009 erhielt die Union sogar 24 Überhangmandate. Sie war deshalb in dem von ihrer Regierungsmehrheit durchgeboxten Änderungsgesetz von 2011, welches das negative Stimmgewicht abschaffen sollte, „natürlich“ nicht bereit, die Überhangmandate abzuschaffen.<sup>13</sup>

Auch die Rechtsprechung tat sich mit Überhangmandaten schwer: 1997 hatte der *Senat* sie in einem 4:4-Votum noch aufrechterhalten,<sup>14</sup> wobei die vier von der Union vorgeschlagenen Richter gegen die Verfassungswidrigkeit votierten. 2012 wurden Überhangmandate zwar in einem einstimmigen Urteil grundsätzlich für verfassungswidrig erklärt, allerdings 15 als gerade noch verfassungsmäßig akzeptiert.<sup>15</sup> Der Gesetzgeber hat daraufhin ein Wahlrecht gebastelt, in welchem Überhangmandate durch Ausgleichsmandate anderer Parteien kompensiert werden, so

- <sup>1</sup> *Wildenmann in ders.*, Gutachten zur Frage der Subventionierung politischer Parteien aus öffentlichen Mitteln, 1968, 70 ff.; *Greven in Niedermayer/Richard Stöss* (Hrsg.), Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland, 1993, 277 (290).
- <sup>2</sup> *Katz/Peter Mair*, Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of Cartel Party, Party Politics 1995, 5.
- <sup>3</sup> *Rawls*, Eine Theorie der Gerechtigkeit, 1975, 29 ff., 159 ff. Siehe auch *BVerfGE* 101, 158 (218) = NJW 2000, 1097 = NVwZ 2000, 665 Ls.
- <sup>4</sup> *BVerfGE* 129, 300 = NVwZ 2012, 33.
- <sup>5</sup> S. u. Fn. 37.
- <sup>6</sup> *BVerfG*, NVwZ 2014, 439.
- <sup>7</sup> *BVerfG*, NVwZ 2014, 439 Rn. 50, 59 ff.
- <sup>8</sup> *BVerfGE* 111, 382 (389, 403 ff.) = NVwZ 2004, 1473.
- <sup>9</sup> *BVerfGE* 120, 82 (105, 113) = NVwZ 2008, 407. Ebenso *BVerfGE* 129, 300 (322 ff.) = NVwZ 2012, 33.
- <sup>10</sup> *Der Spiegel* 10/2014 v. 1.3.2014, 14 („Europawahl: „noch nicht v. Tisch““).
- <sup>11</sup> S. zB *Süddeutsche Zeitung* v. 12.3.2014, 8 („Sperrklausel ins Grundgesetz“).
- <sup>12</sup> *Der Spiegel* 15/2014 v. 7.4.2014, 14: „Huber tue so, als hätte er nie etwas mit der Union zu tun gehabt.“
- <sup>13</sup> v. *Arnim*, Volksparteien ohne Volk, 2009, 131 ff.
- <sup>14</sup> *BVerfGE* 95, 335 = NJW 1997, 1553 = NVwZ 1997, 781 Ls.
- <sup>15</sup> *BVerfGE* 131, 316 = NVwZ 2012, 1101 mit Anm. *Morlok*, NVwZ 2012, 1116.

dass die Opposition zufriedengestellt ist; dies aber auf Kosten der Allgemeinheit. Denn bei der nächsten Wahl kann es zu einer gewaltigen Aufblähung des Bundestags kommen.

## 2. Abgeordnetendiäten

Bei den Abgeordnetendiäten ist es offensichtlich, dass der Gesetzgeber in eigener Sache entscheidet. Das Gericht nimmt deshalb schon seit 1975 eine strenge Kontrolle vor.<sup>16</sup> Der *Zweite Senat* hat dem Bundestag eine ganze Reihe konkreter Anforderungen auferlegt.

So darf die öffentliche Kontrolle, die der Senat (neben der Rechtsprechung selbst) seit dem Diätenurteil als wichtigste Kontrollinstanz ansieht, nicht durch einen Automatismus oder durch Verstecken von Geldern im Haushaltsplan geschwächt oder ganz ausgeschaltet werden. Auch Extra-Diäten für Träger besonderer Funktionen sind – mit Ausnahme des Bundestagspräsidenten und seiner Stellvertreter sowie der Fraktionsvorsitzenden – untersagt, da die Diäten als „Vollalimentation“ ausgestaltet sind und deshalb bereits die gesamte Tätigkeit von Abgeordneten entlohnen. Kostenpauschalen müssen sich an den Mandatskosten orientieren.

