

## Das Bundesverfassungsgericht und die Politikfinanzierung: Zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Organstreitverfahrens

Dr. Heike Merten<sup>1</sup>

### I. Einleitung

Mit einstimmigem Beschluss hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts am 15. Juli 2015 eine am 12. Juni 2012 eingereichte Organklage der Ökologisch-Demokratischen Partei (ÖDP) gegen den Deutschen Bundestag nach dreijähriger Verfahrensdauer als unzulässig gemäß § 24 BVerfGG verworfen<sup>2</sup>. Die ÖDP hält die Mittelzuweisung an Fraktionen und politische Stiftungen sowie für Abgeordnetenmitarbeiter im Haushalt 2012 für eine verdeckte Finanzierung der im Bundestag vertretenen Parteien und sieht sich in ihrem Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb verletzt.

Soweit sich die ÖDP gegen die Zuweisung von staatlichen Mitteln aufgrund von seit Jahren unveränderten Rechtsgrundlagen richtet, sie also geltend macht, durch den Erlass der Norm in ihren Rechten verletzt zu sein, sind die Anträge gemäß § 64 Abs. 3 BVerfGG verfristet. Daran besteht auch kein Zweifel. Diese Frist soll im Organstreitverfahren angreifbare Rechtsverletzungen nach einer bestimmten Zeit im Interesse der Rechtssicherheit außer Streit stellen. Aber im Übrigen reicht nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts der Vortrag der ÖDP nicht aus, um die Antragsbefugnis bejahen zu können. Zwar könne das Recht auf Chancengleichheit, und damit ein der ÖDP grundsätzlich zustehendes Recht aus dem Grundgesetz, durch die Zuweisung staatlicher Finanzmittel grundsätzlich betroffen sein. Werden die Finanzmittel jedoch – wie hier – nicht an die Parteien, sondern an Dritte gezahlt, hätte dargelegt werden müssen, dass der Bundestag als Haushaltsgesetzgeber bereits durch die Bewilligung einer missbräuchlichen Verwendung der Mittel Vorschub geleistet hat. Dies ist zu hinterfragen.

### II. Zum Sachverhalt

Antragstellerin im Organstreitverfahren ist die 1981 gegründete ÖDP. Sie wendet sich gegen die Zuweisung von Finanzmitteln im Bundeshaushalt des Jah-

res 2012 an die Fraktionen des Bundestages in Höhe von 80,835 Mio. €, an die Bundestagsabgeordneten für die Beschäftigung von Mitarbeitern in Höhe von 151,823 Mio. € sowie an die parteinahen Stiftungen in Höhe von 97,958 Mio. €<sup>3</sup>. Daneben rügt sie das Fehlen eines Bewilligungs- und Kontrollverfahrens, das einen möglichen Missbrauch der staatlichen Zuschüsse durch die Mittelempfänger verhindern soll. Hierdurch sieht sie den Grundsatz der Chancengleichheit im Parteienwettbewerb zum Nachteil der nicht im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien (Art. 21 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG) verletzt<sup>4</sup>.

### III. Wesentliche Erwägungen des Senats

Nach der Entscheidung des zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts sind die Anträge im Organstreitverfahren bereits unzulässig<sup>5</sup>.

1. Das Organstreitverfahren ist keine objektive Beanstandungsklage, sondern setzt eine rechtserhebliche Maßnahme oder Unterlassung des Bundestages als Antragsgegner voraus, die geeignet ist, die Rechtsstellung der ÖDP als Antragstellerin zu beeinträchtigen. Die ÖDP kann sich als politische Partei auf das Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb gemäß Art. 21 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG berufen. Dieses Recht ist ein unabdingbares Element des vom Grundgesetz gewollten freien und offenen Prozesses der Meinungs- und Willensbildung des Volkes. Es steht in engem Zusammenhang mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG); daher ist es streng formal zu verstehen und zieht dem Ermessen des Gesetzgebers besonders enge Grenzen. Der Staat darf vor allem die vorgefundene Wettbewerbslage nicht verfälschen<sup>6</sup>.

„Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit kann durch die Zuweisung staatlicher Finanzmittel betroffen sein: Erfolgt die Zuweisung öffentlicher Mittel unmittelbar an Parteien, wirkt sich dies in jedem Fall auf ihre Möglichkeit zur Teilnahme am politischen Wettbewerb aus. [...] Erfolgt die Zuweisung hingegen an Dritte, kann davon – auch wenn der Verwendungszweck politische Bezüge aufweist – nicht ohne weiteres ausgegangen werden. [...] In diesen Fällen hat die Antragstellerin im Or-

<sup>1</sup> Die Autorin ist Geschäftsführerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin des PRuF.

<sup>2</sup> NVwZ 2015, 1361 ff., mit Anmerkung von Ch. Lenz; DVBl. 2015, 1523 ff., mit Anmerkung von H. H. von Arnim.

<sup>3</sup> Bundeshaushaltsgesetz vom 22.12.2011, BGBl. I S. 2938, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14.12.2012, BGBl. I S. 2580.

<sup>4</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12, juris Rn. 17.

<sup>5</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12, juris Rn. 56 ff.

<sup>6</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12, juris Rn. 63.

ganstreit darzulegen, dass die Zuweisung der staatlichen Mittel zu einem Eingriff in ihr Recht auf Chancengleichheit führt.<sup>7</sup>

Werden durch den Haushaltsgesetzgeber zugewiesene Mittel nicht bestimmungsgemäß verwendet, ist zwischen der Bewilligung der Mittel und der Verwendung durch den Zuwendungsempfänger zu unterscheiden. Nicht jede zweckwidrige Verwendung staatlicher Zuschüsse führt dazu, dass der Haushaltsgesetzgeber bereits durch die Bewilligung dieser Mittel das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit verletzt hat. Vielmehr muss sie dem Haushaltsgesetzgeber zugerechnet werden können. Davon ist auszugehen, wenn Mittel in einem überhöhten Umfang zur Verfügung gestellt oder unzureichende Vorkehrungen zur Verhinderung einer zweckwidrigen Verwendung dieser Mittel getroffen werden.

2. Diesen Anforderungen wird nach Auffassung des BVerfG der Vortrag der ÖDP nicht gerecht.

a) In Bezug auf die Bewilligung von 80,835 Mio. € im Haushaltsgesetz 2012 für die Fraktionen des Bundestages habe die ÖDP eine Verletzung ihres Rechts auf Chancengleichheit nicht hinreichend dargelegt.

Dem Vortrag der ÖDP könne nicht entnommen werden, dass die Bewilligung der Fraktionszuschüsse in so übermäßiger Höhe erfolge, dass einer verfassungswidrigen Parteienfinanzierung dadurch Beihilfe geleistet würde<sup>8</sup>. Soweit darauf verwiesen wird, diese hätten sich seit den 1960er Jahren nominal fünfzigfach und real verachtfacht, könne hieraus für sich genommen eine überhöhte Festsetzung der Fraktionszuschüsse im Bundeshaushalt 2012 nicht abgeleitet werden. Das Gericht verlangt vielmehr eine Gegenüberstellung des für die Erfüllung der Fraktionsaufgaben benötigten Finanzbedarfs mit der Höhe der tatsächlich festgesetzten Fraktionszuschüsse, die nicht geliefert wurde. Nichts anderes ergibt sich laut Urteil des BVerfG, soweit die ÖDP stattdessen auf die Ausgaben der Bundestagsfraktionen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit, deren Anstieg um 62 % im Jahr 2007 und den insoweit – relativ wie absolut – höheren Aufwand der kleineren Fraktionen im Vergleich zu den beiden großen Fraktionen verweist.

Nach dem Vortrag der ÖDP könne auch nicht davon ausgegangen werden, dass die im Bundeshaushalt 2012 für die Fraktionen des Bundestages zur Verfügung gestellten Mittel in relevantem Umfang missbräuchlich zum Zweck einer verfassungswidrigen

Parteienfinanzierung verwendet wurden. Die ÖDP beruft sich auf eine Umkehr der Darlegungslast, weil die Betroffenen insoweit „in eigener Sache“ entschieden; dies begründe die Vermutung der Unrichtigkeit der Entscheidungen und indiziere die Gefahr des Missbrauchs. Diese Argumentation bezieht sich auf die Rechtsprechung des Senats zur Wahlgesetzgebung, aus der sich jedoch keine Folgerungen für die Darlegungslast in diesem Verfahren herleiten ließen<sup>9</sup>. Zudem vernachlässige diese Sichtweise, dass nicht der Bundestag, sondern die Fraktionen in eigener Verantwortung über die Verwendung der Mittel entscheiden.

