

Mangelnde Kontrolle von Abgeordnetenmitarbeitern

von Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim, Speyer*

Das Bundesverfassungsgericht hat beim Einsatz von Abgeordnetenmitarbeitern eine krass missbrauchsanfällige Situation festgestellt, die wirksame Kontrollen verlangt. Gleichzeitig hat das Gericht das Fehlen solcher Kontrollen moniert und dem Bundestag aufgegeben, das Kontrolldefizit zu beseitigen. Dazu werden Abhilfeschläge unterbreitet. Es kann aber nicht nur um die mangelnde Verwendungskontrolle gehen. Denn der vom Gericht umfassend zugelassene Einsatz der Mitarbeiter für den Macht- und Mandatserhalt wirkt auf die *Bewilligung* der Mittel zurück und schafft den Anreiz, diese immer weiter aufzublähen. Und hier besteht ebenfalls ein krasses Kontrolldefizit, das die gewaltige Steigerung des Mitarbeiterheeres erst möglich gemacht hat, und untrennbarer Teil eines umfassenden missbräuchlichen Gesamtsystems ist.

I. Kontrolldefizit beim Einsatz der Mitarbeiter

Der zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat zwar die Beschwerde in einem die Bundestagswahl 2013 betreffenden Wahlprüfungsverfahren mit Beschluss vom 19.09.2017 zurückgewiesen,¹ konnte aber doch nicht umhin, ein verfassungswidriges Kontrolldefizit beim Einsatz von Abgeordnetenmitarbeitern festzustellen.² Der Beschwerdeführer hatte unter anderem eine verdeckte Parteienfinanzierung durch Abgeordnetenmitarbeiter gerügt.³ Der Beschluss veranlasste die Kommission für die Rechtsstellung der Abgeordneten des Ältestenrates am 12.09.2018 ein Expertengespräch durchzuführen. Das Gespräch war allerdings nicht öffentlich.⁴ Das erschien paradox, aber vielleicht auch bezeichnend, liegt doch das Problem von Abgeordnetenmitarbeitern gerade in der mangelnden Kontrolle, insbesondere durch die Öffentlichkeit.

Das gerichtlich festgestellte Kontrolldefizit ist deshalb so gravierend, weil hier die Versuchung besonders groß ist, die Mitarbeiter zu Gunsten der Mutterpartei (und auf Kosten der Chancengleichheit außerparlamentarischer Parteien und der Staatsfreiheit der Parlamentsparteien) zweck zu entfremden.

Auch die Mitarbeiter, die meist ebenfalls der Partei angehören, haben »regelmäßig ein großes ... Interesse am Wahlerfolg« des Abgeordneten und seiner Partei.⁵ Und der Ab-

geordnete lebt politisch ohnehin von seiner Partei und deren Erfolg. Abgeordnete und ihre Mitarbeiter haben deshalb das übereinstimmende Interesse, in kollusivem Zusammenwirken die Mitarbeiter Parteiarbeit machen zu lassen. Das führt zu »in hohem Maße missbrauchsanfälligen Situationen«,⁶ ohne dass der Bundestag dem bisher durch ausreichende Kontrollen Rechnung getragen hätte. Deshalb sind ergänzende Regelungen verfassungsrechtlich geboten.⁷

Das krasse Missverhältnis von dringender Kontrollnotwendigkeit einerseits und völliger Kontrolllosigkeit andererseits, das das Gericht beim Bundestag festgestellt hat, besteht auch in den Parlamenten der *Bundesländer*. So bestätigt zum Beispiel die Verwaltung des Landtags von Baden-Württemberg ausdrücklich, dass es dort an Kontrolle über die Verwendung der Abgeordnetenmitarbeiter völlig fehlt.⁸

II. Kontrolldefizit bei der Bewilligung der Mittel

1. Fehlender Gesetzesvorbehalt

Zudem besteht ein Kontrolldefizit nicht nur bei der Verwendung der Mitarbeiter, sondern auch bei der *Bewilligung* der staatlichen Mittel. Selbst gewaltige Erhöhungen erfolgen nicht durch Änderung des Abgeordnetengesetzes, sondern

* Der Verfasser lehrt als pensionierter Professor an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer. Das Gericht hat das Kontrolldefizit in einem Verfahren festgestellt, das er mit seiner Beschwerde betrieben hatte. Siehe die Beschwerdeschrift: http://www.uni-speyer.de/files/de/Lehrstühle/ehemalige%20Lehrstuhlinhaber/VonArnim/KlagenBVG/2014_08.28Beschwerde.pdf.