## 3. Parteienfinanzierung

Ähnliches gilt seit 1992 für die staatliche Parteienfinanzierung,<sup>17</sup> bei der die Schatzmeister der Parteien dem Bundestag regelmäßig die Feder führen. Der Kampf um Macht und Gerechtigkeit zwischen dem in eigener Sache entscheidenden Bundestag und dem Gericht hat eine lange Geschichte. 1958 musste das Gericht die hochgeschossene Steuervergünstigung von Parteispenden begrenzen, nachdem es vorher schon die Beteiligung auch außerparlamentarischer Parteien hatte durchsetzen müssen<sup>18</sup>. Da das Gericht daneben aber eine direkte staatliche Subventionierung der Parteien erlaubt hatte,<sup>19</sup> schoss diese nun förmlich in die Höhe: von 5 Mio. DM im Jahre 1959 auf 38 Mio. in 1964. Zudem war geplant, sie auf über 90 Mio. DM aufzustocken.<sup>20</sup> Da der Bundestag das vom Grundgesetz (Art. 21 III) zwingend vorgesehene Parteiengesetz damals immer noch nicht erlassen hatte, weil die Adenauer-Regierung die dann anstehende Spendenpublizität fürchtete, wurden die Zahlungen im Haushaltsplan versteckt und auf die Parlamentsparteien beschränkt. Da musste dann das Gericht mit Urteilen von 1966<sup>21</sup> und 1968<sup>22</sup> sozusagen die Notbremse ziehen, das Staatsgeld begrenzen, außerparlamentarische Parteien auch hier einbeziehen und den 17 Jahre lang verschleppten Erlass des Parteiengesetzes erzwingen. Mit diesem Gesetz definierten die Parteien, die damit „auf dem Umweg über den Gesetzgeber über sich selbst“ verfügten (*Richard v. Weizsäcker*), ihre Aufgaben unerhört weit, auch um damit die Basis für eine möglichst umfangreiche staatliche Parteienfinanzierung zu legen.

1992 hat das Gericht dann die Obergrenzen für die Staatsfinanzierung der Parteien aus den Sechzigerjahren bestätigt, ihre bürgernahe Ausgestaltung vorgeschrieben und die bis dahin völlig aus dem Ruder gelaufene Steuervergünstigung von Spenden begrenzt.<sup>23</sup> Das Gericht übte damit auch hier eine strenge Kontrolle aus, musste sich dabei allerdings von einem laxen Urteil von 1986 distanzieren. Dieses hatte eine auf einer Gefälligkeitskommission von 1983<sup>24</sup> beruhende ins Kraut geschossene staatliche Parteienfinanzierung in eigener Sache noch weitgehend durchgewunken.<sup>25</sup>

## III. Demokratisch-rechtsstaatliche Kontrollen

### 1. Das BVerfG: Kontrolldefizite

Wenn die Vorgaben des Gerichts nicht erfüllt werden, kann es allerdings nicht von sich aus tätig werden und problemati-

sche Gesetze prüfen und gegebenenfalls kassieren. Ohne Kläger kein Richter. Das gilt für bisher nicht beanstandete Gesetze wie auch für neuartige Regelungen. Klagebefugt sind nach deutschem Prozessrecht hinsichtlich der Politikfinanzierung nur Regierungen, Parteien und Abgeordnete, also die Begünstigten selbst, nicht auch Bürger und Steuerzahler, obwohl diese die Auswüchse ausbaden müssen. Das schafft ein prozessuales Dilemma: Wer klagen könnte, tut es nicht, und wer klagen möchte, kann es nicht. Die Folge ist, dass es im Bereich der Politikfinanzierung von verfassungsrechtlich höchst zweifelhaften Regelungen seit Langem nur so wimmelt, ohne dass es bisher zu einer verfassungsgerichtlichen Klärung gekommen ist.

Die früheren Urteile ergingen denn auch eher zufällig. Zum Diätenurteil von 1975 war es nur deshalb gekommen, weil ein Mitglied des saarländischen Landtags gegen einschränkende Regelungen des dortigen Landtagsgesetzes geklagt und das *BVerfG* dabei auch auf den finanziellen Status von Bundestagsabgeordneten abgehoben hatte.<sup>26</sup> In diesem Zusammenhang erscheint es aufschlussreich, dass das Diätengesetz, das der Bundestag im Februar 2014 beschlossen hat,<sup>27</sup> auch früheren Abgeordneten eine 10 %ige Erhöhung ihrer Altersversorgung gewährt und sie somit klaglos stellt.

Das Urteil zur Parteienfinanzierung von 1992 hatten die Grünen erstritten. Sie scheinen heute aber oft nur noch symbolische Kritik an verfassungswidrigen Regeln der Macht zu üben. Das dürfte auch für Die Linke gelten, wie die jüngste Diätengesetzgebung zeigt.<sup>28</sup> Scheut man sich vielleicht, wie die Grünen seit ihrer Regierungsbeteiligung unter *Joschka Fischer*, potenzielle Koalitionspartner mit einem schneidigen gerichtlichen Vorgehen zu verprellen, ganz abgesehen von den persönlichen Vorzügen der Privilegien?

Hinzu kommt, dass die Urteile, wenn es denn doch welche gab, der politischen Klasse häufig das in der Vergangenheit rechtswidrig Erlangte belassen und lediglich Einschränkungen für die Zukunft vorgenommen haben,<sup>29</sup> so dass es sich für Politiker immer wieder lohnt, die Grenzen des Erlaubten zu testen und auch ganz gezielt zu überschreiten.

Bayern ist ein Sonderfall. Dort gibt es – anders als in anderen Ländern und im Bund – die so genannte Popularklage (Art. 98 S. 4 BV). Deshalb können Bürger z. B. gegen Gleichheitsverstöße bei der Politikfinanzierung den *BayVerfGH* anrufen, auch wenn sie nicht direkt betroffen sind. Dafür könnte einer intensiven Kontrolle aber ein anderes Hindernis entgegenstehen. Der *Gerichtshof* hatte 1982 über die Landtagsdiäten zu entscheiden und dabei das Gegenteil einer strengen Prüfung vorgenommen und alles abgeseignet:<sup>30</sup> zum Beispiel die einheitliche Kostenpauschale von heute monatlich 3282 Euro

16 *BVerfGE* 40, 296 = NJW 1975, 2331.

17 *BVerfGE* 85, 264 = NJW 1992, 2545 = NVwZ 1993, 158 Ls.

