

Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim
Im Oberkämmerer 26
67346 Speyer
Tel: 06232
Email: vonarnim@uni-speyer.de

An das
Bundesverfassungsgericht
Zweiter Senat
Schlossbezirk 3
76131 Karlsruhe

12.12.2013

2 BvE 4/12

Organklage der ÖDP gegen die verdeckte Parteienfinanzierung durch Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahe Stiftungen

Hier: Stellungnahme der Antragstellerin (Ast.) zum Schriftsatz des Bundestags (Ag.) vom 31.10.2013

Der Ag. unternimmt es immer wieder, das hinter den Anträgen der Ast. stehende Gesamtkonzept zu zerreißen, aus dem sich die verfassungswidrige Diskriminierung der Ast. ergibt, und damit zu verdrängen, dass die verfassungsrechtlichen Mängel nicht nur einzelnen Regelungen anhaften, sondern sich auch zu einem verfassungswidrigen Gesamtsystem auftürmen. Zugleich hält der Ag. an Abgrenzungen fest, die längst überholt sind. Bevor im Folgenden auf die Einzelheiten des Vorbringens des Ag. eingegangen wird (dazu unter III), seien deshalb noch einmal ein Überblick über die im inneren Zusammenhang miteinander stehenden Probleme gegeben (I) und frühere überholte Abgrenzungen den heutigen gegenübergestellt (II). Unter IV. werden schließlich einige nach der Bundestagswahl vom September 2013 in den Blick gekommene Umstände skizziert, die zusätzlich Licht auf das Verhältnis von Parlamentsparteien und ihren außerparlamentarischen Konkurrenten werfen.

I. Überblick

Im anhängigen Verfahren um die Diskriminierung außerparlamentarischer Parteien durch die Finanzierung von Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeitern und parteinahen Stiftungen geht es um vier materiellrechtliche Komplexe und eine formellrechtliche Frage. Die der folgenden Skizze zu Grunde liegenden Belege brauchen hier nicht

erneut genannt werden, weil sie alle in der Antragschrift und im Schriftsatz der Ast. vom 19.9. 2013 bereits angegeben waren.

1. Einmal geht es um die Bewilligung von öffentlichen Mitteln für eindeutig verfassungswidrige Zwecke, die die Ast. und andere außerparlamentarische Konkurrenten der Parlamentsparteien diskriminiert. Das trifft etwa auf die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen und auf die Bezahlung von Abgeordnetenmitarbeiter für Parteizwecke zu. Die Konsequenz muss eine entsprechende Kürzung der bewilligten Mittel sein.

2. Zum zweiten geht es um die Verfahren der Bewilligung und Verwendung der Mittel, die ohne wirksame Kontrollen und Grenzen erfolgen, obwohl es sich um Entscheidungen des Bundestags in eigener Sache handelt und deshalb wirksame Kontrollen und Grenzen von Verfassungen wegen unverzichtbar sind. Die Kontroll- und Grenzenlosigkeit ermöglicht gewaltige Steigerungsraten, die zu einer immer stärkeren Diskriminierung der Ast. und anderer außerparlamentarischen Parteien führen. Die Konsequenz muss die Errichtung von Kontrollen und Obergrenzen auch für Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahe Stiftungen sein.

Dem kann auch nicht entgegengehalten werden, vereinzelte Zahlungen, wie die Globalzuschüsse für parteinahe Stiftungen, seien seit Beginn der Neunzigerjahre kaum noch gestiegen. Denn dies beruht auf einer Vorwirkung des jetzt anstehenden Urteils des Bundesverfassungsgerichts. 1992 hatte das Gericht die Beurteilungsmaßstäbe massiv verschärft und war damit – nach der zwischenzeitlichen Lockerung mit den gleichzeitig ergangenen Entscheidungen von 1986 zur Parteien- und zur Stiftungsfinanzierung – zu seiner früheren Rechtsprechung zurückgekehrt. Die Verschärfung der Beurteilungsmaßstäbe, welche die von Bundespräsident Richard von Weizsäcker eingesetzte Parteienfinanzierungskommission in ihrem Bericht von 1993 auch für die Fraktionen, die Abgeordnetenmitarbeiter und die parteinahen Stiftungen ausgewertet und konkretisiert hat, schwebt seitdem wie ein Damoklesschwert über der Finanzierung der Stiftungen und ließ auch bei ihnen eine Verschärfung der Rechtsprechung erwarten. Sollte das Gericht die Kontrolllosigkeit aber nunmehr nicht beseitigen, sondern verfassungsrechtlich absegnen, wäre es mit der Zurückhaltung der in eigener Sache entscheidenden Fraktionen und Abgeordneten im Bundestag vorbei. Im Falle eines solchen Urteils würde die Kontroll- und Grenzenlosigkeit die aktuelle Gefahr einer Verschärfung der Diskriminierung der Ast. und anderer außerparlamentarischer Parteien erhöhen, und zwar auch in den

Bereichen, in denen die Erhöhungen sich in letzter Zeit in Grenzen hielten.

3. Drittens sind die ohne Kontrollen und Grenzen erfolgenden Bewilligungs- und Verwendungsverfahren zu einer ausgewogenen, gemeinwohlorientierten Abwägung des Pro und Kontra der öffentlichen Leistungen von Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeitern und parteinahen Stiftungen ungeeignet. Die Ergebnisse der Verfahren weisen insgesamt einen ausgeprägten „Bias“, d. h. eine einseitige Unausgewogenheit, zu Lasten des Gemeinwohls und zu Gunsten der „sich selbst bedienenden“ Fraktionen, Abgeordneten und Stiftungen auf, so dass – angesichts des Fehlens objektiver Maßstäbe – alles für eine massive Überhöhung der öffentlichen Mittel spricht ist. Aus der Sicht von „Selbstbedienern“ erscheint ihr Bedarf eben leicht „gegen Unendlich“ zu gehen. Die daraus resultierende Überhöhung der Bewilligungen geht weit über die unter 1. angesprochene Bewilligung für Öffentlichkeitsarbeit und unmittelbare Parteizwecke hinaus. Die Konsequenz muss eine weitere Kürzung der Mittel sein.