Jedenfalls habe die ÖDP nicht dargelegt, dass der Bundestag einer missbräuchlichen Verwendung der Fraktionsmittel durch ungenügende Voraussicht und Kontrolle den Weg geebnet habe. Mit Blick auf die gesetzlichen Vorschriften im Abgeordneten- und Parteiengesetz liege ein erhebliches Kontroll- oder strukturelles Vollzugsdefizit nicht auf der Hand<sup>10</sup>. Der Rechnungshof prüfe zwar – wegen der verfassungsrechtlich gewährleisteten Autonomie der Fraktionen – nicht, ob eine Maßnahme politisch erforderlich ist. Er sei jedoch nicht daran gehindert zu prüfen, ob die strikte Zweckbindung der Fraktionsmittel und das Verbot ihrer Verwendung für Parteiaufgaben eingehalten werden.

b) Soweit die ÖDP sich gegen die Ausweisung eines Betrages von 151,823 Mio. € für persönliche Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten im Bundeshaushalt 2012 wendet, hat sie laut BVerfG eine Verletzung ihres Rechts auf Chancengleichheit ebenfalls nicht hinreichend dargelegt<sup>11</sup>.

§ 12 Abs. 3 Satz 1 AbgG begründe zwar lediglich einen Anspruch auf Ersatz des mandatsbedingten Aufwandes. Die hiervon losgelöste Wahrnehmung von Partei- oder Wahlkampfaufgaben durch einen Abgeordnetenmitarbeiter sei nicht ersatzfähig. Insoweit habe die ÖDP aber nicht dargelegt, dass dem Bundestag eine etwaige missbräuchliche Mittelverwendung in einer Weise zugerechnet werden kann, die es rechtfertigt, bereits die Bewilligung dieser Mittel im Bundeshaushalt 2012 als Eingriff in ihr Recht auf gleichberechtigte Teilnahme am politischen Wettbewerb anzusehen.

Soweit die ÖDP auf die Steigerung der Anzahl der Abgeordnetenmitarbeiter insgesamt und insbesondere in den Wahlkreisen sowie auf die Steigerungsra-

<sup>7</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12, juris Rn. 64-66.

<sup>8</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12, juris Rn. 77.

<sup>9</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12, juris Rn. 82.

<sup>10</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12, juris Rn. 86.

<sup>11</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12, juris Rn. 89.

ten und die Höhe der im Bundeshaushalt 2012 zur Verfügung gestellten Mittel verweise, ließe sich daraus nicht entnehmen, dass die Zahl der Abgeordnetenmitarbeiter und die Höhe der Mittel einen Umfang erreicht haben, der das erforderliche Maß zur Unterstützung bei der Erledigung der parlamentarischen Aufgaben übersteige.

Ob die ÖDP in sonstiger Weise eine missbräuchliche Verwendung der im Bundeshaushalt 2012 für Abgeordnetenmitarbeiter bereitgestellten Mittel hinreichend dargelegt hat, bezeichnet das Gericht als fraglich. Soweit sie sich auf eine Umkehr der Darlegungslast beruft, da es sich bei der Bewilligung von Haushaltsmitteln für Abgeordnetenmitarbeiter um eine „Entscheidung in eigener Sache“ handele, verweist das Gericht auf die Ausführungen zu den Fraktionsmitteln.

Jedenfalls habe die ÖDP nicht dargelegt, dass der Bundestag einer derartigen missbräuchlichen Verwendung dieser Haushaltsmittel durch unzureichende Voraussicht und Kontrolle Vorschub geleistet hat. Vor dem Hintergrund der bestehenden gesetzlichen Vorschriften hätte sie darlegen müssen, inwieweit gleichwohl ein Kontrolldefizit auf Seiten des Antragsgegners besteht.

