

<http://www.tagesspiegel.de/meinung/parteienfinanzierung-ein-verstoess-gegen-das-grundgesetz/6819530.html>

DER TAGESSPIEGEL



Parteienfinanzierung

Ein Verstoß gegen das Grundgesetz

01.07.2012

Von Hans Herbert von Arnim

Die Parteien umgehen die Regeln der Parteienfinanzierung, indem sie ihren Stiftungen, Fraktionen und Stäben Gelder zuschanzen. Der Jurist Hans Herbert von Arnim begründet, warum er mit der ÖDP vor dem Bundesverfassungsgericht klagt.



Her mit dem Geld. Und das Grundgesetz immer schön links liegen lassen.

ILLUSTRATION: REINER SCHWALME

Den etablierten Parteien laufen die Mitglieder und Wähler davon. Sie glauben das Wegbröckeln der Basis aber verschmerzen zu können, da sie sich längst der staatlichen Ressourcen bemächtigt haben. Wohldotierte Pfründen werden an Gefolgsleute verteilt. Diese Form der Ämterpatronage erfasst nicht nur politische Ämter, sondern auch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, kommunale und staatliche Unternehmen, den öffentlichen Dienst und teilweise sogar die Gerichte. Der Kontrolle durch die Wähler haben die Parteien sich entzogen, durch ein Wahlsystem in ihrem Sinne. Wer Abgeordneter wird, bestimmen die Parteien selbst – vor den Wahlen. Auch die Regierung bilden sie über die Köpfe der Wähler hinweg – nach den Wahlen, im Wege von Koalitionsverhandlungen.

Der Bürger kann zwar noch die Größe der Fraktionen bestimmen. Aber gegen die Ausbeutungstendenzen kann er mit dem Stimmzettel nichts ausrichten, da die Parlamentsparteien sich meist einig sind.



Hans Herbert von Arnim hat die ÖDP für eine Organklage gegen die beschriebene Praxis der Parteien gewonnen. Die Klage wurde Mitte Juni in Karlsruhe eingereicht.

FOTO: DAPD

Die gemeinsame „Selbstbedienung“ wird besonders manifest bei der verdeckten Staatsfinanzierung der Parteien, die sich unter der Hand entwickelt hat, gezielt abgeschirmt vor der Öffentlichkeit. So ist ein hoch kompliziertes Geflecht entstanden, dessen gedankliche Erfassung äußerst schwierig ist; das dürfte ein weiterer Grund sein, warum das fatale Selbstversorgungssystem, trotz seiner schädlichen Auswirkungen und der vielfachen Verfassungswidrigkeit, immer noch Bestand hat.

Bekannt ist zwar, dass die Parteien staatlich bezuschusst werden, 2012 mit rund 151 Millionen Euro. Weniger bekannt ist aber, dass die parlamentarischen „Schwestern“ der Parteien, ihre Fraktionen, sogar noch mehr Staatsgeld erhalten, rund 190 Millionen Euro im Jahr, davon gehen rund 81 Millionen an Bundestags- und rund 109 Millionen an Landtagsfraktionen. Erst recht unbekannt ist, dass die Abgeordneten sich „persönliche Mitarbeiter“ bewilligen, die in ihrer Fülle zu einer regelrechten Reservearmee der Parteien geworden sind. Allein im Bundestag stehen dafür 152 Millionen Euro zur Verfügung, mit denen über 6000 Voll- und Teilzeit-Mitarbeiter beschäftigt werden, so dass jeder der 622 Volksvertreter im Schnitt zehn Gefolgsleute bezahlt bekommt und diese auch im Wahlkreis beschäftigt. Landtagsabgeordnete bewilligen sich weitere 75 Millionen Euro für Mitarbeiter. Hinzu kommen rund 98 Millionen, die die parteinahen Stiftungen pauschal für ihre Inlandsarbeit erhalten, zusammen also 515 Millionen Euro, wobei die rund 252 Millionen, die die Stiftungen für Projekte, vor allem im Ausland, erhalten, nicht mitgezählt sind.

In den 60er Jahren war die Situation noch eine völlig andere. Bundestagsfraktionen und Parteistiftungen erhielten damals gerade mal zwei Prozent der heutigen Summen. Abgeordnetenmitarbeiter und Globalzuschüsse für Stiftungen gab es noch überhaupt nicht.

Seitdem sind die Zahlungen förmlich explodiert. Über ihr Staatsgeld entscheiden die Parteien eben in eigener Sache – genau wie über Wahlrecht und Ämterpatronage. Das Bundesverfassungsgericht hatte in den 60er Jahren nur für die damals schnell wachsende direkte Staatsfinanzierung der Parteien Obergrenzen gezogen und ein Bewilligungsverfahren vorgeschrieben, das Erhöhungen der öffentlichen Kontrolle aussetzt. Erhöhungen verlangen

nun eine Änderung des Parteiengesetzes. Der Gesetzentwurf muss veröffentlicht werden, die erste und zweite Beratung im Plenum des Parlaments ist verpflichtend, ebenso wie die Veröffentlichung des erhöhten Betrages im Gesetzblatt.