1 BVerfGE 146, 327.

2 BVerfGE 146, 327, Rdnr. 112–114.

3 Beschwerdeschrift vom 27.08.2014, S. 26–42, 48–56 und 66–70.

4 Siehe Robert Rossmann, Heimlichkeiten unter der Kuppel, *Süddeutsche Zeitung* vom 14.09.2018, S. 5.

5 BVerfG, Rdnr. 113.

6 BVerfG, Rdnr. 114.

7 BVerfG, Rdnr. 114: »... damit »die Einhaltung der Grenzen des § 12 III 1 AbgG nachvollziehbarer Kontrolle unterliegt«, verlangt das Verfassungsrecht ergänzende Regelungen.

8 Siehe dazu von Arnim, *Selbstbedienung in Südwest-Manier*, 2017, S. 32.

nur durch Erhöhung eines Haushaltstitels. Die Erhöhung wird zudem meist erst in der sog. Bereinigungssitzung des nicht öffentlich tagenden Haushaltsausschusses vorgenommen, unmittelbar vor der endgültigen Entscheidung des Parlaments über den Gesamthaushalt im Plenum. Das merkt dann kaum noch jemand Außenstehendes.⁹ Da auch die parlamentarische Opposition von Erhöhungen profitiert, hat sie meist kein Interesse, die Medien zu informieren. Auch im Bundesgesetzblatt wird die Erhöhung nicht genannt, weil dort nur das Haushaltsgesetz und der Gesamtplan veröffentlicht werden, nicht auch die einzelnen Titel. Dadurch unterläuft der Bundestag auch bei der Bewilligung die öffentliche Kontrolle, obwohl diese bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache »die einzige wirksame Kontrolle« darstellt.¹⁰

Hinsichtlich der Abgeordnetendiäten gilt ein strikter Gesetzesvorbehalt (Art. 48 Abs. 3 Satz 3). Dieser betrifft auch und gerade die Höhe des bewilligten Betrages. Das gilt, wie das Bundesverfassungsgericht im Diätenurteil erkannt hat, keineswegs nur für die steuerpflichtige Entschädigung, sondern für »die nähere Ausgestaltung der mit dem Abgeordnetenstatus verbundenen finanziellen Regelungen« insgesamt: »Für den Abgeordneten wesentliche Teile seiner finanziellen Ausstattung« dürfen, so stellt das Gericht weiter fest, nicht »in einem Verfahren festgesetzt« werden, »das sich der Kontrolle der Öffentlichkeit entzieht«.¹¹

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hat diese Grundsätze prägnant zusammengefasst: Wenn Abgeordnete »Verbesserungen ihrer Einkommenslage beschließen«, müssen sie »ein besonderes Verfahren einhalten. ... Dieses ist dadurch bestimmt, dass ... die konkrete Entscheidung der Kritik der außerparlamentarischen Öffentlichkeit begegnen können muss (ThürVerfGH LVerfGE 9, 413 [434]; BVerfGE 40, 296 [297, 327]). Diese für Veränderungen der Abgeordnetenentschädigung zu beachtende Transparenz erfordert, dass die verändernde Entscheidung Gegenstand eines formellen Parlamentsgesetzes ist, das heißt, 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«.¹²

Und dass die Mittel für Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten, zu den wesentlichen Teilen der finanziellen Ausstattung von Bundestagsabgeordneten gehören, ist offensichtlich. Schließlich sind sie sehr viel höher als die Mittel für die Entschädigung und auch höher als die gesamte staatliche Parteienfinanzierung.