c) Auch im Hinblick auf die Globalzuschüsse an politische Stiftungen – im Haushaltsjahr 2012 in Höhe von 97,958 Mio. € – ließe der Vortrag der ÖDP die Möglichkeit einer Verletzung ihres Rechts auf Chancengleichheit nicht erkennen. Das Bundesverfassungsgericht hat die Frage, ob die Bewilligung von Globalzuschüssen für die parteinahen Stiftungen das Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 GG verletzt, bereits im Jahr 1986 verneint (vgl. BVerfGE 73, 1). Aus dem Vorbringen der Antragstellerin erschließe sich nicht, warum eine hiervon abweichende Beurteilung geboten sein soll.

d) Für unzulässig erachtete das BVerfG auch den Antrag, der bei sachgerechter Auslegung darauf abzielt, dem Bundestag die Einrichtung eines bestimmten Bewilligungs- und Kontrollverfahrens vorzuschreiben, das einen möglichen Missbrauch der staatlichen Zuschüsse durch die Mittelempfänger verhindern soll. Die Unzulässigkeit dieses Antrags folge bereits daraus, dass die ÖDP die derzeitige Bewilligungs- und Kontrollpraxis, die sich in ihrer heutigen Form spätestens in den 1990er Jahren herausgebildet hat, jahrelang hingenommen und damit die sechsmo- natige Antragsfrist des § 64 Abs. 3 BVerfGG hat verstreichen lassen.

#### IV. Eigene Erwägungen

Nach einer Verfahrensdauer von drei Jahren hat das Bundesverfassungsgericht das gegen die Bewilligung von Haushaltsmitteln an Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahe Stiftungen gerichtete Organstreitverfahren für unzulässig erklärt.

Das Bundesverfassungsgericht hat der ÖDP die Antragsbefugnis gemäß § 64 Abs. 1 BVerfGG abgesprochen. Dies gibt Anlass sich der Anforderungen an die Antragsbefugnis im Organstreitverfahren erneut zu vergewissern.

Der Antragsteller muss nach § 64 I BVerfGG geltend machen, dass er durch die Maßnahme oder Unterlassung in seinen ihm vom Grundgesetz übertragenen, also eigenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Nach gerichtlicher Umschreibung muss der Antragsteller die Verletzung oder Gefährdung behaupten oder behaupten können, d.h. sie muss, wie bei der Klagebefugnis nach § 42 II VwGO, möglich oder nicht „von vornherein ausgeschlossen“<sup>12</sup> und zwischen den Beteiligten in Streit sein.<sup>13</sup> Für die Antragsbefugnis ist eine schlüssige Behauptung des Antragstellers notwendig, dass die Verletzung oder unmittelbare Gefährdung einer verfassungsrechtlichen Position gegeben ist<sup>14</sup>. Schlüssig ist die Behauptung, wenn die Rechtsverletzung nach dem vorgetragenen Sachverhalt möglich erscheint<sup>15</sup>.

Im Detail muss das Recht, auf dessen Verletzung oder Gefährdung sich der Antragsteller beruft, zum generell zulässigen Prüfungsumfang des Organstreitverfahrens gehören und im konkreten Fall dem Antragsteller zu eigenem Recht zustehen. Die organ-schaftliche Rechtsposition muss auf Verfassungsrecht beruhen und ist zu ermitteln. Die Berufung auf objektives Verfassungsrecht reicht nicht aus. Der Organstreit ist keine objektive Beanstandungsklage<sup>16</sup>. Mit Rechten sind allein diejenigen gemeint, die dem Antragsteller zur ausschließlich eigenen Wahrnehmung oder zur Mitwirkung übertragen sind oder deren Beachtung erforderlich sind, um die Wahrnehmung seiner Kompetenzen zu gewährleisten. Es muss

<sup>12</sup> BVerfGE 94, 351 (362 f.); 99, 19 (28); 104, 14 (19); 104, 310 (325); 108, 251 (271 f.); 118, 277 (317); 134, 141 (194).

<sup>13</sup> Bethge, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/ Bethge (Hrsg.), BVerfGG Kommentar, 47. EL August 2015, § 64 Rn. 59 ff.; Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 10. Auflage 2015, Rn. 94 f.

<sup>14</sup> BVerfGE 102, 224 (231 f.).

<sup>15</sup> BVerfGE 93, 195 (203); 102, 224 (232); 117, 359 (366).