18 *BVerfGE* 6, 273 (279 ff.) = NJW 1957, 665.

19 *BVerfGE* 8, 51 (63) = NJW 1958, 1131.

20 v. Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 2. Aufl. 1996, 76 ff.

21 *BVerfGE* 20, 56 = NJW 1966, 1499.

22 *BVerfGE* 24, 300 = NJW 1969, 179.

23 *BVerfGE* 85, 264 (288 ff.) = NJW 1992, 2545 = NVwZ 1993, 158 Ls. – Die absolute Obergrenze hatte das Gericht de facto schon 1968 begründet (*BVerfGE* 24, 300 [339] = NJW 1969, 179), die relative Obergrenze schon 1966 (*BVerfGE* 20, 56 [102] = NJW 1966, 1499).

24 Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung, 1983.

25 *BVerfGE* 73, 40 = NJW 1986, 2487.

26 Vgl. neben *BVerfGE* 40, 296 = NJW 1975, 2331; auch *BVerfGE* 38, 326.

27 Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes. Das Gesetz war bei Redaktionsschluss noch nicht im BGBl veröffentlicht.

28 v. Arnim, Abgeordnetengesetz ohne Kontrolle – Zur Diätennovelle der großen Koalition, DVBl 2014, 605.

29 v. Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 2. Aufl. 1996, 396.

30 *BayVerfGH* 35, 148 (157).

und das Verstecken der Höhe und der Dynamisierung der Mitarbeiterpauschale im Haushaltsplan, die derzeit 7524 Euro beträgt. Das Gericht hat den Anspruch auf Vollalimentation, den das *BVerfG* angesprochen, bald darauf aber selbst für den Bundestag verworfen hatte, für bayerische Landtagsabgeordnete übernommen, obwohl Art. 31 BV nur von einer „Aufwandsentschädigung“ spricht. Das bayerische Urteil ist inzwischen zwar durch die Rechtsentwicklung überholt, bisher aber noch nicht revidiert.<sup>31</sup>

## 2. Der Bundespräsident

Der Bundespräsident könnte die Kontrolllücke bis zu einem gewissen Grad schließen. Er darf nach Art. 82 I GG nur verfassungsmäßig zu Stande gekommene Gesetze unterschreiben,<sup>32</sup> was eine entsprechende Prüfung voraussetzt. Die Verfassungskontrolle besonders von Regeln der Macht, deren Fairness und umfassende Akzeptanz für Demokratie und Rechtsstaat zentral sind, könnte deshalb ein Bereich sein, der über die sonst meist nur repräsentativen Aufgaben des Bundespräsidenten hinausweist. Ein gesteigertes Augenmerk gerade auf solche Gesetze käme zugleich den beschränkten personellen Kapazitäten des Präsidialamts entgegen. Doch die Präsidenten pflegen sich auch hier sehr zurückzuhalten; die Verfassungsprüfung sei primär Aufgabe des *BVerfG*, ein Argument, das bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache, gegen die sich oft nur schwer ein Kläger findet, gerade nicht zutrifft.<sup>33</sup> Zudem können Bundestag oder Bundesregierung stets eine endgültige Entscheidung des *BVerfG* im Wege der Organklage herbeiführen, wenn der Bundespräsident die Ausfertigung verweigert.

Bisher tragen die Bundespräsidenten allerdings nicht dazu bei, das gerade hier bestehende Prüfungsdefizit zu verringern. Selbst *Richard v. Weizsäcker* hat Anfang 1994 das neue Parteiengesetz unterschrieben, obwohl dieses gegen die verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen verstieß, welche die von ihm berufene Sachverständigenkommission aufgezeigt hatte.<sup>34</sup> Das Dilemma wurde ganz deutlich in der Presseerklärung, mit welcher er die Ausfertigung des Gesetzes begleitete und in der er auf die zahlreichen verfassungsrechtlichen Zweifelsfragen ausdrücklich hinwies.

Da – im Unterschied zu mehreren Ländern<sup>35</sup> – keine Frist für die Ausfertigung von Gesetzen durch den Bundespräsidenten vorgesehen ist, kann die Rechtsverwirklichung sogar empfindlich hinausgezögert werden. So benötigte Bundespräsident *Joachim Gauck* drei Monate, um das vom Bundestag in kaum mehr als einer Woche durchgezogene Gesetz mit der 3 %-Klausel für Europawahlen im Herbst 2013 schließlich zu unterschreiben, was die gerichtliche Klärung hinausschob und die Wahlvorbereitungen kleiner Parteien zusätzlich erschwerte. Denn sie mussten, da es dadurch erst später zum Urteil des *BVerfG* kam, unzumutbar lange unter dem Damoklesschwert der Klausel leiden.