Den Gesetzesvorbehalt für die Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter bestätigt auch der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen: »Das Recht auf Aufwandsentschädigung« stelle, »kein minderes Recht im Verhältnis zu den eigentlichen Statusrechten« dar und sei deshalb ebenfalls »durch Parlamentsgesetz festzusetzen«.¹³

Genauso hatte übrigens auch der nordrhein-westfälische Gesetzgeber dieses Urteil verstanden. In der Begründung des daraufhin ergangenen Änderungsgesetzes zum Abgeordnetengesetz heißt es: »Um dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Landes Nordrhein-Westfalen vom 16.05.1995 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«.¹⁴

Beide Landesverfassungsgerichte betonen im Übrigen, dass ihre Entscheidungen lediglich die Grundsätze des für Bundestagsabgeordnete geltenden Diätenurteils wiedergeben.

Die Höhe der Mitarbeiterbewilligung unterliegt also einem strikten Gesetzesvorbehalt.¹⁵

2. Fehlende Obergrenze

Eine absolute Obergrenze, wie sie bei der direkten Staatsfinanzierung der Parteien besteht,¹⁶ gibt es bei der Bewilligung von Mitarbeitern schon gar nicht. Eine Obergrenze wäre besonders wichtig, wenn zwar der Gesetzesvorbehalt besteht, seine Kontrollwirkung aber durch ein Blitzgesetz¹⁷ ausgeschaltet wird. So wurde in Baden-Württemberg die Verdoppelung der Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter im Frühjahr 2017 in kürzester Zeit und ohne sachliche Begründung durch den Landtag gepeitscht.¹⁸ Und in Rheinland-Pfalz geschah die Erhöhung der Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter um 19 %, rückwirkend zum 01.01.2017, ebenfalls blitzartig.¹⁹

3. Verwendbarkeit der Mitarbeiter auch im Wahlkampf?

Das Gericht lässt die Verwendung der Abgeordnetenmitarbeiter selbst im Wahlkampf zu, sofern nur ein gewisser Mandatsbezug besteht.²⁰ Das geschieht allerdings auf zweifelhafter Grundlage.²¹ Doch das Gericht bleibt dabei auch, obwohl die Inanspruchnahme der Mitarbeiter im Wahlkreis im Wahlkampf regelmäßig sprunghaft steigt und kein Zweifel besteht, dass ihre Tätigkeit der Mutterpartei zu Gute kommt.²² Das bestätigt nachdrücklich, dass die Mitarbeiter für den alles

9 So z.B. auch bei der Erhöhung der Mittel für Mitarbeiter um 30 Mio. € (17,6 %), die sich die Bundestagsabgeordneten für 2016 klamm heimlich bewilligt haben. Dazu von Arnim, Die Hebel der Macht, 2017, S. 31–33.

10 BVerfGE 40, 396 (327).

11 BVerfGE 40, 296 (327).

12 ThürVerfGH, Urt. v. 14.07.2003, NVwZ-RR 2003, 793 (794).

13 Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 16.05.1995, VerfGH 20/93, OVG 45, 285 (288 f.).

14 NW-Landtagsdrucksache 12/415, S. 8.

15 Im vorliegenden Beschl. v. 19.09.2017 hat das Gericht die Frage offengelassen: Rdnr. 95.

16 BVerfGE 85, 264 (290–292).

17 Zu Blitzgesetzen von Arnim, Die Hebel der Macht und wer sie bedient, 2017, S. 17.

18 Näheres bei von Arnim, Selbstbedienung in Südwest-Manier, 2017.

19 von Arnim, Selbstbedienung in Südwest-Manier, S. 13 f., 71.