<sup>16</sup> BVerfGE 73, 1 (29); 80, 188 (212); 104, 151 (194); 126, 55 (68); Pietzcker, in: FS 50 Jahre BVerfG I, 2001, S. 603.

eine eigne Rechtsposition des Antragstellers in Rede stehen<sup>17</sup>. Eigene Rechte des Parlamentes stehen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes nicht in Frage, wenn die Missachtung grundrechtlicher Gesetzesvorbehalte (Parlamentsvorbehalt, Wesentlichkeitstheorie) durch die Exekutive gerügt wird<sup>18</sup>.

Die Geltendmachung der potentiellen Verletzung oder der unmittelbaren Gefährdung von Rechten ist für die Zulässigkeit existenziell. Geltendmachung bedeutet dabei einen plausiblen bzw. vertretbaren Vortrag der Möglichkeit der Rechtsbeeinträchtigung. Die Möglichkeit, also das nicht außerhalb des wahrscheinlichen Stehende, bezieht sich nur auf die Rechtsbeeinträchtigung (Verletzung oder Gefährdung). Verletzung bedeutet die akute oder existente Beeinträchtigung der Rechte des Antragstellers. Gefährdung bedeutet das Bestehen einer Rechtsverletzung. Mit der Gefährdung wird ein Element vorverlagerten Rechtsschutzes verwirklicht<sup>19</sup>. Die tatsächliche Beeinträchtigung des rügefähigen Rechts ist auf alle Fälle eine Frage der Begründetheit der Organklage<sup>20</sup>.

Diese Anforderungen an die Antragsbefugnis im Organstreitverfahren hat das Bundesverfassungsgericht in zahlreichen Entscheidungen klar umrissen und Maßstäbe entwickelt. Auf diese Maßstäbe verweist die hier in Rede stehende Politikfinanzungsentscheidung konsequenterweise gleich zu Beginn seiner Erwägungen<sup>21</sup>. Das Gericht sieht im zu prüfenden Fall diese Maßstäbe durch die gestellten Anträge als nicht erfüllt an.

Die Mittelbewilligungen durch den Haushaltsgesetzgeber seien zwar grundsätzlich geeignet das Recht der ÖDP auf politische Chancengleichheit zu verletzen<sup>22</sup>. Die behauptete Verletzung der Chancengleichheit führe aber *nicht ohne weiteres* zu einem *Eingriff*, insb. dann, wenn die Mittel rechtlich und tatsächlich Institutionen zufließen, die von den politischen Parteien unabhängig sind. In diesen Fällen, und nur um diese Fälle ging es, habe „der Antragsteller im Organstreit darzulegen, dass die Zuweisungen der staatlichen Mittel zu einem Eingriff in sein Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 GG führt“<sup>23</sup>.

Hier stellt sich, bei Berücksichtigung des oben Dargestellten, die Frage, ob die Anforderungen an die Zulässigkeit damit nicht zu weitgehend sind und nicht vielmehr eine Gefährdung des verfassungsrechtlich geschützten Rechtes der Chancengleichheit, entsprechend der selbst entwickelten Maßstäbe, für die Zulässigkeit des Organstreitverfahrens hätte genügen müssen.

In der Tat, ein bloßes „Behaupten“ einer Rechtsverletzung reicht nicht, es müssen vielmehr Tatsachen mitgeteilt werden, die eine Rechtsverletzung möglich erscheinen lassen. Dass der Vortrag der ÖDP diesen Anforderungen nicht genügt, ergibt sich jedoch so nicht aus der Beschlussbegründung des Bundesverfassungsgerichtes. Vielmehr lassen die Ausführungen erkennen, dass statt der bloßen Möglichkeit die Frage einer tatsächlich eingetretenen Rechtsverletzung geprüft wurde. Das Bundesverfassungsgericht überstrapaziert damit die von ihm selbst entwickelten Anforderungen an die Darlegungslast eines Antragstellers im Organstreitverfahren.