Ebenso wenig gibt es eine konkrete Frist für die Gegenzeichnung durch die Bundesregierung, die der Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes durch den Bundespräsidenten vorausgehen muss. Auch die Regierung hat die Verfassungsmäßigkeit zu prüfen. Da sie der Bundestagsmehrheit parteipolitisch verbunden ist, dürfte sie aber regelmäßig wenig geneigt sein einzuschreiten. Dass auch der Prozess der Gegenzeichnung das Verfahren erheblich verzögern kann, zeigte die Novelle zum Abgeordnetengesetz, welche der Bundestag im Februar 2014 beschlossen hatte und die, wie Rückfragen bei Bundesregierung und Präsidialamt ergaben, die Bundesregierung kurz vor der Europawahl am 25.5.2014 dem Bundespräsidenten immer noch nicht zugestellt hatte. Ging es dabei

wirklich nur um die Behebung einer Unklarheit im Gesetz, wie die Regierung behauptete, oder fürchtete die Berliner Politik, dass die Diskussion um die Erhöhung der Bundestagsdiäten um 830 Euro monatlich, je zur Hälfte zum 1.7.2014 und zum 1.1.2015 vor der Europawahl erneut aufbrechen könnte? Von der Erhöhung profitieren nämlich auch diejenigen deutschen EU-Parlamentarier, die im Jahre 2009 für die Fortgeltung des deutschen Abgeordnetengesetzes optiert hatten (siehe Art. 25 europäisches Abgeordnetenstatut), darunter auch der Spitzenkandidat der SPD, *Martin Schulz*. Oder zögerte die Regierung mit der Gegenzeichnung gar wegen der mehrfachen Verfassungswidrigkeit des Gesetzes (siehe sogleich unter 3)?

Das in der Verantwortung der Regierung und des Bundespräsidenten liegende Verfahren findet selbst dann, wenn erhebliche verfassungsrechtliche Zweifel bestehen, unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt, obwohl es wesentlicher Teil des Gesetzgebungsverfahrens ist. Ansonsten gilt im Gesetzgebungsverfahren der Grundsatz der Öffentlichkeit. Der Bundestag (Art. 42 I GG) und der Bundesrat (Art. 52 III 3 GG) müssen öffentlich verhandeln (auch wenn sie, wie dargelegt, dieses Gebot immer wieder zu umgehen versuchen). Der Abschluss des Verfahrens der Gesetzgebung in Regierung und Präsidialamt stellt dagegen eine Art *black box* dar. Was dort vor sich geht, welche Stellungnahmen und Gutachten angefordert werden, warum eine Verzögerung eintritt und warum der Präsident so oder so entscheidet, bleibt grundsätzlich geheim. Selbst das Informationsfreiheitsgesetz gilt, jedenfalls für das Bundespräsidialamt, als nicht anwendbar.<sup>36</sup> Die Nichtausfertigung eines Gesetzes pflegt das Amt zwar in einer Presseerklärung mehr oder weniger ausführlich zu begründen. Eine Verpflichtung dazu wird aber nicht anerkannt. Auch zur Ausfertigung des 3 %-Gesetzes bei Europawahlen gab das Amt eine knappe „Begründung“: Nun könnten kleinere Parteien einfacher den Sprung ins Europäische Parlament schaffen. Dabei hatten die tragenden Gründe des 5 %-Urteils bereits die Verfassungswidrigkeit jeder Sperrklausel ergeben.<sup>37</sup>

## 3. Kontrolle durch Öffentlichkeit und Sachverstand

Vor dem Hintergrund der eingeschränkten Klagemöglichkeit und der Zurückhaltung von Bundespräsidenten erscheint die öffentliche Kontrolle, die schon im Diätenurteil beschworen worden war,<sup>38</sup> besonders wichtig, zumal sie – neben den rechtlichen – auch politische Kriterien anlegen kann. Ihre

31 v. Arnim, Die Selbstbediener, 2. Aufl. Juni 2013, 132 f., 148 ff., 193 ff.

32 Nach vorheriger Gegenzeichnung durch den Kanzler oder den zuständigen Bundesminister (Art. 58 GG).

33 S. auch *Pieper* in *Klein/Pieper/Ress* (Hrsg.), Rechtsstaatliche Ordnung Europas, 2007, 289 (305), wo dargelegt wird, dass bei der Prüfung durch den Bundespräsidenten auch die Frage eine Rolle spielt, „ob die Möglichkeit besteht, dass es über die verfassungsrechtlichen Fragen, die die Entscheidung begründen, faktisch und rechtlich zu einer bundesverfassungsgerichtlichen Überprüfung kommen könnte.“

34 Bundespräsidialamt (Hrsg.), Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, 1994.

35 *Schneider*, Gesetzgebung, 1982, 244: Bayern (innerhalb einer Woche); Hessen (binnen zwei Wochen); Baden-Württemberg (binnen eines Monats). – Aber auch der Bundespräsident muss „unverzüglich handeln, also ohne schuldhaftes Zögern.“ (*Schneider*, 242). Dasselbe gilt für die Gegenzeichnung, „wobei auch der Bundesregierung bei verfassungsrechtlichen Bedenken eine angemessene Frist einzuräumen ist. Ein Verzögern – etwa aus politischen Gründen – ist verfassungswidrig.“ (*Nierhaus*, in *Sachs* [Hrsg.], 6. Aufl. 2011, Art. 82 Rn. 18)

36 *Pieper* in *Klein/Pieper/Ress* (o. Fn. 33), 306.

37 So jedenfalls ein Appell von zuletzt 35 Staatsrechtslehrern an den Bundestag und den Bundespräsidenten (*Der Spiegel* 23/2013 v. 3.6.2013, 15) und eine Analyse des 5 %-Urteils durch das Bundesministerium des Innern (vgl. *Der Spiegel* 42/2013 v. 14.10.2013, 34).

38 *BVerfGE* 40, 296 = *NJW* 1975, 2331.