20 Rdnr. 84–88.

21 Das Gericht beruft sich dabei auf BVerfGE 40, 296 (312), obwohl dort die Aktivitäten von Abgeordneten beschrieben wurden, es also gar nicht um den Einsatz ihrer Mitarbeiter ging und schon gar nicht um deren rechtliche Bewertung. Das Gericht beruft sich ferner auf BVerfGE 134, 141 (173 f.), obwohl es dort um die Zulässigkeit einer Überwachung von Abgeordneten durch den Verfassungsschutz ging. Es beruft sich weiter auf BVerfGE 140, 1 (33). Dort gründet das Gericht sich auf § 12 Abs. 3 Satz 1 AbgG, dessen mögliche Verfassungswidrigkeit die Antragstellerin wegen Verfristung im damaligen Organstreit nicht mehr rügen konnte (BVerfGE 140, 1 (29 f.)). In dem dem Beschl. v. 12.09.2017 zu Grund liegenden Verfahren kann die mögliche Verfassungswidrigkeit dieser Vorschrift aber sehr wohl gerügt werden. Die Behauptung des Gerichts, der eindeutig parteinützige Einsatz von Mitarbeitern sei den Abgeordneten auch im Wahlkampf verfassungsrechtlich erlaubt, steht also auf argumentativ schwachen Füßen.

22 BVerfG, Rdnr. 88, 98–100.

dominierenden Kampf um die Macht und den Erhalt der Mandate verwendet werden können und deshalb der Anreiz für die Abgeordneten (und ihre Parteien), sich immer mehr zu bewilligen, noch weiter zunimmt. Deshalb erscheinen Kontrolle und Begrenzung auch der Bewilligung erst recht unerlässlich.

Angesichts des unmittelbaren sachlichen Zusammenhangs zwischen der Verwendung der Mitarbeiter und ihrer Bewilligung hätte das Gericht die Frage der Verfassungswidrigkeit auch der Bewilligung m.E. nicht offenlassen dürfen.²³

4. Verfahrenskontrolle bei Vagheit der inhaltlichen Kriterien unerlässlich

Wenn, wie hier, die inhaltlichen Kriterien für die angemessene Höhe der Bewilligungen höchst vage sind, muss, wie das Gericht in früheren Entscheidungen festgestellt hat,²⁴ wenigstens die Angemessenheit der *Verfahren* gesichert werden. Das gilt erst recht, wenn das Parlament in eigener Sache entscheidet und deshalb die Gefahr besteht, dass die Abgeordneten das Fehlen inhaltlicher Maßstäbe in ihrem Sinne ausnutzen. Tatsächlich aber befleißigt der Bundestag sich hier völlig unzureichender Verfahren.

III. Ein Missbrauchssystem

Das doppelte Kontrolldefizit, das das Parlament in eigener Sache bewirkt, bildet ein ganzes System, das »durch ungenügende Voraussicht und Kontrolle, einem Missbrauch das Tor« öffnet und »so den Weg ... für eine verfassungswidrige Parteienfinanzierung« ebnet.²⁵ In früheren Entscheidungen hatte das Gericht die Verfassungswidrigkeit eines solchen Systems am Beispiel einer Fraktionsfinanzierung selbst klargestellt.²⁶

Jeder öffentliche Bedienstete ist wegen Befangenheit von Entscheidungen ausgeschlossen, an denen er persönlich interessiert ist.²⁷ Abgeordnete aber entscheiden an allen drei Schlüsselstellen in eigener Sache. Sie entscheiden

- (1.) über den Umfang ihrer Hilfskräfte,
- (2.) über deren Verwendung und
- (3.) und sie beseitigen auch noch die gerade hier unerlässlichen Kontrollen.

Das dadurch bewirkte umfassende missbräuchliche System schaukelt die Bewilligung und die parteinützige Verwendung immer weiter nach oben und hat bewirkt, dass die Mittel für Mitarbeiter in der Vergangenheit geradezu hochgeschossen sind: auf 246 Mio. € in 2018 allein für Bundestagsabgeordnete, von denen jeder (einschließlich der Sozialleistungen) monatlich rund 25.000 € zur Verfügung hat. Das ist insgesamt sehr viel mehr als die staatliche Parteien- oder Fraktionsfinanzierung beträgt.

