

Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim

Im Oberkämmerer 26

67346 Speyer

Tel. 06232 98123

Mail: vonarnim@dhv-speyer.de

Homepage: www.arnimvon.de

mit Klage (<http://www.dhv-speyer.de/VONARNIM/Veroeffentlichungen/Klagen%20vor%20dem%20BVerfG/Klagen%20vor%20dem%20BVerfG.htm>)

Statement bei Vorstellung der Organklage der ÖDP gegen den Deutschen Bundestag am 18. Juni 2012 in Karlsruhe wegen verdeckter Staatsfinanzierung der Parlamentsparteien

Die Organklage, die ich vor einer Woche für die ÖDP beim Bundesverfassungsgericht erhoben habe, umfasst 92 Seiten; hinzu kommen 18 Anlagen. Sie geben die umfangreichen Recherchen wieder, die der Klage zu Grunde liegen.

Um den Wald vor lauter Bäumen nicht zu übersehen, möchte ich den roten Faden sichtbar machen, der die Klage durchzieht. Es geht um verdeckte staatliche Parteienfinanzierung via Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Parteistiftungen, die alle, formal getrennt voneinander, große Summen aus dem Staatshaushalt erhalten, die dann letztlich aber zum guten Teil wieder zusammenfließen. Die verschleierte Staatsfinanzierung schafft zwei große Probleme: Erstens lässt sie die Parlamentsparteien allmählich von Mitglieds- und Bürgerparteien zu Staatsparteien werden. Das widerspricht dem Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien. Zweitens sind die Konkurrenten der Parlamentsparteien, die kleineren außerparlamentarischen Parteien, von den zusätzlichen Ressourcen völlig ausgeschlossen. Das widerspricht dem Grundsatz der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb. In unserer Klage steht – aus prozessualen Gründen – die Verletzung der Chancengleichheit zu Lasten kleinerer Parteien ganz im Vordergrund.

Einen Verstoß gegen die Chancengleichheit hatte die ÖDP bereits mit ihrer Klage gegen die Drei-Länder-Klausel bei der staatlichen Parteienfinanzierung erfolgreich geltend gemacht.¹ Das Gericht hat damals die große Bedeutung kleinerer Parteien für das Funktionieren der Demokratie herausgestrichen.

¹ Siehe Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26.10.2004, BVerfGE 111, 382.

Bei der Gesamtbeurteilung darf man aber nicht übersehen, dass auch das Entstehen von Staatsparteien, das die Politikwissenschaft in vielen Studien beschreibt,² ein Riesenproblem darstellt. Die Politikwissenschaft rechnet ohnehin die Fraktionen, die Abgeordnetenmitarbeiter und die Parteistiftungen auch begrifflich zu den Parteien. Diese sind durch das viele Staatsgeld immer weniger auf die Bürger angewiesen und verlieren allmählich ihre Bodenhaftung. Sie tendieren zu bürgerfernen Staatsparteien, die für die zunehmende Lücke zwischen Politik und Bürgern mit verantwortlich sind.

Für die Staatsrechtslehre hingegen und die Öffentlichkeit ist die Verschiebung der Parteien hin zum Staat immer noch eine terra incognita. Bekannt ist zwar, dass die Parteien staatlich bezuschusst werden, 2012 mit rund 151 Mio. Euro. Weniger bekannt ist, dass die Fraktionen sogar mehr 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 allein für Bundestagsabgeordnete 152 Mio. Euro zur Verfügung, so dass jeder im Schnitt zehn Gefolgsleute bezahlt bekommt und diese auch im Wahlkreis beschäftigt. Landtagsabgeordnete bewilligen sich weitere 75 Mio. Euro für Mitarbeiter. Hinzu kommen rund 98 Mio., die die parteinahen Stiftungen pauschal für ihre Inlandsarbeit erhalten – neben ihren rund 252 Mio. für Projekte, vor allem im Ausland.

Zählt man alles zusammen, aber ohne die 151 Mio., die die Parteien direkt bekommen, und ohne die 252 Mio. Euro der Stiftungen für Auslandsprojekte, so ergeben sich 515 Mio. Euro jährlich für Parlamentsfraktionen, für Abgeordnetenmitarbeiter und für die Inlandsarbeit der Parteistiftungen. Zum Gegenstand unserer Klage gegen den Bundestag konnten allerdings nur die Zahlungen auf *Bundesebene* gemacht werden, die 331 Mio. Euro jährlich betragen.