4. Viertens werden die außerparlamentarischen Konkurrenten der Parlamentsparteien auch durch die allgemeine Verlagerung von Parteitätigkeiten auf die „parties in parliament“ diskriminiert, welche durch deren – auch nach den unter 1. und 3. vorgenommenen Kürzungen – immer noch üppige staatliche Alimentierung ermöglicht wird. Diese Diskriminierung besteht also zusätzlich zu den soeben unter 1. angesprochenen einzelnen verfassungswidrigen Bewilligungen etwa für Öffentlichkeitsarbeit und unmittelbare Parteizwecke und zusätzlich zu der unter 3. angesprochenen, im System angelegten Überhöhung der Bewilligungen. Als Konsequenz kommen hier kompensatorische Maßnahmen zugunsten außerparlamentarischer Parteien in Betracht.

5. Fasst man die Ziff. 1 bis 4 zusammen, so beruht die verfassungswidrige Diskriminierung der Ast. und anderer außerparlamentarischer Parteien darauf, dass die politischen Parteien im Parlament seit Mitte der Sechzigerjahre ihre Aktivitäten zum großen Teil auf ihre Parlamentsfraktionen, die Mitarbeiter ihrer Abgeordneten und ihre parteinahen Stiftungen verlagert und deren Finanzierung enorm gesteigert haben. Das hat zu gewaltigen überschwappenden Effekten zu Gunsten der Mutterparteien geführt, von denen außerparlamentarische Parteien völlig ausgeschlossen sind. Diese schleichende, sich über Jahrzehnte erstreckende Entwicklung hat eine verfassungswidrige Doppelung des Effekts der 5%-Klausel zu Lasten außerparlamentarischer Parteien bewirkt (vgl. BVerfGE 20, 56 [117]; 41, 399 [421 f.]): Die Ast. und andere außerparlamentarische Parteien sind

nicht nur von Bundestagsmandaten ausgeschlossen, sondern auch von den gewaltigen überschwappenden Effekten, die ihren Konkurrenzparteien zu Gute kommen.

6. Prozessual geht es um die Antragsberechtigung der Ast. im vorliegenden Organstreitverfahren. Die Beeinträchtigung der Ast. erfolgt durch die Bewilligungen im Bundeshaushalt für Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahe Stiftungen, deren verfassungswidrige Überzogenheit und deren die Mutterparteien privilegierenden und ihre außerparlamentarischen Konkurrenten diskriminierenden Effekte. Damit stellen die Bewilligungen aus den soeben unter 1.- 3. und 5. skizzierten Gründen eine Verletzung oder unmittelbare Gefährdung des Rechts der Ast. auf Chancengleichheit dar. Eine aus den Bewilligungen resultierende Diskriminierung der Ast. ergibt sich zusätzlich auch aus den unter 4. genannten Gründen. Ohne kompensatorische Maßnahmen stellen auch die Bewilligungen für die auf die „parties in parliament“ verlagerten (und nicht schon von 1.- 3. und 5. erfassten) Aktivitäten der Parlamentsparteien eine Verletzung oder unmittelbare Gefährdung des Rechts der Ast. auf Chancengleichheit dar.

II. Abgrenzungen und Überlappungen – früher und heute

Die Abgrenzung zwischen der staatlichen Parteienfinanzierung einerseits und der Finanzierung von Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeitern und parteinahen Stiftungen andererseits ist zumindest in einem breiten Grenzbereich, in dem sich beide Sphären praktisch ununterscheidbar überlappen, undurchführbar geworden. Das wird besonders deutlich bei der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen und beim Einsatz von Abgeordnetenmitarbeitern im Wahlkampf und für sonstige Parteizwecke, erschöpft sich darin aber nicht.

Überholte Abgrenzungen hatten sich in anderer Form auch schon früher gezeigt. Ihr Nachvollzug kann auch das Verständnis und die Bewältigung der heutigen Probleme erleichtern. Früher hatten sich die Abgrenzungsprobleme *innerparteilich* ergeben. Zunächst hatte der Gesetzgeber versucht, zwischen allgemeiner Parteiarbeit und politischer Bildung der Parteien zu differenzieren. Doch das Bundesverfassungsgericht war dem schon 1966 entgegen getreten: Zwischen beiden lasse sich „eine Grenze nicht ziehen.“ Beide gingen „in der Praxis ineinander über.“ Auch Mittel für die politische Bildungsarbeit, die der Gesetzgeber nur den Parlamentsparteien zuwenden wollte, kämen „der gesamten politischen Tätigkeit der Parteien zugute und geben den begünstigten Parteien einen Wettbewerbsvorteil gegenüber den von diesen Zuwendungen ausgeschlossenen Parteien.“ (BVerfGE

20, 119 [130]) Der – später noch unterstrichene (BVerfGE 24, 300 [340]) – Sinn der Entscheidung, der auch heute noch die Rechtsprechung trägt, lag darin, eine Diskriminierung außerparlamentarischer Parteien durch Verdoppelung der Effekte der Fünfprozentklausel zu verhindern (BVerfGE 20, 56 [117]; 41, 399 [421]).

Das Gericht selbst hatte damals noch zwischen der allgemeinen Tätigkeit der Parteien und ihrem Wahlkampf unterschieden und nur eine Erstattung der Wahlkampfkosten gestattet, bevor es 1992 auch diese Unterscheidung verwarf und ausführte: „Nur rein äußerlich“ lasse „sich die Tätigkeit der Parteien im Wahlkampf von ihrer sonstigen Tätigkeit abgrenzen.“ Diese Abgrenzung entbehre aber „der sachlichen Berechtigung.“ Auch habe sich die „Wirklichkeit der staatlichen Parteienfinanzierung ... davon längst gelöst.“ Stattdessen habe sich die Wahlkampfkostenerstattung „nach Umfang und Funktion zu einer teilweisen Basisfinanzierung der Parteien entwickelt.“ (BVerfGE 85, 264 [286]).

Der Sinn der früheren Rechtsprechung wurde aber aufrechterhalten, indem die gewandelte Staatsfinanzierung Grenzen unterworfen blieb und zu diesem Zweck die früher schon errichteten Obergrenzen nun ausdrücklich herausgestellt wurden (BVerfGE 85, 264 [288 ff.]). Vorher wie nachher war es – neben der Einbeziehung außerparlamentarischer Parteien – vor allem darum gegangen, Grenzen zu ziehen, um zu verhindern, dass die selbst bewilligten staatlichen Mittel zu sehr anschwellen und solche „Selbstbedienung“ das Ansehen der Parteien vermindere und ihre Funktionsfähigkeit beeinträchtige (BVerfGE 85, 264 [290]). Die Notwendigkeit einer spezialgesetzlichen Regelung der Parteienfinanzierung, die Erhöhungen der staatlichen Mittel der öffentlichen Kontrolle zugänglich macht, war ohnehin stets unstrittig.

