„Wenn es ums Geld geht, kungeln die Fraktionen“

Ein Gespräch mit dem Juristen Hans Herbert von Arnim über undurchsichtige Parteifinanzen und sein Buch „Der Verfassungsbruch“

Herr von Arnim, Sie beklagen, dass „unersättliche Fraktionen“ sich an der „Staatsknete“ hemmungslos selbst bedienen. Die Öffentlichkeit werde „raffiniert getäuscht“ und „gezielt ausgetrickst“. Da haben Sie aber wieder ganz schön dick aufgetragen.

Ja, aber man muss solche Verfahren auch als das bezeichnen, was sie sind: institutionalisierter Missbrauch. Allein die Bundestagsfraktionen nehmen sich heute 450 Mal so viel Geld aus der Staatskasse wie im Jahr 1950. Damals hatten die Fraktionen einen Bruchteil dessen, was die Parteien bekamen. Inzwischen hat sich das umgekehrt. Das gilt auch für die Bundesländer. Ich musste Hunderte von Haushaltsplänen wälzen, um diese Entwicklung nachzuzeichnen. Bei der Bewilligung der Mittel handeln die Fraktionen in eigener Sache.

Über die Parteienfinanzierung wurde immer wieder diskutiert, über die Fraktionsfinanzierung dagegen kaum. Wurde das Thema übersehen?

Das muss man so sagen. Staatsrechtler und Medien haben noch kaum erkannt, dass sich die Probleme verlagert haben. Bei den Parteien gibt es inzwischen starke Kontrollmechanismen wie etwa Obergrenzen, die verhindern sollen, dass die Selbstbewilligung von Mitteln in den Himmel wächst. Alle Änderungen daran bedürfen einer Änderung des Parteiengesetzes. Das würde viel Aufmerksamkeit erregen. Die Fraktionen im Bundestag brauchen jedoch bloß einen Titel im Haushaltsplan zu erhöhen, und der geht dann in Tausenden anderen Titeln unter. Da kungeln die Fraktionen natürlich, sie bilden ein politisches Kartell. Die Opposition fällt als Kontrollinstanz aus, denn die will ja auch mehr Geld. Dann kann auch der Wähler niemanden mehr mit dem Stimmzettel abstrafen.

Was machen die Fraktionen mit dem Geld?

Sie haben inzwischen viel mehr Mitarbeiter als die Parteien, und sie übernehmen unter der Hand immer mehr Aufgaben, die eigentlich die Parteien wahrnehmen sollten. Sie machen Öffentlichkeitsarbeit, organisieren Kongresse und viele sonstige Events, die man schon gar nicht mehr von Parteiveranstaltungen unterscheiden kann – außer, dass irgendwo als Feigenblatt ein Fraktionslogo draufsteht. Man kann deshalb schon von Fraktionsparteien sprechen. Wir haben hier eine riesige rechtliche Grauzone.

Den Parteien hat das Bundesverfassungsgericht strenge Regeln auferlegt. Und wer kontrolliert die Fraktionen?

Praktisch niemand. Eine Kontrolle gibt es selten. Ein Teil des Fraktionsgeldes fließt direkt an die Abgeordneten weiter. Das bringt die Geldschwemme mit sich. Da bekommen viele Funktionsträger noch Extra-Diäten. Solche „Funktionszulagen“ sind aber schlicht verfassungswidrig. Ausnahmen gibt es nur für einen kleinen Kreis: den Parlamentspräsidenten, seine Stellvertreter und die Fraktionsvorsitzenden.

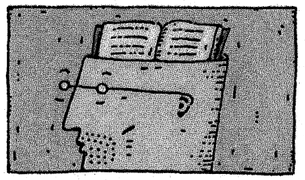
Muss denn nicht auch ein Parlamentarischer Geschäftsführer besser entlohnt werden als ein Hinterbänkler?

Auf den ersten Blick könnte man das so sehen. Aber in den meisten Parlamenten bekommen ja alle Abgeordneten ein volles Gehalt, durch das auch die Wahrnehmung besonderer Funktionen abgegolten ist. Nur in Stadtstaaten mit Teilzeitparlamenten und geringen Diäten darf Mehrarbeit auch extra vergütet werden. Nur für sie haben die Verfassungsgerichte eine Ausnahme gemacht.

Von den Bundestagsfraktionen haben auf Anfrage nur Grüne und Linke die Zahlungen an ihre Funktionäre detailliert offengelegt. SPD, Union und FDP weisen bloß eine Gesamtsumme aus für „Leistungen an Fraktionsmitglieder für die Wahrnehmung besonderer Funktionen“. Die Summe veröffentlicht der Bundestagspräsident.

Diese Geheimniskrämerei ist mit demokratischen Grundsätzen unvereinbar. Die Fraktionen finanzieren sich fast ausschließlich aus staatlichem Geld. Es ist ja bloße Irreführung, hier überhaupt noch von „Zuschüssen“ zu sprechen. Wenn Steuergeld verwendet wird, muss völlige Transparenz herrschen. Und es muss klar sein, wie viel Geld an jeden einzelnen Abgeordneten fließt. Der doppelte Verstoß gegen das Zulagenverbot und das Publikationsgebot ist Verfassungsbruch.

EXLIBRIS



Hans Herbert von Arnim: Der Verfassungsbruch. Verbotene Extra-Diäten, Gefräßige Fraktionen. Duncker & Humblot, 18 Euro.

Bei den Grünen bekommt ein stellvertretender Fraktionsvorsitzender 20 Prozent einer Abgeordnetendiät zusätzlich, bei den Linken 25 Prozent, also 1917 Euro monatlich.