Dass das Gericht in seinem Beschluss vom 19.09.2017 weder die mangelnde Bewilligungskontrolle noch das missbräuchliche System insgesamt – trotz des direkten Zusammenhangs mit der fehlenden Verwendungskontrolle – in den Blick genommen und für verfassungswidrig erklärt hat, ist nicht nachvollziehbar.²⁸ In anderen Bereichen hat das Gericht nicht nur bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache eine strenge Gerichtskontrolle vorgenommen,²⁹ sondern auch die Verfassungswidrigkeit offensichtlicher Kontrolldefizite ausdrücklich festgestellt, so als Propagandamaterial der Regierung

ohne weiteres von den sie tragenden Parteien im Wahlkampf verwendet wurde.³⁰ So als »wehrpflichtige Bürger den Wehrdienst nach Belieben« verweigerten und dadurch der »missbräuchlichen Berufung auf das Gewissen Tür und Tor« geöffnet wurde.³¹ So als die Besteuerung der Erträge von Geldvermögen durch einfache Erklärung vermieden werden konnte.³²

IV. Zur Verwendungskontrolle

1. Klarstellung der Grenzen

Die vom Gericht geforderte Verwendungskontrolle impliziert zunächst die Klärung, wofür die Mitarbeiter eingesetzt werden dürfen und wofür nicht. Hier herrscht seit langem große Unklarheit und Unsicherheit gerade auch unter den Abgeordneten und ihren Mitarbeitern selbst.

Der Bundestag sollte deshalb endlich einen Katalog zusammenstellen, der zulässige und unzulässige Verwendungen von Mitarbeitern auflistet. Dieser Katalog sollte nicht nur intern zugänglich sein, sondern für jedermann einsehbar veröffentlicht werden. Bloß auf die gegenseitige Kontrolle der politischen Konkurrenten vertrauen, reicht nicht. Denn angesichts der Interessenlage dürften Abgeordnete aller Fraktionen im Glashaus sitzen und sich deshalb kaum wechselseitig anschwärzen.

Die Klärung seitens des Bundestags, was noch zur Unterstützung des Abgeordneten »bei seiner parlamentarischen Arbeit« dient (§ 12 Abs. 3 Satz 1 AbgG), und was darüber hinaus geht und verboten ist, ist eigentlich eine Selbstverständlichkeit, die bereits der verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgrundsatz verlangen dürfte.³³

Die mangelnde Klärung schien allerdings wenig auszumachen, solange es an Kontrolle fehlte und deshalb auch kaum Sanktionen bei eventuellen Grenzüberschreitungen zu befürchten waren. Jetzt aber darf sich der Bundestag nicht mehr darauf beschränken, die Grenzen offen zu lassen und die Verantwortung für den zweckentsprechenden Einsatz der Mitarbeiter allein den Abgeordneten zuzuschieben.³⁴

Ihnen diese Aufgaben aufzuerlegen, widerspricht auch dem vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsatz, dass staatliche Entscheidungen, damit sie – im Interesse

23 So aber BVerfG, Rdnr. 95.

24 BVerfGE 130, 263 (301 f.) unter Bezug auf BVerfGE 125 (175) und BVerfGE 95, 1 (22). S.a. von Arnim, Die Hebel der Macht, 2017, S. 109.

25 BVerfGE 80, 188 (214).

26 BVerfGE 80, 188 (214). S.a. schon BVerfGE 20, 56 (105).

27 §§ 20 f. Verwaltungsverfahrensgesetz.

28 Beides hatte der Kläger nachdrücklich gerügt. Siehe Schriftsatz des Klägers vom 09.11.2016, S. 22–27, http://www.uni-speyer.de/files/de/Lehrstühle/ehemalige%20Lehrstuhlinhaber/VonArnim/KlagenBVG/2016.11.09_Stellungnahme.pdf.

29 BVerfGE 120, 82 (105, 113 f.); 129, 300; 135, 259.

30 BVerfGE 44, 125 (154 und Leitsatz 9).

31 BVerfGE 48, 127 (168 f.).

32 BVerfGE 84, 239 (271–273).

33 BVerfGE 65, 1 (53); 100, 313 (360); 114, 1 (53).

34 Siehe Nr. 7 Satz 4 der Ausführungsbestimmungen zu § 12 Abs. 3 AbgG für den Ersatz von Aufwendungen, die den Mitgliedern des Deutschen Bundestages durch die Beschäftigung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern entstehen: »Inhalt und Umfang der Beschäftigung seines Mitarbeiters bestimmt das Mitglied des Bundestages, das auch die Verantwortung für die bestimmungsgemäße Verwendung der Haushaltsmittel trägt.«.