In den Sechzigerjahren war die Situation noch eine ganz andere. Bundestagsfraktionen erhielten damals gerade mal *zwei Prozent* der heutigen Summe. Abgeordnetenmitarbeiter und Globalzuschüsse der Stiftungen gab es noch gar nicht. Seitdem sind die Zahlungen förmlich explodiert.

(Hinweis auf die Grafik über das Wachstum der Zahlungen an Fraktionen und Abgeordnetenmitarbeiter des Bundestags)

² Siehe die in den Fußnoten 61-74 der Klage genannte Literatur.

Das Hochschießen der Staatsgelder hängt damit zusammen, dass die Parteien in eigener Sache über ihre Staatsmittel entscheiden und das Bundesverfassungsgericht in den Sechzigerjahren nur auf *einen* der heutigen vier „Staatstöpfen“ einen Deckel gelegt hatte. Durch Urteile von 1966 und 1968 wurde die bis dahin schnell wachsende direkte Staatsfinanzierung der *Parteien* begrenzt. Ein *spezielles Gesetzgebungsverfahren* wurde vorgeschrieben, das Erhöhungen der öffentlichen Kontrolle aussetzt; zusätzlich wurde eine *Obergrenze* errichtet. Die Folge war ein großangelegtes Umgehungsmanöver. Die im Parlament vertretenen Parteien umgingen nun die Barrieren, indem sie das Staatsgeld auf ihre *Parlamentsfraktionen* und die 1969 geschaffenen *Abgeordnetenmitarbeiter* sowie ihre *Stiftungen* und deren 1968 geschaffenen Globalzuschüsse umleiteten, sie gewaltig erhöhten und zu funktionellen Äquivalenten der gedeckelten direkten Parteienfinanzierung machten. 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 direkte staatliche Finanzierung der *Parteien*, nicht auch die der Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Stiftungen, obwohl der Grund dafür, nämlich die politische „Selbstbedienung“ zu verhindern, auf diese genau so zutrifft. Bei Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeitern und Parteistiftungen erfolgen Erhöhungen auch heute noch durch bloße Änderung eines Haushaltstitels, der im Gesamthaushalt leicht untergeht und auch im Gesetzblatt nicht veröffentlicht wird. Da die parlamentarische Opposition von Erhöhungen mit profitiert, hat auch sie meist kein Interesse, die Medien zu informieren. Erhöhungen verlangen – anders als bei den Diäten und der Parteienfinanzierung – keine Änderung eines speziellen Gesetzes mit veröffentlichtem Gesetzentwurf, mit erster und zweiter Beratung im Plenum des Parlaments und mit Veröffentlichung der Erhöhung im Gesetzblatt. Obergrenzen fehlen ohnehin in allen drei Bereichen.

„Ohne wirksame Kontrollen“ tendiert der in eigener Sache beschlossene Geldbedarf „gegen unendlich“ (so der frühere Bundestags- und heutige Europaabgeordnete Werner Schulz, Bündnis 90/Die Grünen). Das viele Geld fällt dann, wie der ehemalige Bundestagsabgeordnete Konrad Schily überrascht feststellte, „wie Manna vom Himmel“ und verändert das Verhältnis der Fraktionen, der Abgeordnetenmitarbeiter und der Stiftungen zu ihren Mutterparteien und zu ihren politischen Konkurrenten außerhalb der Parlamente. Da in Partei und Parlament auf beiden Seiten meist dieselben Personen das Sagen haben, ist die Versuchung groß, die Fraktionen und Stiftungen sowie die Abgeordneten immer besser auszustatten, um sie immer mehr Arbeit der Parteien übernehmen 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, einräumt und damit die Existenz verdeckter Parteienfinanzierung offen zugibt. 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 wissenschaftliche Arbeit feststellt.

Die Folge der fortschreitenden *finanziellen* Schwerpunktverlagerung ist eine Verlagerung auch von *Parteifunktionen* auf die rein staatlich finanzierten „Ersatzparteien“ – und so eine Tendenz zur verdeckten Staatsfinanzierung der Etablierten, von der nicht im Parlament vertretene Parteien ausgeschlossen sind. Besonders deutlich wird das bei der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen und der Beschäftigung von Parteifunktionären als staatlich bezahlte Abgeordnetenmitarbeiter.