Heute geht es um ähnliche Probleme, allerdings nicht mehr innerparteilich, jedenfalls nicht innerhalb des staatsrechtlichen Parteienbegriffs, sondern innerhalb einer umfassender zu definierenden „Parteienfamilie“. Es geht um die wirksame Kontrolle und die Begrenzung der staatlichen Finanzierung von Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeitern und parteinahen Stiftungen, deren Tätigkeit sich in weiten Bereichen mit der Tätigkeit der Mutterparteien überlappt, so dass sie insoweit an deren Stelle getreten ist. Damit ist die „Trennung zwischen parlamentarischer und parteipolitischer Arbeit“ zunehmend zur „Fiktion“ und zur „politischen Lebenslüge“ des Parteienstaats geworden, wie der frühere Generalsekretär der CDU, Heiner Geißler, bestätigt. 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".

Dadurch werden – mangels wirksamer eigener Grenzen und Kontrollen der Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Parteistiftungen – die der staatlichen Parteienfinanzierung gesetzten Grenzen und Kontrollen massiv unterlaufen.

Die Politikwissenschaft fasst wegen der gleichgerichteten politischen Ziele der Parteien, die sie „parties on the ground“ nennt, und ihrer Fraktionen, Stiftungen und Abgeordnetenmitarbeiter („parties in parliament“) die engen politischen Verwandten unter einen umfassenden Parteienbegriff („parties“) zusammen.

Staatsrechtlich scheitert ein solcher Ansatz, der alles „in einen Topf wirft“, aber bereits daran, dass die Fraktionen, die Abgeordnetenmitarbeiter und die parteinahen Stiftungen (fast) ausschließlich staatlich finanziert werden, während die Parteien staatlich nur teilfinanziert werden dürfen, was auch in der relativen Obergrenze zum Ausdruck kommt; und daran sollte auch festgehalten werden. Denn zur Finanzierung ihrer eigentlichen Aufgaben ist die Staatsfinanzierung berechtigt.

Stattdessen sind – entsprechend dem seinerzeitigen Verbot der Bewilligung von Parteizuschüssen für die politische Bildung – die Bewilligungen für die verfassungswidrige Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen und für den verfassungswidrigen Einsatz von Abgeordnetenmitarbeitern für Wahlkämpfe und sonstige Parteizwecke entsprechend zu kürzen (siehe oben I 1). Eine weitere Kürzung ist wegen der generellen Aufblähung der Bewilligungen vorzunehmen, die aus dem einseitigen Bewilligungsverfahren folgt (oben I 3). Die parteinahen Stiftungen haben ja auch schon früher gezeigt, dass eine deutliche Absenkung der selbstbewilligten öffentlichen Mittel durchaus mit der Erfüllung ihrer Aufgaben vereinbar ist. Auch sollte der Einsatz von Abgeordnetenmitarbeitern im Wahlkreis zumindest begrenzt und die Einstellung von Personen, die gleichzeitig Partei- oder Fraktionsfunktionäre sind, als Abgeordnetenmitarbeiter, die Missbrauch geradezu herausfordert, untersagt werden. Anders dürfte der von § 12 Abs. 3 Satz 1 AbgG (und dem Verfassungsrecht) geforderte „Nachweis“, dass Abgeordnetenmitarbeiter nur zweckentsprechend eingesetzt werden, nicht zu führen sein.

Ferner sind Kompensationsmaßnahmen hinsichtlich der verbleibenden Benachteiligung außerparlamentarischer Parteien geboten (siehe I 4). Die derzeitige höhere Erstattung der ersten vier Millionen Stimmen (§ 18 Abs. 3 Satz 2 PartG) erfüllt diese Funktion nur unvollkommen, weil sie – entgegen der ausdrücklichen Intention des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 85, 265 [294]) – auch den im Parlament vertretenen Parteien zu Gute kommt. Ebenso dürfte die Erhöhung der Erstattung für die ersten vier Millionen Stimmen von 70 auf lediglich 85 Cent pro Stimme den damit verfolgten Sinn und Zweck auch dem Umfang nach nicht annähernd erfüllen. Der Gesetzgeber war bei dem ihm vom Gericht auferlegten Prüfungsauftrag eben nicht unbefangen, sondern entschied auch hier in eigener Sache.

Zudem sind zur Verhinderung weiterer übermäßiger Aufblähungen die Grenzen und Kontrollen zu übernehmen, die für die Parteien entwickelt worden sind, allerdings ohne die relative Obergrenze, also die spezialgesetzliche Regelung, die Erhöhungen der Staatsmittel der öffentlichen Kontrolle aussetzt, und die absolute Obergrenze (oben I 2).

Schließlich erscheint es im Interesse der gebotenen Transparenz sinnvoll, alle Bestandteile der staatlichen Finanzierung, also beider Zweige des weiten politikwissenschaftliche Parteienbegriffs, „in einem offiziellen Dokument“ zusammenzufassen und periodisch zu veröffentlichen, wie dies der Europarat seit längerem von Deutschland fordert.¹

III. Zu einzelnen Kritikpunkten des Ag.

Der Ag. lässt in seinem Schriftsatz vom 31.10.2013 die oben unter I. skizzierten Komplexe I 3 und 4 und die zugehörigen Teile des Komplexes I 6 völlig aus. Auch die Komplexe I 1 und 2 behandelt er nicht im Zusammenhang, sondern sucht nur Einzelheiten zu kritisieren. Keine dieser Kritikpunkte hält aber einer Überprüfung stand. Das wird im Folgenden dargelegt.

1. Einsatz von Abgeordnetenmitarbeitern für Parteizwecke

Der Ag. betont, die Freiheit des Mandats (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG) erlaube, dass Abgeordnete ihre Mitarbeiter auch im Wahlkreis einsetzen dürften (so sein Schriftsatz vom 31.10.2013, S. 3 ff.). Das bestreitet die Ast. aber gar nicht. Dagegen ist der Einsatz der staatlich bezahlten

¹ Zuletzt in GRECO, Dritte Evaluierungsrunde, Vorläufiger Umsetzungsbericht zu Deutschland, verabschiedet in der 57. Vollversammlung, 15.-19.10.2012, Tz 12.