Die Folge dieser Begrenzung war ein groß angelegtes Umgehungsmanöver. Die im Parlament vertretenen Parteien umgingen die Barrieren, indem sie nun Staatsgeld auf ihre Fraktionen, auf die 1969 geschaffenen Abgeordnetenmitarbeiter und auf ihre Stiftungen und deren 1967 geschaffene Globalzuschüsse ausschütteten, die Beträge alsbald gewaltig erhöhten und so ihre Untergruppierungen zu „Ersatzparteien“ machten. Das konnte weitgehend ungehindert geschehen. Denn der dämpfende Effekt, der durch die öffentliche Kontrolle und die Obergrenzen vom Gericht erzwungen worden war, betraf ja 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 genauso zutrifft.

Bei Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeitern und Parteistiftungen erfolgen Erhöhungen auch heute noch durch die bloße Änderung eines Haushaltstitels, der in den tausenden Titeln des Gesamthaushalts untergeht und auch im Gesetzblatt nicht veröffentlicht wird. Da die parlamentarische Opposition von Erhöhungen mitprofitiert, hat auch sie meist kein Interesse, die Medien zu informieren. Obergrenzen fehlen ohnehin in allen drei Bereichen.

„Ohne wirksame Kontrollen“ tendiere der in eigener Sache beschlossene Geldbedarf der Ersatzparteien nun mal „gegen unendlich“, so der frühere Bundestags- und heutige Europaabgeordnete Werner Schulz (Die Grünen). Das viele Geld fällt dann, wie der ehemalige Bundestagsabgeordnete Konrad Schily (FDP) überrascht feststellte, „wie Manna vom Himmel“. Da in Partei und Parlament auf beiden Seiten meist dieselben Personen das Sagen haben, ist im alles dominierenden Kampf um Macht und Einfluss die Versuchung groß, die Fraktionen und Stiftungen sowie die Abgeordneten immer besser auszustatten, um sie immer mehr Arbeit der Parteien übernehmen zu lassen und diesen entsprechende Ausgaben zu ersparen. Damit wird die „Trennung zwischen parlamentarischer und parteipolitischer Arbeit“ zunehmend zur „Fiktion“ und zur „politischen Lebenslüge“ des Parteienstaats, räumt der frühere Generalsekretär der CDU, Heiner Geißler, offen ein und bestätigt damit die Existenz verdeckter Parteienfinanzierung. Die Parteien werden zu „Fraktionsparteien“, die an den Ressourcen der Fraktionen teilhaben, so der frühere Bundesgeschäftsführer der CDU, Peter Radunski.

Ähnlich die Abgeordnetenmitarbeiter: Sie bilden heute vielfach geradezu „das eigentliche organisatorische Rückgrat der Parteien“, so der Politikwissenschaftler Peter Lösche. Auch die Stiftungen „verschmelzen“ in der Realität mit den Parteien „zu einer Kooperationseinheit“, wie die Parteienforscherin Heike Merten festgestellt hat.

Die Folge der fortschreitenden finanziellen Schwerpunktverlagerung ist eine Verlagerung von Parteifunktionen auf die rein staatlich finanzierten Ersatzparteien und so eine Tendenz zur verdeckten Staatsfinanzierung der Etablierten.

Die verschleierte Staatsfinanzierung schafft zwei große Probleme: Erstens lässt sie die Parlamentsparteien allmählich von Mitgliederparteien zu bürgerfernen Staatsparteien werden. Diese sind durch das viele Geld immer weniger auf die Bürger angewiesen, verlieren mehr und mehr ihre Bodenhaftung und sind für den wachsenden Graben zwischen Politik und Bürgern mitverantwortlich. Das widerspricht dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien. Zweitens sind die Konkurrenten der Parlamentsparteien, die kleineren außerparlamentarischen Parteien, von den zusätzlichen Ressourcen völlig ausgeschlossen, obwohl das Bundesverfassungsgericht vorgeschrieben hat, dass auch sie an der Staatsfinanzierung zu beteiligen sind. Das widerspricht dem Grundsatz der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb.