Um solche verdeckte Parteienfinanzierung von vornherein 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. Besonders kleinere Bundestagsfraktionen wie z.B. die FDP-Fraktion verwenden viel Geld für Öffentlichkeitsarbeit, sehr viel mehr als die großen Fraktionen, relativ und sogar auch absolut mehr (siehe S. 44 ff. der Klage mit Anlage 4). Offenbar wollen gerade die kleineren Fraktionen das Weniger an Staatsgeld, das ihre Mutterparteien direkt erhalten, durch um so intensivere Öffentlichkeitsarbeit ihrer Fraktionen kompensieren.

Was die *Abgeordnetenmitarbeiter* betrifft, hatte der Bundestag bei ihrer Einführung versprochen, sie würden nur im Parlament verwendet, auf gar keinen Fall würden von dem Geld Parteifunktionäre bezahlt, Versprechen, an die heute kaum einer im Bundestag noch erinnert werden möchte. Zahlreiche Geschäftsführer und Vorsitzende von Regionalgliederungen der Parteien stehen als Abgeordnetenmitarbeiter auf der Lohnliste des Bundestags. Das belegt eine empirische Untersuchung, die für diese Klage durchgeführt wurde. Ihre Ergebnisse sind in der Anlage 8 wiedergegeben und werden auf den Seiten 54 bis 56 kommentiert.

Mauscheleien hat der Bundestag auch dadurch gezielt erleichtert, dass er dem *Bundesrechnungshof* die Kontrolle der *Fraktionen* beschneidet (S. 87 f. der Klage) und ihm die Kontrolle der *Abgeordnetenmitarbeiter* und ihrer Verwendung sogar völlig verwehrt (S. 85 f. der Klage mit Anlage 16). Beides steht in krassem Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Die Finanzierung der *Parteistiftungen* hat das Bundesverfassungsgericht 1986 zwar noch für verfassungsgemäß erklärt. Inzwischen hat die Rechtsprechung die verfassungsrechtlichen Beurteilungsmaßstäbe aber massiv verschärft. Außerdem tragen wir neue Tatsachen vor.

Die verfassungswidrige Bewilligung und die verfassungswidrige Verwendung der öffentlichen Mittel bilden in ihrem Zusammenwirken ein fatales Gesamtsystem, das die Antragstellerin in ihrem Recht auf Chancengleichheit massiv verletzt: Die Leichtigkeit, mit der die Parteien im Parlament sich – mangels Kontrollen und Obergrenzen – in eigener Sache öffentliche Mittel bewilligen können, und ihre praktisch unbegrenzte Verwendbarkeit für Parteizwecke, die durch selbst-beschlossene Gestattungen und Kontrollverbote noch verschärft wird, bewirken insgesamt einen geradezu auf Missbrauch ausgerichteten Mechanismus – mit der Folge der andauernden und immer weiter zunehmenden verfassungswidrigen Benachteiligung der Antragstellerin und anderer außerparlamentarischer Konkurrenten der Parlamentsparteien.

Dieses Gesamtsystem, das dem Missbrauch gezielt Vorschub leistet, verstößt gegen Grundsätze, die das Bundesverfassungsgericht am Beispiel der Fraktionen wie folgt formuliert hat (und die auch für Abgeordnetenmitarbeiter und Globalzuschüsse der Stiftungen gelten):

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.³ In einem weiteren Urteil ergänzt das Gericht, dass es dem Bundestag 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 ebnen.⁴

³ BVerfGE 20, 56 (105) - 1966.

⁴ BVerfGE 80, 188 (214) – 1989.

Deshalb beantragen wir mit der Klage,

1. die Bewilligung der Mittel für Fraktionen und Abgeordnetenmitarbeiter des Bundes und die Globalzuwendungen für Stiftungen im Bundeshaushaltsplan 2012 für verfassungswidrig zu erklären, da sie der verdeckten Parteienfinanzierung Vorschub leisten, und
2. die unkontrollierten und unbegrenzten Bewilligungs- und Verwendungsverfahren ebenfalls für verfassungswidrig zu erklären.

(Ende)