»der Verteilung von politischer Macht und Verantwortung sowie der Kontrolle der Machtträger« – »möglichst richtig« ausfallen, »von den Organen getroffen werden [sollten], die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen«. ³⁵ Dass dies beim Abgeordneten gerade nicht der Fall ist, weil er für die die Sicherung der bestimmungsmäßigen Verwendung der Mitarbeiter denkbar ungeeignet ist und ihn die Übertragung dieser Verantwortung überfordert, zeigen die Situation und die Interessenlage, in der der Abgeordnete, seine Mitarbeiter und seine Partei sich bei der Verwendung der Mitarbeiter befinden. Da das Geld vom Bundestag gezahlt wird und nicht vom Abgeordneten selbst, der als Arbeitgeber fungiert, fehlt hier auch das normalerweise in Arbeitsverhältnissen bestehende Interesse des Arbeitgebers, dafür zu sorgen, dass der Mitarbeiter auch das tut, wofür er bezahlt wird, so dass der entsprechende Kontrolleffekt seitens des Arbeitgebers ausfällt. Im Gegenteil: Der Abgeordnete, seine Partei und seine Mitarbeiter ziehen, wie eingangs (unter I) dargelegt, politisch am selben Strang, nämlich der Verwendung des gewaltigen Mitarbeiterheeres auch für die Partei.

2. Kontrolle der Einhaltung der Grenzen

a) Öffentliche Rechenschaft

Das Gericht legt selbst nahe, den Abgeordneten die Pflicht aufzuerlegen, »über den Einsatz dieser Mittel (sc. für Mitarbeiter) öffentlich Rechenschaft abzulegen«. ³⁶ Darin liegt keine Verletzung der Freiheit des Mandats. Die Publikation hatte bereits vor 25 Jahren die von Bundespräsident Richard von Weizsäcker eingesetzte Parteienfinanzierungskommission gefordert und sich dabei auf eine Empfehlung der Kommission beim Ältestenrats berufen, also genau der Kommission, in deren Händen jetzt die Vorbereitung der Regelung liegt. ³⁷ Das bestätigt zur Genüge, dass eine öffentliche Rechenschaftspflicht die Abgeordneten auch keineswegs überfordern würde. Inzwischen ist das Kontrolldefizit noch gravierender geworden.

Die Verfassungspflicht zur Rechenschaftslegung darf sich nicht etwa bloß auf die Zeit des Wahlkampfes erstrecken, ³⁸ also den Zeitraum, der mit der Bestimmung des Wahltermins durch den Bundespräsidenten beginnt, ³⁹ sondern auf die ganze Wahlperiode. Nach der Wahl ist vor der Wahl, wie ein geflügeltes Wort besagt. Tatsächlich beginnt der Kampf um die Macht bereits nach der Wahl. Zudem finden, über die Wahlperiode des Bundestags verstreut, Kommunal-, Landtags- und Europawahlen statt, bei deren Vorbereitung Bundestagsabgeordnete und ihre Mitarbeiter ebenfalls mitwirken. Mit Recht ist auch die Rechenschaftspflicht der Fraktionen und der Parteien nicht auf den Wahlkampf begrenzt. Regierungspropaganda ist zwar erst im Wahlkampf strikt untersagt. ⁴⁰ Bei ihr geht es aber um ein Verbot, nicht bloß um die öffentliche Rechenschaftslegung, wie hier bei den Abgeordnetenmitarbeitern.

Die Rechenschaftslegung hat sinnvollerweise der Öffentlichkeit einen Überblick darüber zu geben, wer die Mitarbeiter der Abgeordneten sind, als was sie eingestellt sind und was sie im Dienst des Abgeordneten tun.