Die Union zum Beispiel zahlt deutlich mehr. Stellvertretende Fraktionsvorsitzende bekommen eine halbe Diät zusätzlich, der Erste Parlamentarische Geschäftsführer sogar eine volle, das sind immerhin 7668 Euro im Monat. Das widerspricht der Gleichheit und Freiheit der Abgeordneten, die durch Gewährung oder Vorenthaltung der lukrativen Stellen auch finanziell gegängelt werden können. Extra-Diäten führen auch dazu, dass die Fraktionsvorstände immer weiter aufgebläht werden. Union und SPD im Bundestag haben zusammen zehn Parlamentarische Geschäftsführer, 19 stellvertretende Fraktionsvorsitzende und 42 Sprecher von Arbeitsgruppen, die auch alle ein paar tausend Euro kriegen.

Und ein paar tausend Euro mehr für ein paar Funktionsträger sollen den Rechtsstaat gefährden?

Ja, weil das Bundesverfassungsgericht das klar und wiederholt verboten hat. Wenn die höchsten Instanzen der Republik, der Bundestag und die Landesparlamente, sich einfach darüber hinwegsetzen, ist der Rechtsstaat in Gefahr. Zudem werden die Fraktionsparteien durch Verlagerung ihrer Aufgaben immer bürgerferner. Das Grundgesetz gibt der Parteibasis eine starke Stellung durch die gebotene innere Demokratie. Und die Staatsfinanzierung ist an Mitgliedsbeiträge und Kleinspenden ausgerichtet. All diese Vorkehrungen gelten für Fraktionen nicht.

Was ist also zu tun?

Die Geldbeträge, die die Fraktionen erhalten, müssten wie bei den Parteien in einem Gesetz genannt und begrenzt werden. Denn die Geldschwemme der Fraktionen ist letztlich ein Problem des Systems. Wenn man einen Geldhahn im Keller weiß, den man nur aufzudrehen braucht, wird jeder irgendwann schwach.

Und nun soll ausgerechnet der Hausbesitzer, um im Bild zu bleiben, diesen Geldhahn abschlagen? Nur der Bundestag mit seinen Fraktionen könnte ja solch ein Gesetz beschließen.

Deshalb ist eine kritische Öffentlichkeit so wichtig. Es muss Druck gemacht werden, sonst ändert sich nichts.

Wo bleiben die Rechnungshöfe?

Die reagieren ganz unterschiedlich. In Mecklenburg-Vorpommern hat der Präsident des Rechnungshofs den Landtagspräsidenten gerade aufgefordert, die verfassungswidrigen Zulagen zurückzufordern. Andere Rechnungshöfe wurden dagegen zurechtgestutzt. Da die Fraktionen der Parlamente die Prüfverfahren regeln und die Spitzen der Rechnungshöfe bestellen, können sie auch deren Kontrolle unterlaufen. Das sind Versuche einer „Gleichschaltung“. Nehmen Sie als Beispiel nur Thüringen. Für die Prüfung der Fraktionsfinanzen ist dort der Präsident des Rechnungshofs allein zuständig. Seinen Bericht bekommt neben der Fraktion lediglich der Landtagspräsident. Der Bericht bleibt geheim, obwohl das Bundesverfassungsgericht die Veröffentlichung verlangt. Noch andere Rechnungshöfe tun sich schon mit ihrer Kontrollpflicht schwer und bringen Ausreden, um sich ihr zu entziehen.

Wie das?

Sie ziehen sich darauf zurück, dass die rechtliche Beurteilung der Funktionszulagen „umstritten“ sei. Aber das ist Quatsch. Es gibt nur ganz wenige Stimmen in der Literatur, die Funktionszulagen für zulässig halten, und das sind immer dieselben. Das sind Juristen, die eine sehr große Nähe zu Parteien und Fraktionen haben und deshalb kaum unbefangen urteilen können. Solche Gefälligkeitsveröffentlichungen sind eine Verunreinigung des wissenschaftlichen Diskurses.

Herr von Arnim, Sie sind ein besonders streitbarer Professor und immer wieder bei der politischen Elite angeeckt . . .

. . . ich nutze lediglich meine wissenschaftliche Freiheit, um Missstände zu thematisieren, auch wenn man dadurch der politischen Klasse leicht in die Quere kommt. Ich wurde mehrmals verklagt, unter anderem vom Präsidenten der Hamburger Bürgerschaft. Der Streitwert lag damals zunächst bei einigen hunderttausend Mark, da wird man schon sehr nachdenklich. Aber den Prozess habe ich dann gewonnen, wie auch alle anderen Prozesse. Auch wurde ich immer mal wieder übel beschimpft. Ein FDP-Abgeordneter sagte einmal im Bundestag, wenn „Hans Herbert ohne Bindestrich“ ihm vors Schienbein trete, würde er mir halt auf die Nase hauen. Einige Abgeordnete fanden das offenbar sehr komisch. Einmal setzte der Innenausschuss den Bundesrechnungshof in Bewegung, um das Forschungsinstitut der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer zu prüfen, deren Rektor ich damals war. Aber der Rechnungshof hatte nichts zu beanstanden. Im Gegenteil: Er kam zu dem Ergebnis, dass wir zu wenige Stellen hatten. Das hat uns bei späteren Haushaltsverhandlungen sogar geholfen.

Wie hat die Politik auf Ihr neues Buch reagiert?

Das ist zwischen Libyen und Fukushima zunächst etwas untergegangen. Die Fraktionen versuchen natürlich, sich wegzuducken. Ich habe dem Bundestagspräsidenten Norbert Lammert ein Exemplar geschickt. Er ist ja immerhin einer, der manchmal wider den Stachel seiner eigenen Fraktion löckt. Ich bin gespannt, was er mir antwortet.

Mit Hans Herbert von Arnim sprach Stefan Tomik.