Mitarbeiter für Parteizwecke verfassungsrechtlich unzulässig, z. B. die Bezahlung von Parteifunktionären als scheinbare Abgeordnetenmitarbeiter oder der Einsatz der Mitarbeiter im Wahlkampf.

Siehe z. B. Werner Braun u. a., Abgeordnetengesetz, Kommentar, 2002, § 12 Rn 44: „Unstreitig unzulässig ist zweifellos der Einsatz von aus Mitteln nach § 12 Abs. 3 bezahlten Abgeordnetenmitarbeitern für Fraktions- oder Parteiaufgaben, denn dies wäre ein Fall von verfassungswidriger verdeckter Parteienfinanzierung bzw. unzulässiger Fraktionsfinanzierung.“

Bundespräsidialamt (Hrsg.), Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, 1994, S.110: Das Gebot der Chancengleichheit verlangt, „dass die den Abgeordneten zugeteilten staatlich finanzierten Mitarbeiter weder für die allgemeine Parteiarbeit noch zur Wahlkampf vorbereitung eingesetzt werden. Das ist auch die Auffassung der für Mitarbeiterangelegenheiten zuständigen Kommission des Ältestenrats des Deutschen Bundestags. Die Kommission empfiehlt deshalb, durch eine (eingeschränkte) Pflicht zur Rechnungslegung diese Missbrauchsmöglichkeit zu unterbinden.“ Die Freiheit der Mandatsausübung werde, wie die Kommission fortführt, durch diese Pflicht zur Rechnungslegung nicht verletzt. Denn die vorgeschlagene Regelung habe lediglich den Sinn, die Öffentlichkeit zu informieren.

Auch der Versuch des Ag., mit Nebenbemerkungen aus zwei Urteilen des Bundesverfassungsgerichts die Zulässigkeit eines Einsatzes von Abgeordnetenmitarbeitern auch im Wahlkampf zu begründen (S. 4 f. und 12 seines Schriftsatzes), geht fehl. Denn mit diesen obiter dicta hatte das Gericht erklärtermaßen nichts Normatives aussagen, sondern nur faktische Verhältnisse wiedergeben wollen, ganz abgesehen davon, dass es dem Gericht dort gerade nicht um den Einsatz von Abgeordnetenmitarbeitern ging.

Die Verwendung von Abgeordnetenmitarbeitern für Parteizwecke ist im Übrigen auch deshalb verfassungsrechtlich unzulässig, weil sonst die verfassungsrechtlichen Obergrenzen für die staatliche Parteienfinanzierung unterlaufen werden könnten.

Auch der Auffassung des Ag., die Unzulässigkeit des Einsatzes von Mitarbeitern gelte nur für den Wahlkampf der Parteien, nicht auch für den Wahlkampf der Abgeordneten (so Schriftsatz des Ag., S. 12 f.), kann nicht gefolgt werden. Denn abgesehen davon, dass ein eigener

Wahlkampf eines Abgeordneten jedenfalls für solche Listenkandidaten, die im Wahlkreis keinerlei Chance haben, – angesichts der starren, vom Wähler nicht zu verändernden Parteilisten – gar keinen Sinn macht, ist es offensichtlich, dass mit dem Wahlkampf des Abgeordneten in der Regel „auch die Ziele derjenigen Partei gefördert [werden], deren Bestrebungen er mit seiner politischen Tätigkeit verfolgt und unterstützt,“ (BVerfGE 85, 264 [324 f.]), so dass eine unterschiedliche Behandlung sinnwidrig wäre. Das bestätigt auch die Parallele zur politischen Verwendung von Bargeld, das dem Abgeordneten gespendet wird. Dass Spenden, die dem Abgeordneten gegeben werden, auch seiner Partei zum Vorteil gereichen, hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt und daraus die Konsequenz gezogen, dass, um eine Umgehung des Publikationsgebots von Großspenden an Parteien (§ 25 Abs. 3 Satz 1 PartG) zu verhindern, auch Großspenden an Abgeordnete publiziert werden müssen (BVerfGE 85, 264 [325]). Das Gericht hat also auch dort – wegen der praktischen Untrennbarkeit der gemeinsamen politischen Arbeit und der übereinstimmenden Ziele – die für Parteien geltenden Vorkehrungen gegen Missbrauch auf Abgeordnete erstreckt, eben weil der „Umgehung sonst Vorschub geleistet würde“ (BVerfGE 85, 264 [325]).

Das wird auch durch das vom Ag. selbst angeführte Urteil des BFH vom 8.12.1987 (S. 13 seines Schriftsatzes) bestätigt. Der BFH äußert sogar Bedenken, ob die normale Wahlkreisarbeit von Abgeordneten vom Wahlkampf immer klar zu trennen sei.

2. Absolute Obergrenze

Vermutlich um das Argument von der Umgehung der Obergrenze zu entschärfen (siehe soeben unter 1), stellt der Ag. die verfassungsrechtliche Geltung der absoluten Obergrenzen überhaupt in Frage. Sie festzulegen sei ausschließlich Sache des Gesetzgebers (S. 14 seines Schriftsatzes). Er übersieht dabei, dass das Grundgesetz dem Gesetzgeber eine solche bindende absolute Obergrenze bei der staatlichen Parteienfinanzierung – angesichts der Entscheidung des Parlaments in eigener Sache, der Gefahr unangemessener „Selbstbedienung“ und der negativen Folgen für das Ansehen und die Aufgabenerfüllung der Parteien (BVerfGE 85, 264 [290]) – bereits mit aller Entschiedenheit vorgegeben hat (BVerfGE 85, 264 [288 ff.]).

Auch die Behauptung des Ag., die Obergrenze würde den demokratisch-politischen Prozess aufheben und eine sinnvolle jährliche Fortschreibung unmöglich machen (so sein Schriftsatz, S. 14), trifft nicht zu. Denn die Obergrenze kann mit einem Index versehen und bei einschneidender

Veränderung der Verhältnisse auch darüber hinaus erhöht (oder auch gesenkt) werden, wie das Gericht klargestellt hat (BVerfGE 85, 264 [291 f.]). Die Obergrenze wirkt lediglich der aus der Befangenheit des Bundestags resultierenden Unwucht der Entscheidungen entgegen und trägt so dazu bei, einen ausgewogenen demokratisch-politischen Prozess erst herzustellen.