Wirkung könnte durch Einbeziehung objektiven Sachverständigen noch verstärkt werden, was der *Zweite Senat* dem Gesetzgeber im Parteienfinanzurteil von 1992 auch nahegelegt hatte.<sup>39</sup>

Das Dilemma besteht allerdings darin, dass das Parlament seine Kontrolleure selbst auswählt und dabei wiederum in eigener Sache entscheidet. Dann liegt die Versuchung nahe, genehme Personen zu bestellen, um Gefälligkeitsgutachten zu erhalten. Dafür gibt es viele Beispiele, zuletzt die *Schmidt-Jortzig-Kommission* über Abgeordnetendiäten, die der Ältestenrat des Bundestags überwiegend mit ehemaligen Ministern, Parlamentarischen Staatssekretären, Abgeordneten und anderen bundestagsnahen Personen bestückt hatte.<sup>40</sup>

Der Bericht diente dem Bundestag als Vorlage für das schon erwähnte Gesetz, mit dem er die Erhöhung der Diäten und der Altersversorgung um 10 % durchzog, für die Zukunft eine automatische Erhöhung einführte, Zulagen für Ausschussvorsitzende beschloss und alle bisher schon bestehenden Verfassungswidrigkeiten beibehält.<sup>41</sup>

Die öffentliche Kontrolle wurde durch die Zweistufigkeit des Vorgehens vollends ausgetrickst. Die Kommission hatte den Erhöhungsbetrag, zu dem die vorgeschlagene Anhebung der Entschädigung führt, noch verschwiegen.<sup>42</sup> Da die Bezüge von Bundesrichtern, die als Bezugsgröße dienen, schwer zu berechnen sind, hantierten die Medien mit weit untertriebenen Zahlen und beachteten den ein halbes Jahr vor der Bundestagswahl vorgelegten Bericht kaum. Seine Umsetzung wurde dann als erstes Projekt der großen Koalition nach der Bundestagswahl im Schnellverfahren beschlossen, bevor Medien und Bürger auch nur voll begriffen, was da geschah.

Wenn eine Sachverständigenkommission aber wirklich durchgreifende Reformvorschläge macht, wie zum Beispiel die von *Richard v. Weizsäcker* 1992 berufene Parteienfinanzierungskommission unter dem Vorsitz des ehemaligen Präsidenten des BVerwG, *Horst Sendler* (der – neben den angesehenen Staatsrechtslehrern *Klaus Stern* und *Hans-Peter Schneider* – auch der *Verfasser* angehörte),<sup>43</sup> muss sie damit rechnen, dass die Parteien sie öffentlich diskreditieren, sie „eine Laienspielschar“ schimpfen und die Realisierung ihrer Empfehlungen von vornherein ablehnen.

Sachverständige stehen somit vor einem Dilemma: Vorschläge, die den Eigeninteressen der Mächtigen widersprechen, werden niedergemacht. Deshalb sind sie versucht, den Auftraggebern von vornherein nach dem Munde zu reden, zumal ja ohnehin mit Vorliebe Experten ausgewählt werden, die sich kaum querstellen.

#### 4. Der Bundesrat

Gegen Beschlüsse des Bundestags zu Wahl-, Parteien- und Abgeordnetengesetzen kann der Bundesrat den Vermittlungsausschuss anrufen und Einspruch erheben (Art. 77 II GG). Auf diese Weise kann er die Medien auf Missbräuche aufmerksam machen und die öffentliche Kontrolle aktivieren. Von dieser Möglichkeit hat er bisher aber kaum Gebrauch gemacht – mit einer großen Ausnahme: 1995 hat er die Grundgesetz-Änderung, mit der die Ankoppelung der Diäten an die Bezüge von Bundesrichtern – an der entgegenstehenden Rechtsprechung des *BVerfG* vorbei – durchgesetzt werden sollte, mit seinem Veto gestoppt und damit dem Appell von 86 Staatsrechtslehrern entsprochen.<sup>44</sup> Verfassungsänderungen muss der Bundesrat mit Zweidrittel-Mehrheit zustimmen.

Im Februar 2014 hat der Bundestag nun wieder einen Diätenautomatismus beschlossen, diesmal ohne Grundgesetzänderung, so dass eine Zustimmung des Bundesrats entfiel; auch den Vermittlungsausschuss hat der Bundesrat nicht angerufen, obwohl dem Gesetz der Widerspruch zum Diätenurteil auf die Stirn geschrieben steht.<sup>45</sup> Der Bundestag handelte wohl in der Erwartung, dass sich kein Kläger findet, der das neue Diätengesetz vors Verfassungsgericht bringen kann, und dass auch die Regierung es gegenzeichnet und der Bundespräsident unterschreibt.

#### 5. Der Rechnungshof

Selbst die Prüfung durch den Bundesrechnungshof wird ausgehebelt. Der Bundestag verwehrt ihm in rechtswidriger Weise den Zugang zu den Abgeordnetenmitarbeitern,<sup>46</sup> ohne dass der Rechnungshof sich dagegen gerichtlich zur Wehr setzt.<sup>47</sup> Prüft er die Fraktionsfinanzen, wird ihm – im Widerspruch zum Grundgesetz<sup>48</sup> – durch ein von den Fraktionen gemachtes Gesetz untersagt, die Erforderlichkeit von Fraktionsausgaben zu überprüfen (§ 53 II 2 AbgG). Zusätzlich hält er seine diesbezüglichen Beanstandungen auch noch unter Verschluss,<sup>49</sup> was ebenfalls verfassungswidrig ist.<sup>50</sup> Durch eine jüngst vorgenommene Einschränkung des Informationsfreiheitsgesetzes hat der Bundestag die Geheimhaltung nun auch noch gesetzlich abgesichert (§ 96 IV BHO).<sup>51</sup> Da passt es ins Bild, dass an die Spitze des Bundesrechnungshofs seit einiger Zeit immer wieder ehemalige Fraktionsfunktionäre gewählt werden – auch jetzt wieder zum Nachfolger des ausscheidenden Präsidenten *Dieter Engels* der Direktor der Bundestagsfraktion der Union, *Kay Scheller*.<sup>52</sup>