Im Detail werden Voraussetzungen und Grenzen des Rechts auf politische Chancengleichheit herausgearbeitet und als zumindest möglicherweise betroffenes Recht der ÖDP, sowohl bezogen auf die Fraktions-, die Stiftungs- als auch die Abgeordnetenmitarbeiterfinanzierung anerkannt. Die ÖDP scheitert vor dem Bundesverfassungsgericht also nicht, weil ihr grundsätzlich kein verteidigungsfähiges Recht zustünde. Lediglich den seitens des Bundesverfassungsgerichtes nunmehr verschärften Anforderungen an die Darlegungslast bezüglich eines tatsächlich vorliegenden Eingriffs<sup>24</sup> in dieses Recht konnte die ÖDP nicht gerecht werden; hätte auch sonst keine Partei gerecht werden können. Hier sei etwa verwiesen auf die der Beschlussbegründung offensichtlich zugrundeliegende Vorstellung, eine (zudem nicht parlamentarisch vertretene Partei) könne den zur Erfüllung der Fraktionsaufgaben benötigten Finanzbedarf ohne weiteres ermitteln und mit der Höhe der tatsächlich festgesetzten Fraktionszuschüsse ins Verhältnis setzen.<sup>25</sup> Bezogen auf die Finanzierung der Abgeordnetenmitarbeiter in den Wahlkreisen verlangt das Bundesverfassungsgericht offensichtlich eine rechnerische Aufschlüsselung, ob und in welchem Umfang eine „Alimentation“ des parteipolitischen Engagements statt einer Finanzierung der parlamentarischen Arbeit des Abgeordneten stattfindet.<sup>26</sup> Weniger auffällig, gleich-

<sup>17</sup> Voßkuhle, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG III, 6. Aufl. 2010, Art. 93 I Nr. 1 Rn. 109.

<sup>18</sup> BVerfGE 68, 1 (69 ff.); 73, 1 (29).

<sup>19</sup> Pestalozza, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 1991, § 7 II Rn. 34.

<sup>20</sup> Löwer, HStR III, 3. Aufl. 2005, § 70 Rn. 21.

<sup>21</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12, juris Rn. 58.

<sup>22</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12, juris Rn. 64.

<sup>23</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12, juris Rn. 66.

<sup>24</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12, juris Rn. 66 und 69.

<sup>25</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12, juris Rn. 78.

<sup>26</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12, juris Rn. 100.

wohl in dieselbe Richtung weist auch die Beschlussbegründung zu der Globalfinanzierung parteinaher Stiftungen. Das Bundesverfassungsgericht verlangt der Sache nach eine durch Zahlen, Daten und Fakten untermauerte Darlegung, dass sich die „inhaltliche Ausrichtung der Arbeit der politischen Stiftungen“ derart verändert hat, dass eine von dem früheren sog. Stiftungsurteil<sup>27</sup> abweichende Beurteilung „geboten“ sei.<sup>28</sup> In der umfangreichen Klageschrift und den vier Ergänzungsschriftsätzen hat die ÖDP natürlich auch Tatsachen vorgetragen<sup>29</sup>. Nicht vorgetragen hat die ÖDP eine konkrete Berechnung, wie hoch der finanzielle Bedarf der parteinahen Stiftungen zur Erfüllung der ihnen zgedachten Aufgaben ist und inwieweit die konkret gewährten Globalzuschüsse diesen Bedarf übersteigen. Eine derartige Berechnung kann, wenn überhaupt nur eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft liefern. Es überrascht, dass die von der ÖDP vorgenommenen Darlegung des Nutzens, den die jeweiligen Parteien aus der Arbeit einer ihr verbundenen politischen Stiftung zieht, nicht ausreichen soll, um wenigstens die Hürde der Zulässigkeit des Organstreitverfahrens zu überspringen.

Schaut man sich unter dem Gesichtspunkt der Antragsbefugnis die im Urteil auch erwähnte sog. Stiftungsentscheidung einmal näher an, so findet man doch Überraschendes. Die Zulässigkeit ist, obwohl auch hier über die Mittelzuweisung im Haushaltsgesetz an rechtlich und tatsächlich von den politischen Parteien unabhängige Institutionen im Organstreitverfahren wegen Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes gestritten wurde, kurz und prägnant mit folgendem Satz bejaht: In diesem Recht auf Gleichbehandlung kann die Antragstellerin verletzt sein, wenn es sich – wie sie behauptet – bei den im Haushaltsplan für das Haushaltsgesetz 1983 ausgewiesenen „Globalzuschüssen zur gesellschaftlichen und politischen Bildungsarbeit“ um eine verkappte Parteienfinanzierung handelt<sup>30</sup>. In der Begründetheit prüft das Bundesverfassungsgericht dann im Folgenden, ob die Mittelzuweisung im Haushaltsgesetz tatsächlich zu einer Verletzung der Chancengleichheit führt. Im Ergebnis wurden Einzelfälle ausgemacht, in denen die parteinahen Stiftungen dem „verfassungsrechtlichen Leitbild“ nicht entsprochen haben. Diese Einzelfälle rechtfertigten aber nicht die An-