3. Gesetzesvorbehalt

Genau so neben der Sache liegen die Einwände des Ag. gegen das verfassungsrechtliche Erfordernis eines Gesetzesvorbehalts, insbesondere hinsichtlich der Höhe der bewilligten Beträge. Er sucht seine Einwände mit aus dem Zusammenhang gerissenen Bruchstücken zu untermauern, die er aus Urteilen des Bundesverfassungsgerichts, des Thür. Verfassungsgerichtshofs und des Verfassungsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen entnimmt. Dabei ergibt sich gerade aus diesen Urteilen der Gesetzesvorbehalt sehr klar.

Hinsichtlich des Diätenurteils des Bundesverfassungsgerichts unterschlägt der Ag. die Begründung, aus der sich nicht nur das von ihm allein genannte Delegationsverbot ergibt, sondern auch der Gesetzesvorbehalt hinsichtlich der „für den Abgeordneten wesentlichen Teile seiner finanziellen Ausstattung“ BVerfGE 40, 296 [327 und 317]). Siehe schon die Antragschrift der Ast., z. B. S. 14-16.

Hinsichtlich des Urteils des VerfGH NW übergeht der Ag. die Feststellungen des Gerichts, dass das Parlament „bei der Festsetzung der Höhe und der näheren Ausgestaltung der mit dem Abgeordnetenstatus verbundenen finanziellen Regelungen ... in eigener Sache“ entscheidet und dass „gerade in einem solchen Fall“ die „Festsetzung wesentlicher Teile der finanziellen Ausstattung der Abgeordneten nur im Wege des Parlamentsgesetzes und nicht in einem Verfahren erfolgen [darf], das sich der Kontrolle der Öffentlichkeit entzieht. ... Das Recht auf Aufwandsentschädigung [sei] kein minderes Recht im Verhältnis zu den eigentlichen Statusrechten.“ (OVGE 45, 285 [288 f.]). Und dass die Mitarbeiterpauschale von rund 21.000 Euro je Bundestagsabgeordneten zu den wesentlichen Teilen ihrer Ausstattung gehört, ist offensichtlich.

Genau so hatte übrigens der nordrhein-westfälische Gesetzgeber das Urteil des VerfGH NW verstanden. In der Begründung des daraufhin ergangenen Änderungsgesetzes zum Abgeordnetengesetz Nordrhein-Westfalen heißt es:

„Um dem Urteil des Verfassungsgerichtshofes des Landes Nordrhein-Westfalen vom 16. Mai 1995 Rechnung zu tragen, ... erhält § 6 Abs. 6 AbgG NW eine neue Fassung, aus der sich als gesetzlicher Grundlage der Umfang und die Maßstäbe der Erstattung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern unmittelbar ergeben.“ (NW Landtags-Drs. 12/415, S. 8)

Auch hinsichtlich des Urteils des ThürVerfGH vom 14. 7. 2003 unterschlägt der Ag. die Begründung, die eindeutig ergibt, dass die „für Veränderungen der Abgeordnetenentschädigung zu beachtende Transparenz erfordert, dass die verändernde Entscheidung Gegenstand eines formellen Parlamentsgesetz 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.“ (ThürVerfGH, NVwZ-RR 2003, S. 793 [794])

Beide Landesverfassungsgerichte betonen im Übrigen ausdrücklich, dass ihre Entscheidungen lediglich die Grundsätze des Diätenurteils des Bundesverfassungsgerichts anwenden. Auch sie bestätigen damit die von der Ast. vorgenommene Interpretation dieses Urteils.

Damit zeigt sich, dass der Vorwurf des Ag., die Ast. versuche, „den Mangel an Sachargumenten mit einer irreführenden Inanspruchnahme sachlich nicht einschlägiger Gerichtsentscheidungen `auszugleichen`“ (S. 8 seines Schriftsatzes), auf den Ag. selbst zurückfällt. Er versucht den Gehalt sachlich sehr wohl einschlägiger Gerichtsentscheidungen zu verdrehen, um ihre Einschlägigkeit in Abrede zu stellen.

Der Ag. bestreitet auch, dass eine spezialgesetzliche Festlegung der Höhe der bewilligten öffentlichen Mittel eine bessere öffentliche Kontrolle der in eigener Sache getroffenen Beschlüsse bewirkt und so missbräuchlicher Selbstbedienung entgegenwirkt, obwohl die vorgenannten Urteilen ja gerade auf die Sicherung einer besseren Kontrolle abzielen. Demgegenüber behauptet der Ag., die Verbesserung der Kontrolle durch Einführung eines Gesetzesvorbehalts sei „auch empirisch offenkundig nicht“ belegt (so Schriftsatz des Ag., S. 13 unten). In Wahrheit hat die Ast. genau diesen empirischen Beweis durch Auswertung einer großen Zahl von einschlägigen Fallgruppen erbracht (Antragsschrift, S. 81-84). Auch damit setzt sich der Ag. nicht auseinander.

4. Verbot von Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen

Der Ag. wendet sich gegen die Feststellungen der Ast., dass die Unzulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen sich besonders deutlich aus dem Wüppesahlurteil des Bundesverfassungsgerichts ergibt. Der Ag. führt dazu lediglich an, in dem Urteil finde sich „nicht einmal der Begriff der Öffentlichkeitsarbeit, geschweige denn ein diesbezügliches Verbot“ (S. 8 seines Schriftsatzes), als ob die juristische Methodik auf die Wortlaut-Auslegung beschränkt sei. Dabei ergibt sich die Unzulässigkeit aus der eingehenden Begründung der Ast. (Antragsschrift, S. 46 f.). Siehe auch unten S. 15 f.

5. Entscheidungen des Bundestags in eigener Sache

Der Ag. erwähnt die Verschärfung der Gerichtskontrolle, die – entsprechend der neueren Rechtsprechung – deshalb erforderlich ist, weil der Bundestag bei Entscheidungen über Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahe Stiftungen in eigener Sache entscheidet, mit keinem Wort, obwohl sie einen tragender Pfeiler der vorliegenden Organklage darstellt.

Der Ag. wendet sich auch dagegen, dass bei Entscheidungen des Bundestags in eigener Sache neben der gerichtlichen auch die öffentliche und die Finanzkontrolle sowie besondere Grenzen notwendig sind, kann dies aber nur dadurch tun, dass er die Ausführungen der Ast. aus dem Zusammenhang reißt und verdreht (S. 7 seines Schriftsatzes). Auch damit steht er in Gegensatz zur Rechtsprechung, wie die Ast. ebenfalls ausführlich dargestellt hat. Der Ag. weiß sich am Ende nur mit der Behauptung zu helfen, die bestehenden Kontrollen hätten sich bewährt (S. 12 seines Schriftsatzes), ignoriert dabei aber eben, dass die gerade hier erforderlichen wirksamen Kontrollen und Grenzen fehlen.