Die Veröffentlichung muss sich auch darauf erstrecken, was die Mitarbeiter ansonsten privat für den Abgeordneten und was sie für Partei oder Fraktion tun. Denn hier ist die Gefahr von Missbräuchen besonders groß. Bei Durchführung anderer parteinaher oder privater Tätigkeit der Mitarbeiter besteht stets die Versuchung, Teile auf die staatlich bezahlte Arbeitszeit abzuladen. ⁴¹ Selbst wenn Derartiges in der Freizeit geschieht, besteht die Gefahr, dass die Bereitschaft zu deren Übernahme (stillschweigende) Voraussetzung für die Anstellung als Abgeordnetenmitarbeiter war.

b) Rechnungshof

Auch der Rechnungshof sollte die Kontrolle übernehmen. Der prüft allerdings meist erst im Nachhinein und kommt bei der Kontrolle des Kampfs um die Macht meist zu spät. Die durch die öffentliche Rechenschaftspflicht der Abgeordneten bewirkte präventive Kontrollwirkung bleibt deshalb wichtig. Zwar verwehrt der Bundestag dem Bundesrechnungshof seit 1993 die Kontrolle der Abgeordnetenmitarbeiter und ihrer Finanzierung. ⁴² Das aber widerspricht Art. 114 Abs. 2 GG. Daran ändert auch die Unabhängigkeit der Abgeordneten (Art. 38 Abs. 1 Satz 2, 48 Abs. 3 Satz 1 GG) nichts, auf die der Bundestag sich zur Rechtfertigung beruft. Ihre Verwendung unterliegt der Prüfung durch den Bundesrechnungshof – genau wie die Verwendung der Mittel der Fraktionen, der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und der Kommunen, deren verfassungsrechtlich gewährleistete Unabhängigkeit einer Prüfung ebenfalls nicht entgegensteht. ⁴³ Die Vereinbarkeit mit dem Freien Mandat wird auch dadurch bestätigt, dass auch Mitarbeiter von Landtagsabgeordneten von Landesrechnungshöfen geprüft werden, ohne dass das freie Mandat entgegensteht, zum Beispiel in Sachsen-Anhalt und in Bayern. ⁴⁴

35 Siehe BVerfGE 68, 1 (86). S.a. schon BVerfGE 49, 89 (139 f.). Ebenso BVerfGE 95, 1 (15); 98, 218 (251 f.).

36 BVerfGE 146, 327, Rdnr. 114.

37 Bundespräsidialamt (Hrsg.), Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, 1994, S. 109 f.

38 Dahin könnte der Beschluss des Gerichts vom 19.09.2017 zu verstehen sein: Rdnr. 113 f.

39 BVerfGE 44, 125 (153).

40 BVerfGE 44, 125 (151 f.).

41 Beispiele werden auch in einer Sendung von Report Mainz gegeben: <https://www.swr.de/report/nach-verwandten-affaere-bayerische-landtagsabgeordnete-tricksen-weiter/-/id=233454/did=16191246/nid=233454/1o5fncno/index.html>.

42 Bemerkungen des Bundesrechnungshofs 1993, BT-Drucks. 12/5650, S. 11. Die Verweigerung der Rechnungshof-Kontrolle dauert anscheinend noch an. Dahin geht auch ein Schreiben der Bundestagsverwaltung vom 13.12.2010 an den Verfasser.

43 von Arnim, Abgeordnetenmitarbeiter – Reservearmee der Parteien?, DÖV 2011, S. 345 (349).

44 Dazu von Arnim, Politische Parteien im Wandel, 2011, S. 27; ders., Abgeordneten Mitarbeiter und Kostenpauschalen in Bayern. Stellungnahme nach Vorlage des Berichts des Bayerischen Obersten Rechnungshofs, NVwZ-Extra 19/2013, S. 1 ff. (http://www.dhvspeyer.de/VONARNIM/Veroeffentlichungen/IISaemtlicheFachveroeffentlichungen/2013/NVwZ-Extra2013_19.pdf).