#### IV. Direkte Entscheidung des Volkes

Berücksichtigt man, dass das Verfassungsgericht nur eine Rechtskontrolle vornehmen kann, sich zudem oft kein Klagebefugter findet und auch der Rechnungshof Kontrolldefizite aufweist, während die Instanzen, die auch eine politische Kontrolle vornehmen können, von den Zukontrollierenden häufig manipuliert und „gedreht“ werden, zumal sie ohnehin nur Empfehlungen geben können, stellt sich die Frage nach einer politischen Instanz, die möglichst auch entscheidungsbefugt und voll demokratisch legitimiert ist. Damit kommt die direkte Demokratie in den Blick, bei der das Volk selbst, also eine außerhalb des Parlaments stehende Gewalt, die Initiative ergreift und entscheidet, womit zugleich dem Problem des Entscheidens in eigener Sache abgeholfen wird.

Gerade die Regeln der Macht, die der Gefahr der Manipulation durch die politische Klasse besonders stark aus-

39 *BVerfGE* 85, 264 (292) = NJW 1992, 2545 = NVwZ 1993, 158 Ls.

40 Bericht und Empfehlungen der Unabhängigen Kommission zu Fragen des Abgeordnetenrechts v. 19.3.2013, BT-Drs. 17/12.500.

41 Dazu v. Arnim, o. Fn. 28.

42 v. Arnim, NVwZ-Extra, Ausgabe 8 a/2013, 1 (1 f.).

43 Bundespräsidialamt (o. Fn. 34).

44 Dazu v. Arnim, Das neue Abgeordnetengesetz (Speyerer Forschungsberichte 169), 2. Aufl. 1997, 18 f.

45 v. Arnim, o. Fn. 28.

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

47 S. v. Arnim, DÖV 2011, 345 (349).

48 *BVerfGE* 80, 188 (214) = NJW 1990, 373 = NVwZ 1990, 253 Ls.

49 Siehe zB Tillack, Öffentliche Rügen der Fraktionen sind tabu, sternonline (Aufruf am 8.5.2014).

50 *BVerfGE* 80, 188 (214) = NJW 1990, 373 = NVwZ 1990, 253 Ls.

51 Dazu Greve, NVwZ 2014, 275.

52 Spiegelonline v. 4.4.2014 („Neuer Präsident: Unionspolitiker soll Bundesrechnungshof leiten“); Süddeutsche Zeitung v. 7.4.2014, 17 („Unbekannte Größe: Unionspolitiker Kay Scheller soll den Bundesrechnungshof leiten“); Rheinpfalz v. 23.5.2014.

gesetzt sind, und deren faire, volksnahe Gestaltung besonders wichtig erscheint, dürften sich für direkte Demokratie eignen.<sup>53</sup>

In allen Bundesländern stehen den Bürgern inzwischen Volksbegehren und Volksentscheide zur Verfügung. In Sachen Wahlen ist davon auch schon mehrfach Gebrauch gemacht worden. Ähnliches kommt auch für den finanziellen Status von Landtagsabgeordneten in Betracht. Ihre Diäten einschließlich ihrer Mitarbeiterpauschale fallen nicht unbedingt unter die davon ausgeschlossenen Materien, wie Rechtsprechung<sup>54</sup> und Kommentarliteratur zum Beispiel für Bayern<sup>55</sup> und Nordrhein-Westfalen<sup>56</sup> bestätigen. Im Bund gibt es dagegen bisher bekanntlich keine direkte Demokratie.

## V. Ein gigantisches Ausweichmanöver

Die Manipulierbarkeit und Schwäche der Kontrolle durch Öffentlichkeit, Sachverstand, Bundesrat und Rechnungshof erleichtert der politischen Klasse Ausweichstrategien. Ein krasses Beispiel ist die großräumige Umgehung der Grenzen der staatlichen Parteienfinanzierung (oben II 3). Dies geschieht dadurch, dass die Parteien im Parlament öffentliche Mittel auf ihre Hilfsorganisationen umleiten: auf die Fraktionen, die Abgeordneten und vor allem deren Mitarbeiter sowie auf die parteinahen Stiftungen. Für sie sind alle Beschränkungen und Kontrollen, die für Parteien und Abgeordnete gelten, in verfassungswidriger Weise außer Kraft gesetzt, so dass der grenzenlosen Selbstbewilligung nichts mehr im Wege steht.

Nachdem das Gericht auf einen „Topf“ einen Deckel gelegt hatte, haben die Parteien andere Töpfe umso ungehemmter gefüllt, wie *Heribert Prantl* anschaulich formuliert.<sup>57</sup> Hier muss man auch die Länder einbeziehen: Während das Parteienrecht bundesgesetzlich geregelt ist (Art. 21 III GG), haben der Bund und jedes Land ein eigenes Abgeordneten- und Fraktionsgesetz. Das erschwert die Kontrolle einerseits noch weiter, schon wegen der unübersichtlichen Vielfalt. Hinzu kommt, dass die öffentliche Kontrolle auf Landesebene noch einmal deutlich schwächer ausgeprägt ist als im Bund. Andererseits könnte hier die Volksgesetzgebung an die Stelle der parlamentarischen Gesetzgebung treten.