Dass der Bundestag auch dann, wenn die notwendigen Kontrollen und Grenzen errichtet wären, immer noch in eigener Sache entscheiden würde, wie der Ag. der Ast. vorhält (S. 7 seines Schriftsatzes), hat die Ast. niemals bestritten. Ihr geht es – neben anderem – um die Herstellung wirksamer Grenzen und Kontrollen.

Ebenso unrichtig ist es, der Ast. die Behauptung zu unterstellen, Entscheidungen des Bundestags in eigener Sache führten automatisch zur verfassungsrechtlichen Diskriminierung außerparlamentarischer Parteien (so aber S. 7 des Schriftsatzes des Ag.).

Die Behauptung des Ag., in den letzten Monaten hätten sich keine konkreten Grenzüberschreitungen und Missbräuche bei der Verwendung

der Mitarbeiter ergeben (sein Schriftsatz, S. 12), ignoriert die zahlreichen konkreten Aussagen zum missbräuchlichen Einsatz von Mitarbeitern im Wahlkampf, die in der Sendung des ARD-Fernsehmagazins Report Mainz vom 17.9.2013 wiedergegeben sind (siehe Schriftsatz der Ast. vom 19.9.2013 mit Anlagen 4 und 5).

Da die Angaben in Anlage 4 der Klageschrift nur bis 2010 gegangen waren, sei hier ergänzend noch mitgeteilt, dass die in den Rechenschaftsberichten allein ausgewiesenen Sachausgaben der Bundestagsfraktionen für Öffentlichkeitsarbeit, die für 2010 noch mit 5,20 Millionen Euro angegeben worden waren, im Jahre 2011 auf 7,48 Millionen Euro und im Jahre 2012 auf 9,99 Millionen gestiegen sind (BT-Drs. 17/10560 und 17/14492). Angesichts der erheblichen Wachstumsraten der letzten zwei Jahre dürften sie auch im Bundestagswahljahr 2013, für das noch keine Rechenschaftsberichte vorliegen, weiter gestiegen sein.

6. Steigerungsraten

Der Ag. versucht die Steigerungsraten der Bewilligungen für Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahe Stiftungen zu bagatellisieren, indem er nur die Zuwächse in den Jahren 2003 – 2011 nennt und so lediglich zu Erhöhungsfaktoren von 1,38 für die Bundestagsfraktionen und von 1,77 für die Mitarbeiterpauschale gelangt (S. 10 seines Schriftsatzes). Geht man dagegen richtiger Weise von den Jahren aus, in denen die Kontrolle und Begrenzung der staatlichen Parteienfinanzierung begann und deshalb auch die Verlagerung von finanziellen Mitteln und Tätigkeiten von den Parteien auf die „parties in parliament“ begann, ergeben sich ganz andere Erhöhungsfaktoren:

Für die Zuschüsse an Bundestagsfraktionen ergibt sich ein Erhöhungsfaktor von 53 (1965-2013).

Für die im Laufe des Jahres 1969 eingeführte Mitarbeiterpauschale ergibt sich ein Erhöhungsfaktor von 38 (1970-2013).

Für die 1970 eingeführten Globalzuschüsse der parteinahen Stiftungen ergibt sich ein Erhöhungsfaktor von 20 (1967-2013) und für ihre schon länger gezahlten projektgebundenen Zuschüsse ein Erhöhungsfaktor von 50 (1965-2013).

Der vom Ag. angestellte Vergleich mit den Zuwächsen des Bundestags, des Bundeskanzleramts, des Bundesverfassungsgerichts und anderer Verfassungsorgane (die im Übrigen alle auch nicht entfernt die

Wachstumsraten der Fraktionen, der Abgeordnetenmitarbeiter und der projektgebundenen Zuschüsse der Stiftungen aufweisen²) ist unergiebig. Denn sie sind – im Gegensatz zu Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeitern und Stiftungen – alle der parteipolitischen Neutralität verpflichtet. Angemessen ist vielmehr ein Vergleich mit der Staatsfinanzierung der Parteien und diese wurden, wie die Ast. dargelegt hat, von der Finanzierung der Fraktionen, der Abgeordnetenmitarbeiter und der Stiftungen weit überflügelt.

Auch die Hervorhebung der gestiegenen Aufgaben des Bundestags (S. 9 des Schriftsatzes des Ag.), womit der Ag. wohl auch eine Steigerung der Aufgaben der Fraktionen, der Abgeordnetenmitarbeiter und der parteinahen Stiftungen begründen will, geht am Problem vorbei. Denn das Thema des vorliegenden Verfahrens sind nicht deren berechnete Aufgaben, sondern die aus ihrer öffentlichen Finanzierung resultierenden gewaltigen überschwappenden Effekte zu Gunsten ihrer Mutterparteien und die entsprechende verfassungswidrige Diskriminierung der Ast. und anderer außerparlamentarischer Parteien.

Einige der von der Ast. angegebenen Steigerungsraten der Arbeitnehmerpauschale werden vom Ag. angezweifelt (S. 11 seines Schriftsatzes). Die anderen auf S. 5 des Schriftsatzes der Ast. vom 19.9.2013 sind damit unstrittig. Die vom Ag. in Zweifel gezogenen Steigerungen seien hier noch einmal spezifiziert (siehe schon die Tabelle in der Antragschrift, Anlage 5).

Die Steigerungsrate für 1977 von 58,6% ergibt sich aus einer Steigerung von 2575 DM (1976) auf 4085 DM (1977),

die Steigerungsrate für 1985 von 30,4% ergibt sich aus einer Steigerung von 5523 DM (1984) auf 7200 DM (1985),

die Steigerungsrate für 2004 von 21,55 ergibt sich aus einer Steigerung von 8979 Euro (2003) auf 10.910 Euro (2004).