nahme, dass es sich um eine verkappte Parteienfinanzierung handele. Im Ergebnis wurde das Organstreitverfahren einstimmig für unbegründet erklärt und dem praktizierten Verfahren der staatlichen Finanzierung der parteinahen Stiftungen der Rücken gestärkt. Auch der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes<sup>31</sup> hat das Organstreitverfahren der Partei DIE LINKE wegen der staatlichen Förderung parteinaher Stiftungen im Saarland für zulässig erachtet, weil schon nur durch die staatliche Finanzierung der anderen Stiftungen und trotz des Trennungsgebotes nicht von vornherein auszuschließen sei, dass DIE LINKE in ihrem geltenden Recht auf Chancengleichheit aus Art. 63 Abs. 1, 60 Abs. 1 SVerf i.V.m. Art. 21 Abs. 1 GG verletzt sei.<sup>32</sup> Im Ergebnis wurde auch dieses Organstreitverfahren für unbegründet erklärt und dem im Saarland praktizierten, zugegebenermaßen recht eigenwilligen, System der staatlichen Förderung parteinaher Landesstiftungen damit die Verfassungsmäßigkeit bescheinigt.

Mit dem Beschluss im Politikfinanzierungsverfahren ist es dem Bundesverfassungsgericht gerade nicht gelungen, dem zweifellos notwendigen staatlichen Politikfinanzierungssystem den Rücken zu stärken. Das Organstreitverfahren für unzulässig zu erklären, lässt viele Fragen offen und führt eben nicht zu einer inhaltlichen Klarstellung. Das Bundesverfassungsgericht nutzt aber in der umfangreichen Begründung der Unzulässigkeit die Chance, das Verhältnis der politischen Institutionen neben den politischen Parteien etwas realitätsnaher einzustufen. Es gesteht der ÖDP zu, „dass das Handeln der einzelnen Bundestagsfraktionen mit den jeweiligen Parteien verbunden wird, in deren Bewertung einfließt und sich damit auf die Wahlchancen der im Wettbewerb stehenden Parteien auswirken kann. Dies ist jedoch Teil des Prozesses einer freiheitlichen Demokratie, wie das Grundgesetz sie versteht.“<sup>33</sup> Auch im Hinblick auf die Abgeordnetenmitarbeiter im Wahlkreis gesteht das Bundesverfassungsgericht der ÖDP zu, dass sich die Tätigkeit dabei auch auf die Wahlchancen der Partei auswirken, der der Abgeordnete angehört. Auch das sei Teil des Prozesses einer freiheitlichen Demokratie, wie das Grundgesetz sie verstehe<sup>34</sup>. Durch den ausführlichen Verweis auf das Stiftungsurteil, in dem das Bundesverfassungsgericht schon 1986 konstatiert, dass unbeschadet der Abgrenzbar-

<sup>27</sup> BVerfGE 73, 1 ff.

<sup>28</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12, juris Rn. 107.

<sup>29</sup> Die Klageschrift und alle Ergänzungsschriftsätze sind online unter [www.oedp.de/aktuelles/aktionen/verdeckte-parteienfinanzierung/](http://www.oedp.de/aktuelles/aktionen/verdeckte-parteienfinanzierung/) verfügbar, zuletzt abgerufen am 29.02.2016.

<sup>30</sup> BVerfG, Urteil vom 14.07.1986 – 2 BvE 5/83, juris Rn. 99; BVerfGE 71, 1 (29).

<sup>31</sup> VerfGH Saarland, Urteil vom 16.04.2013 – Lv 15/11.

<sup>32</sup> VerfGH Saarland, Urteil vom 16.04.2013 – Lv 15/11, B I. 3b.

<sup>33</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12, juris Rn. 76.