Besonders deutlich wird die Umgehung bei der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen. Um verdeckte Parteienfinanzierung von vornherein zu verhindern, hatte das Gericht schon 1966 die staatliche Fraktionsfinanzierung nur unter der Bedingung gestattet, dass die Gelder für die parlamentsinterne Koordination verwendet würden, was bei den rund sechs Millionen Euro, die allein die Bundestagsfraktionen für Öffentlichkeitsarbeit ausgeben, offensichtlich nicht der Fall ist. Davon profitieren besonders kleinere Bundestagsfraktionen wie zum Beispiel die Fraktion der Liberalen, die relativ und sogar absolut sehr viel mehr Geld für Öffentlichkeitsarbeit ausgeben als die großen Fraktionen. Offenbar wollen die kleineren Fraktionen das Weniger an Staatsgeld, das ihre Mutterparteien direkt erhalten, durch um so intensivere Öffentlichkeitsarbeit ihrer Fraktionen kompensieren.

Der Bundestag scheint sich auch sonst wenig um das Verfassungsrecht zu scheren. So erlaubt er den Fraktionen, ihren zahlreichen Funktionsträgern Extra-Diäten zu zahlen, obwohl das Bundesverfassungsgericht Funktionszulagen in ständiger Rechtsprechung grundsätzlich untersagt.

Die Umgehung wird auch sehr deutlich bei den staatlich bezahlten Abgeordnetenmitarbeitern. Bei ihrer Einführung im Jahre 1969 hatte man im Bundestag versprochen, sie würden nur im Parlament eingesetzt, auf gar keinen Fall würden Parteifunktionäre bezahlt. Versprechen, an die heute kaum einer im Bundestag noch erinnert werden möchte. 2009 waren 3740 Mitarbeiter allein von Bundestagsabgeordneten in den Wahlkreisen beschäftigt. Viele von ihnen sind Geschäftsführer oder Vorsitzende von Regionalgliederungen der Parteien, stehen also als Abgeordnetenmitarbeiter auf der Lohnliste des Bundestags.

Mauscheleien hat der Bundestag auch dadurch gezielt erleichtert, dass er dem Bundesrechnungshof die Kontrolle der Fraktionen beschneidet und ihm die Kontrolle der Abgeordnetenmitarbeiter und ihrer Verwendung sogar völlig verwehrt. Auch das steht in krassem Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Für die Parteistiftungen gibt es trotz ihres vielen Staatsgeldes immer noch keine gesetzliche Regelung. Ob das verfassungsgemäß ist, konnte das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zur Parteienfinanzierung von 1986 zwar noch offenlassen, weil es damals nicht darauf

ankam. Das hat sich aber geändert. Zudem sind neue Fakten bekannt geworden, und die Rechtsprechung hat die verfassungsrechtlichen Beurteilungsmaßstäbe seit 1992 massiv verschärft.

Die verfassungswidrige Bewilligung und Verwendung der öffentlichen Mittel bilden in ihrem Zusammenwirken ein fatales System: Die Leichtigkeit, mit der sich die Parteien im Parlament mangels Kontrollen und Obergrenzen öffentliche Mittel beschaffen können, und ihre praktisch unbegrenzte Verwendbarkeit für Parteizwecke, die durch selbst beschlossene Gestattungen und Kontrollverbote weiter erleichtert wird, bewirken insgesamt einen geradezu auf Missbrauch ausgerichteten Mechanismus. Dieser verstößt neben den vielen einzelnen Verfassungsverletzungen insgesamt gegen Grundsätze, die das Bundesverfassungsgericht am Beispiel der Fraktionen formuliert hat und die auch für Abgeordnetenmitarbeiter und Globalzuschüsse der Stiftungen gelten.

Es wäre, so mahnte das Gericht bereits 1966, „ein die Verfassung verletzender Missbrauch, wenn die Parlamente den Fraktionen Zuschüsse in einer Höhe“ bewilligten, „die durch die Bedürfnisse der Fraktionen nicht gerechtfertigt“ wären, „also eine verschleierte Parteienfinanzierung“ enthielten. 1989 warnte das Gericht das Parlament erneut davor, „durch übermäßige Zuwendungen“ oder „durch ungenügende Voraussicht und Kontrolle einem Missbrauch das Tor“ zu öffnen und „so den Weg für eine verfassungswidrige Parteienfinanzierung“ zu ebnen. Nichts könnte die heutige Lage besser charakterisieren als diese damals in weiser Voraussicht formulierten Sätze des Bundesverfassungsgerichts.

Hans Herbert von Arnim hat die ÖDP für eine Organklage gegen die beschriebene Praxis der Parteien gewonnen. Die Klage wurde Mitte Juni in Karlsruhe eingereicht. Für die ÖDP hat von Arnim schon 2004 ein verfassungsgerichtliches Urteil erstritten. Er lehrt als pensionierter Professor an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer und arbeitet am dortigen Forschungsinstitut. Von ihm erschienen zuletzt „Der Verfassungsbruch“, „Politische Parteien im Wandel“ (beide Berlin 2011) und „Der Bundespräsident. Kritik des Wahlverfahrens und des finanziellen Status“ (Speyer 2012).