Die Steigerung für 1985 war in der Tabelle 5 der Antragschrift und im Schriftsatz der Ast. vom 19.9.2013, S. 5, versehentlich um 200 Euro zu hoch und deshalb mit 35,2% (statt richtig: 30,4%) angegeben worden. An dem Gesamtverlauf ändert sich dadurch – entgegen der Behauptung

² Auch die Personalausgaben für die Beschäftigten des Bundestages sind in ihrer Entwicklung z. B. weit hinter den Ausgaben für Abgeordnetenmitarbeiter zurückgeblieben. Diese machten anfangs nur einen Bruchteil von jenen aus, haben sie inzwischen aber überflügelt. Siehe Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990 – 2010, Kap. 17.5 und Datenhandbuch 1949 – 1999, Kap. 20.9.

des Ag. (S. 11 seines Schriftsatzes) – aber nichts, da der Subtraktionsfehler die dargestellte Höhe der Mitarbeiterpauschale unberührt lässt.

7. Projektgebundene Zuweisungen an parteinahe Stiftungen

Als Reaktion auf die dem Vertreter der Ast. zunächst verweigerte Auskunft des Bundesverwaltungsamts (S. 7 des Schriftsatzes der Ast. vom 19.9.2013) nennt der Ag. nun drei Titel, aus denen sich die projektgebundenen Zuweisungen ergeben sollen (S. 11 seines Schriftsatzes). Tatsächlich ist dies – ausweislich einer nunmehr gesendeten, aber erklärtermaßen immer noch unvollständigen Mail des Bundesverwaltungsamts vom 5.11.2013 – aber nur ein Teil der relevanten Titel. Das zeigt, dass selbst der Ag., mit der Unterstützung des Bundestags im Rücken, Schwierigkeiten hat, sich einen Überblick zu verschaffen. Das bestätigt einmal mehr, dass es für einen Außenstehenden praktisch unmöglich ist, sich einen Überblick zu verschaffen. Zu den Stiftungen siehe auch unten S. 17 f.

8. Zur Antragsbefugnis

Der Ag. meint, die Ast. könne allenfalls die Erhöhungen, die sich 2012 gegenüber 2011 ergeben haben, angreifen (so in seinem Schriftsatz, S. 5). Aktuell beeinträchtigt wird die Ast. aber natürlich durch die gesamten Bewilligungsbeträge, nicht nur durch die Steigerung gegenüber dem Vorjahr. So hatte sich, um ein Beispiel aus der Rechtsprechung zu nennen, auch der am 10.11.1964 eingegangene erfolgreiche Organantrag der Bayernpartei gegen die gesamte im Haushaltsplan 1964 bewilligte staatliche Parteienfinanzierung von 38 Millionen DM gerichtet, nicht etwa nur gegen das Mehr gegenüber dem Vorjahr (siehe BVerfGE 20, 119 [119 f.]).

Ferner meint der Ag., die von der Ast. angegriffenen Bewilligungen seien „durch die Sachgesetzgebung legitimiert“, ihre Verfassungswidrigkeit könne deshalb nicht mehr geltend gemacht werden (S. 2 des Schriftsatzes des Ag.). Tatsächlich gibt es hinsichtlich der parteinahen Stiftungen gar keine Sachgesetzgebung (siehe auch unten S. 17 f.), hinsichtlich der Abgeordnetenmitarbeiter nur eine rudimentäre, die zudem die Verwendung der Mitarbeiter bloß für die Unterstützung der Abgeordneten bei ihrer parlamentarischen Arbeit zulässt (§ 12 Abs. 3 AbgG), also gerade nicht ihre Verwendung für Parteizwecke. Und hinsichtlich der Fraktionen wird im Gesetz gerade nicht die Höhe der zu bewilligenden Mittel genannt. Die verfassungswidrige Benachteiligung

der Ast. erfolgt durch die Bewilligung der Mittel, und zwar in unterschiedlichen Ebenen (siehe oben unter I).

Um die Antragsbefugnis der Ast. zu bestreiten, weist der Ag. darauf hin, der fraktionslose Abgeordnete Wüppesahl habe sich, wie das Gericht in BVerfGE 80, 188 (231) ausführt, nicht darauf berufen können, „dass Fraktionen für ihre parlamentarische Arbeit Zuschüsse erhalten, denn sein Status als einzelner Abgeordneter unterscheidet sich grundsätzlich von dem der Fraktionen.“ Dies müsse erst recht für eine nichtparlamentarische Partei gelten (Schriftsatz des Ag., S. 3). Doch wieder einmal unterschlägt der Ag. das Wesentliche. Denn das Gericht begründet die zitierte Feststellung damit, dass die Fraktionszuschüsse für die parlamentsinterne Koordination „bestimmt und insoweit zweckgebunden“ seien, damit also gerade keine Öffentlichkeitsarbeit betrieben werden darf. Wäre Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen erlaubt, hätte die Klage Wüppesahls nicht abgewiesen werden können.

Im Übrigen meint der Ag., die Ast. gehe in die Irre, wenn sie ihre Anträge auch auf BVerfGE 80, 188 (214) stütze (Schriftsatz des Ag., S. 3). Dort hat das Gericht aber klargestellt, dass es eine verfassungswidrige Parteienfinanzierung ist, wenn der Bundestag mit seinen Regelungen, „sei es durch übermäßige Zuwendungen, sei es ungenügende Voraussicht und Kontrolle, einem Missbrauch das Tor“ öffnet und so den Weg ebnet „für eine verfassungswidrige Parteienfinanzierung“. Wie oben unter I. noch einmal zusammenfassend skizziert, hat der Ag. genau ein solches System der Kontrolllosigkeit geschaffen (von dem die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen nur einen Teil ausmacht) und dadurch dem Übermaß und dem Missbrauch Tür und Tor geöffnet und den Weg für eine verdeckte verfassungswidrige Parteienfinanzierung zu Lasten der Ast. und anderer außerparlamentarischer Parteien geebnet. Dass die auf diese Weise übermäßig bewilligten Mittel von diskriminierten außerparlamentarischen Parteien angegriffen werden können, bestätigt auch BVerfGE 20, 56 (105).

Es geht auch nicht um „rein abstrakte Gefährdungen“, wie der Ag. meint, vielmehr um Diskriminierungen der Ast., die als solche das Recht der Ast. verletzen und die Antragsbefugnis begründen.

Ebenso unhaltbar ist die offenbar den Ausführungen des Ag. zugrunde liegende These (S. 6 seines Schriftsatzes), die Verletzung der Chancengleichheit und damit die Antragsbefugnis werde aufgehoben, wenn sie öffentlich bekannt und skandalisiert würde. Durch eine Flucht an die Öffentlichkeit können Rechtswidrigkeiten nicht geheilt werden.