<sup>34</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12, juris Rn. 93 mit Verweis auf R. 76.

keit der Tätigkeit der Stiftungen von derjenigen der Partei, nicht zu verkennen sei, dass ihre Arbeit der ihnen jeweils nahestehenden Partei in einem gewissen Maße zugutekommt<sup>35</sup>. Von einer Nützlichkeit der Stiftungen für die Parteien<sup>36</sup> geht das Bundesverfassungsgericht mithin schon 1986 aus, toleriert dies aber, solange alle wesentlichen Grundströmungen berücksichtigt werden.

Das bringt die Dinge genau auf den Punkt und zeigt realistisch die institutionelle Vermischung der politischen Parteien auf der einen Seite und der vom Bundesverfassungsgericht jetzt als „Dritte“ bezeichneten Institutionen auf der anderen Seite.

## V. Fazit

Das Bundesverfassungsgericht nimmt sich im Politikfinanzungsbeschluss zurück und sieht keinen Raum für eine inhaltliche Prüfung. Gleichzeitig bereitet der Beschluss mit dem Hinweis auf die Auswirkungen der „parteiunabhängigen“ politischen Institutionen auf den Wettbewerb der Parteien dem parlamentarischen Gesetzgeber den Weg zu einer umfassenden gesetzlichen Neujustierung der staatlichen Politikfinanzierung. Die am 17. Dezember 2015 beschlossene jüngste Änderung des Parteiengesetzes, die sich erneut lediglich auf den Finanzierungsteil fokussiert, lässt allerdings wenig Hoffnung, dass die im Bundestag vertretenen Parteien die Chance ergreifen und gesetzgeberisch tätig werden. Das Dilemma liegt sicherlich auch im fehlenden Korrekturverlangen durch die obersten Gerichte und die fehlende Gesetzgebungsinitiative. Angehen ließe sich die Auflösung dieses Dilemmas durch die Einsetzung einer unabhängigen Expertenkommission. Als Muster könnte hier die vom Bundespräsidenten gemäß § 18 Abs. 6 PartG einzu berufende Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung dienen. Die letzte Expertenkommission hat ihren Bericht im Jahre 2001 vorgelegt<sup>37</sup> und damit wesentlich zu einer offenen Debatte über die Reformierung des Systems der Parteienfinanzierung beigetragen.

Eine unabhängige Expertenkommission zu Fragen der staatlichen Politikfinanzierung, eingesetzt durch den Bundespräsidenten, hätte die Möglichkeit mit parteipolitischer Neutralität das System der staatlichen Politikfinanzierung zu hinterfragen. Das derzeitige System ist wesentlich von den Zwängen, der vom Bundesverfassungsgericht in seiner letzten großen Entscheidung zur Parteienfinanzierung im Jahre 1992<sup>38</sup> entwickelten, absoluten Obergrenze der staatlichen Mittel an die Parteien geprägt. Das ausdrückliche Zugeständnis des Bundesverfassungsgerichts im Politikfinanzungsbeschluss bezüglich der Auswirkungen von staatlichen Zuwendungen an politische Institutionen, wie beispielsweise Fraktionen, auf die Wettbewerbslage der politischen Parteien, gibt Anlass über die zweifellos notwendige staatliche Politikfinanzierung nachzudenken. Letztlich wäre dies ein wichtiger Beitrag zur Anerkennung der überaus wichtigen Tätigkeit dieser Institutionen im Dienste unserer Demokratie.

<sup>35</sup> BVerfGE 73, 1 (37).

<sup>36</sup> Siehe zur wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dieser Thematik Adams, Parteienfinanzierung in Deutschland, 2005, S. 408, insb. 414; Geerlings, Verfassungsrechtliche- und Verwaltungsrechtliche Probleme der staatlichen Finanzierung parteinaher Stiftungen, 2003, S. 166 ff.; ders. Die Finanzierung parteinaher Stiftungen im Lichte der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Wesentlichkeitstheorie, ZParl 2003, 768 (775); Merten, Parteinaher Stiftungen im Parteienrecht, 1999, S. 20 ff.; Kretschmar/Merten/Morlok, Wir brauchen ein „Parteistiftungsgesetz“, ZG 2000, 41 ff.; Born, Parteinaher Stiftungen: Stiftung oder Partei?, 2007, S. 80 ff.

<sup>37</sup> Bundespräsidialamt (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, Empfehlungen für Änderungen im Recht der Parteienfinanzierung, 2001.

<sup>38</sup> BVerfGE 85, 264 (288 ff.).