Bisher haben die in eigener Sache entscheidenden Bundes- und Landesparlamente die Staatsgelder für Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Stiftungen, die ursprünglich nur eine quantität negligee bildeten, geradezu explodieren lassen: Sie wurden in den letzten viereinhalb Jahrzehnten – an der Öffentlichkeit, den Verfassungsgerichten und den Rechnungshöfen vorbei – verfünzigfacht, und sind inzwischen mit jährlich ca. 550 Mio. Euro (ohne die zweckgebundenen Zuschüsse der Stiftungen) dreieinhalb mal so hoch wie die Subventionen, welche die Parteien direkt und offen ausweisen erhalten (156,7 Mio. Euro). Die Geldschwemme, die „wie Manna vom Himmel fällt“, wie der frühere Bundestagsabgeordnete *Konrad Schily* erstaunt feststellte,<sup>58</sup> hat dazu geführt, dass die Hilfsorganisationen große Teile der Parteaufgaben übernommen haben. Das wird besonders deutlich an der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen, die von der der Parteien kaum zu unterscheiden ist, erschöpft sich darin aber keineswegs. Parteifunktionäre sprechen deshalb ganz offen von „Fraktionsparteien“.<sup>59</sup>

Auch die persönlichen Mitarbeiter, die eigentlich dem Abgeordneten „zur Unterstützung bei der Erledigung seiner parlamentarischen Arbeit“ dienen sollen (so § 12 III Abgeordnetengesetz), werden, ebenso massenhaft wie unerlaubt für Parteien und Wahlkampf eingesetzt<sup>60</sup> und bilden inzwischen

geradezu „das eigentliche organisatorische Rückgrat der Parteien“, wie Kundige einräumen.<sup>61</sup> Dafür stehen jedem Bundestagsabgeordneten inzwischen über 20 000 Euro im Monat zur Verfügung (einschließlich der Sozialaufwendungen der Arbeitgeber). Hinzu kommen die parteinahen Stiftungen, die in der Realität mit den Parteien „zu einer Kooperationseinheit“ verschmelzen, wie eine gründliche wissenschaftliche Arbeit feststellt.<sup>62</sup>

Die außerordentlich dynamische Entwicklung der Hilfsorganisationen der Parteien, die viele ihrer Aufgaben übernehmen und sich zu deren funktionalen Äquivalenten entwickelt haben, ist sehr viel fataler als die fiskalischen Größen signalisieren. *Zum einen* beeinträchtigt sie den politischen Wettbewerb, weil außerparlamentarische Parteien davon ausgeschlossen sind, wie es nun auch die FDP schmerzlich zu spüren bekommt, der seit der letzten Bundestagswahl keine Bundestagsfraktion und keine Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten mehr zur Verfügung stehen; immerhin verfügt sie noch über ihre Stiftung.

Bei den parteinahen Stiftungen ist die Diskriminierung der anderen außerparlamentarischen Parteien besonders krass. Das zeigt wiederum die FDP im Vergleich mit der AfD, die beide bei der Bundestagswahl 2013 knapp unter der Fünfprozent-Klausel geblieben sind. Während die AfD keine Stiftung finanziert bekommt, erhält die Friedrich-Naumann-Stiftung der FDP immer noch Staatsmittel, so dass die FDP „noch Personal und Geld für die liberale Sache mobilisieren kann.“<sup>63</sup> Denn Stiftungen genießen nach einer internen Absprache<sup>64</sup> – eine gesetzliche Regelung existiert nicht – auch nach dem Ausscheiden ihrer Mutterpartei aus dem Bundestag für mindestens eine weitere Wahlperiode die staatliche Subventionierung; ihre Höhe richtet sich nach den Wahlerfolgen bei den letzten vier Bundestagswahlen, so dass auch die fast 15 %, die die FDP 2009 erhalten hat, noch mitzählen. Selbst wenn beide Parteien 2017 in den Bundestag einziehen sollten, müsste die AfD noch mindestens bis zum Jahre 2025 warten, bevor sie überhaupt die Chance hätte, an den Stiftungsgeldern beteiligt zu werden, während die FDP-Stiftung die ganze Zeit weiter Mittel erhielt. Denn neue Parteien müssen bei drei Bundestagswahlen hintereinander die Sperrklausel überwinden.

*Zum zweiten* lässt der schleichende Wandel die Parteien immer weiter von den Bürgern abheben, auf deren Unterstützung sie wegen der gewaltig aufgeblähten Staatsgelder immer weniger angewiesen sind. Damit ist genau das eingetreten, wovon das *BVerfG* 1992 gewarnt hatte: Wenn die „Selbstbedienung“ der Parteien aus der Staatskasse überhandnehme,

53 *Jung*, in *Wieland* (Hrsg.), Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache, 2011, 81 (91 ff. mwN).

54 *BayVerfGHE* 58, 113.

55 *Lindner/Mösl/Wolff*, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, Art. 31 Rn. 7.

56 *Menzel* in *Löwer/Tettinger*, Nordrhein-westfälische Verfassung, 2002, Art. 50 Rn. 18 mwN.

57 *Prantl* in *Leyendecker/Prantl/Stiller* (Hrsg.), Helmut Kohl, Die Macht und das Geld, 2000, 553.

58 *Schily* in *Welt am Sonntag* v. 3.5.2009 („Im Bundestag fällt Geld wie Manna vom Himmel“).

59 *Radunski*, *Fit für die Zukunft?*, Sonde 1991/4, 3 (5).

60 Das hat das ARD-Fernsehmagazin Report Mainz in seiner Sendung vom 17.9.2013 eindringlich dokumentiert. Siehe auch den Bericht des ARD-Fernsehmagazins Monitor zur Verwendung von Mitarbeitern für Parteeizwecke durch bayerische Landtagsabgeordnete v. 29.8.2013.

61 *Lösche* in *ders.* (Hrsg.), Zur Lage des deutschen Regierungssystems, 2002, 60.

62 *Merten*, Parteinahe Stiftungen im Parteienrecht, 1999, 137.

63 *FAZ* v. 31.12.2013, 4.

64 Gemeinsame Erklärung der parteinahen Stiftungen und der sie tragenden politischen Parteien von 1998. <http://www.kas.de/wf/de/71.5035/>.

führe „dies notwendig zu einer Verminderung ihres Ansehens“ und beeinträchtige letztlich ihre Fähigkeit, „die ihnen von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen.“ Hier liegt ein wesentlicher Faktor für die allseitig diagnostizierte zunehmende Distanz zwischen Politik und Bürgerschaft.

Die Leichtigkeit, mit der sich die Parteien im Parlament mangels Kontrollen und Obergrenzen öffentliche Mittel beschaffen und sie auf Grund der selbst beschlossenen Gestattungen und Kontrollverbote praktisch fast unbegrenzt für Parteizwecke verwenden können, bewirkt insgesamt einen geradezu auf Missbrauch ausgerichteten Mechanismus. Dieses fatale System verstößt neben zahlreichen einzelnen Verfassungswidrigkeiten insgesamt gegen das Grundgesetz. Das hat das *BVerfG* am Beispiel der Fraktionen so formuliert:

Absolut unzulässig wäre es, wenn das Parlament „durch übermäßige Zuwendungen“ oder „durch ungenügende Voraussicht und Kontrolle einem Missbrauch das Tor“ öffnete und „so den Weg für eine verfassungswidrige Parteienfinanzierung“ ebnete.<sup>65</sup>

Nichts könnte die heutige Lage besser charakterisieren als diese schon vor Jahren formulierte Warnung des Gerichts.

Gegen die angeschwollene verdeckte Parteienfinanzierung ist seit fast zwei Jahren beim *BVerfG* die Klage einer außerparlamentarischen Partei anhängig, die der Verfasser vertritt.<sup>66</sup> Der Bundestag nimmt die Klage offenbar sehr ernst. Er und zusätzlich die CDU/CSU-Fraktion haben dazu ausführlich Stellung genommen. Inzwischen sind 200 Seiten Schriftsätze gewechselt. In diesem Verfahren geht es nicht „nur“ um ein paar Mandate bei der Europawahl, sondern um das finanzielle „Eingemachte“ der Berliner politischen Klasse.

## VI. Fazit und Ausblick

Über die Regeln der Macht, deren angemessene Gestaltung für die Legitimität des ganzen politischen Systems besonders wichtig ist, entscheidet das Parlament in eigener Sache. In der

rein parlamentarischen Demokratie gibt es dazu keine Alternative. Umso wichtiger ist die wirksame Kontrolle solcher Entscheidungen. Doch daran fehlt es vielfach. Die Verfassungsgerichte können nur auf Antrag tätig werden. In vielen Fragen etwa der Politikfinanzierung haben die Bürger kein Klagerecht, und die politische Klasse, die von selbst gemachten Auswüchsen profitiert, hütet sich meist vor einem Gang nach Karlsruhe. Der Bundespräsident pflegt vor einer wirksamen Verfassungsprüfung zurückzuschrecken. Gerichte und der Präsident können ohnehin nur eine Rechtskontrolle vornehmen. Und diejenigen Instanzen, die auch eine politische Kontrolle ausüben können, wie Sachverständigenkommissionen und die Öffentlichkeit generell, werden von den zu Kontrollierenden häufig manipuliert und „gedreht“. Auch die Finanzkontrolle durch den Bundesrechnungshof wird, wenn es um die Fraktionen geht, gezielt geschwächt, auch vom Bundestag selbst; geht es um Abgeordnetenmitarbeiter, wird sie ganz ausgeschaltet.

Die darin liegende Problematik wird öffentlich noch kaum erkannt und diskutiert. Die unmittelbar betroffenen Politiker selbst haben an einer solchen Diskussion erst recht kein Interesse. Für unser Gemeinwesen erscheint sie aber umso dringender. Schließlich sind Fairness und umfassende Akzeptanz von Wahlrecht und Politikfinanzierung für Demokratie und Rechtsstaat zentral. Vor diesem Hintergrund verdient eine – trotz aller prozessualen Hürden – beim *BVerfG* anhängige Klage gegen die verdeckte Staatsfinanzierung besonderes Interesse. Das Verfahren könnte, auch über seinen Ausgang hinaus, dazu beitragen, den Strategien der Macht und dem Problem ihrer Kontrolle erhöhte Aufmerksamkeit zu verschaffen. ■

<sup>65</sup> *BVerfGE* 80, 188 (214) = NJW 1990, 373 = NVwZ 1990, 253 Ls.

<sup>66</sup> [http://www.dhv-speyer.de/VONARNIM/Aktuelles/2012/Klage%20BVerfG%20für%20ÖDP/Klage%20BVerfG%20für%20ÖDP%202012%20\(komp\).pdf](http://www.dhv-speyer.de/VONARNIM/Aktuelles/2012/Klage%20BVerfG%20für%20ÖDP/Klage%20BVerfG%20für%20ÖDP%202012%20(komp).pdf).