IV. Nach der Bundestagswahl

Die Bundestagswahl 2013 und ihre Ergebnisse sind zwar nicht unmittelbar relevant für das vorliegende Gerichtsverfahren. Sie erscheinen aber doch geeignet, die Darlegungen der Ast. zu unterstreichen und deutlich zu machen, welch großes Gewicht die „parties in parliament“ für die „parties on the ground“ besitzen. Dies haben nach dem Wegfall der der Bundestagsfraktion und der Abgeordnetenmitarbeiter der FDP nach ihrem Ausscheiden aus dem Bundestag nicht zuletzt zahlreiche Kommentare bestätigt.

So wird die Größenordnung der Zweckentfremdungen von Staatsmitteln für Wahlkampfzwecke deutlich, wenn man die Wahlkampfbudgets der im Bundestag vertretenen Parteien und einiger außerparlamentarischer Parteien den Ausgaben für Abgeordnetenmitarbeiter gegenübergestellt (**Anlage 1**). Die Gegenüberstellung zeigt, dass allein die Zahlungen für Abgeordnetenmitarbeiter der Bundestagsparteien in den ersten neun Monaten deren Wahlkampfbudgets weit hinter sich ließen. Selbst die Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter der letzten drei Monate vor der Bundestagswahl haben sich bei einigen Parteien in ähnlicher Höhe bewegt wie deren ganze Wahlkampfbudgets. Das macht das unerhörte Gewicht der allein daraus resultierenden Wettbewerbsverfälschung deutlich.

Hinzu kommt, dass auch die Mitarbeiter von Landtagsabgeordneten für Parteizwecke missbraucht werden. Neben den Landtagswahlkämpfen werden sie auch in Bundestagswahlkämpfen eingesetzt. Für Abgeordnetenmitarbeiter stellten die Landtage im Jahre 2013 87,8 Mio. Euro zur Verfügung (**Anlage 2**). Dadurch wird der politische Wettbewerb zusätzlich verzerrt.

Das Ausscheiden der FDP aus dem Bundestag hat auch die Finanzierung der parteinahen Stiftungen in den Blick gerückt. Aus der sog. Gemeinsamen Erklärung der parteinahen Stiftungen und der sie tragenden politischen Parteien von 1998 (**Anlage 3**) – ein Parlamentsgesetz existiert bisher nicht – ergibt sich eine *zusätzliche* Bevorzugung etablierter Parteien und die entsprechende Benachteiligung der Ast. und anderer außerparlamentarischer Parteien. Die Privilegierung hat drei Komponenten:

- Die Stiftungen etablierter Parteien erhalten auch nach dem Ausscheiden der Mutterpartei aus dem Bundestag noch für mindestens eine weitere Wahlperiode staatliche Mittel.

- Die Höhe der Mittel richtet sich nach den Erfolgen der Mutterpartei bei den letzten vier Bundestagswahlen, bleibt also auch nach deren Ausscheiden aus dem Bundestag fast auf der früheren Höhe.
- Neue Parteien müssen bei drei Bundestagswahlen hintereinander die Sperrklausel überwunden haben, um überhaupt an der staatlichen Stiftungsfinanzierung teilhaben zu können.

Hinzu kommt noch, dass Wahlergebnisse bei Europa- und Landtagswahlen – ohne Rücksicht auf ihre Höhe und ihre Häufigkeit – die Beteiligung an der (Bundes-)Stiftungsfinanzierung nicht begründen können.

So erhält die FDP, auch nachdem sie aus dem Bundestag ausgeschieden ist, immer noch in kaum vermindertem Umfang Staatsmittel für ihre Friedrich-Naumann-Stiftung, während die Ast. keinerlei Stiftungsfinanzierung erhält. Daran würde sich auch nichts Wesentliches ändern, wenn die FDP nicht mehr Stimmen bekommen hätte als die Ast. Die Benachteiligung außerparlamentarischer Parteien wird auch am Beispiel der AfD deutlich, die wie die FDP knapp unter der 5%-Klausel geblieben ist, aber nicht in den Genuss einer ihre politische Arbeit unterstützenden Stiftung kommt.

Die Benachteiligung außerparlamentarischer Parteien kann sich noch weiter verschärfen. Das zeigt folgendes Szenario: Selbst dann, wenn im Jahre 2017 neben der FDP eine andere Partei neu in den Bundestag einziehen würden, müsste diese noch zwei ganze Legislaturperioden, also bis zum Jahre 2025, warten, bevor sie an den Stiftungsgeldern beteiligt würde, während die FDP weiterhin in ihren Genuss käme. Die Regelung kann also etablierten Parteien gegenüber einer neu in den Bundestag gekommenen Partei 12 Jahr lang einen gewichtigen Wettbewerbsvorteil verschaffen, selbst wenn diese genau dieselbe Stimmenzahl erhalten würde.

Derartige die Etablierten krass privilegierende Regelungen erscheinen inhaltlich nicht akzeptabel; sie allein durch eine nicht gesetzliche Absprache unter den Betroffenen zu regeln, erscheint erst recht nicht hinnehmbar.

Die Gemeinsame Erklärung aus dem Jahre 1998 bestätigt im Übrigen auch die Tatsache, dass die langjährige Zurückhaltung bei der Gewährung öffentlicher Mittel an parteinahe Stiftungen seit Anfang der Neunzigerjahre als Reaktion auf das Parteienfinanzungsurteil von 1992 und die darauf beruhenden Empfehlungen der Kommission

unabhängiger Sachverständiger von 1993 zu erklären sind. In der Gemeinsamen Erklärung berufen sich die damals vorhandenen Stiftungen wiederholt und ausdrücklich auf die „Empfehlungen der vom Bundespräsidenten berufenen Kommission unabhängiger Sachverständiger“. Diese hatte nach dem Parteienfinanzierungsurteil vom 9.4.1992 einen Bericht darüber zu erarbeiten, welche Konsequenzen der Gesetzgeber aus dem Urteil zu ziehen habe (Bundespräsidialamt [Hrsg.], Empfehlungen der Kommission, 2004, S. 13). Dabei gelangte die Kommission unter anderem zu der Empfehlung, „bei der Festlegung der jährlichen Zuwachsraten der Staatsmittel weise Beschränkung“ zu üben (Empfehlungen der Kommission, S. 93), was dann ja auch geschah.

Speyer, 12.12.2013

(Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim)