

Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim
Im Oberkämmerer 26
67346 Speyer
Tel. 06232 98123
Mail: vonarnim@uni-speyer.de

27.8.2014

An das Bundesverfassungsgericht
Schlossbezirk 3
76131 Karlsruhe

Beschwerde gegen die Zurückweisung meines Einspruchs gegen die Gültigkeit der Bundestagswahl vom 22. September 2013

Hiermit erhebe ich gemäß Art. 41 Abs. 2 GG, § 48 BVerfGG

Beschwerde

gegen die Zurückweisung meines Einspruchs gegen die Gültigkeit der Bundestagswahl durch den Deutschen Bundestag.

Der Einspruch und die Beschwerde richten sich gegen die ungekürzte sowie durch keine Eventualstimme in ihren Auswirkungen gemilderte und deshalb zweifach verfassungswidrige Fünfprozentklausel. Zugleich richten sie sich gegen die ebenfalls verfassungswidrige verschleierte Staats- und Wahlkampffinanzierung der Bundestagsparteien durch ihre Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahen Stiftungen. Diese wurde ermöglicht durch Errichtung eines missbräuchlichen Geflechts von Maßnahmen, die dem ungestörten Zugriff auf staatliche Ressourcen und ihrer unkontrollierten parteiergreifenden Verwendung den Weg gebahnt haben. Außerparlamentarische Parteien sind davon ausgeschlossen, was die Wirkung der Sperrklausel (auch einer abgesenkten und durch eine Eventualstimme gemilderten Sperrklausel) in unzulässiger Weise verdoppelt. Jede Verfassungswidrigkeit für sich und erst recht alle zusammen haben die Bundestagswahl 2013 massiv beeinflusst, ihr Ergebnis verfälscht und zugleich die Rechte des Beschwerdeführers verletzt. (Siehe auch das Resümee unter 3.4.6.)

Gliederung

1	Anträge	4
2	Zulässigkeit der Beschwerde	5
3	Begründetheit der Beschwerde	8
3.1	Neue Tatsachen und Verschärfung der Beurteilungsmaßstäbe	8
3.1.1	Tatsächliche Entwicklung	8
3.1.2	Verschärfung der Maßstäbe	10
3.1.3	Der Grundsatz der Erforderlichkeit oder des milderen Mittels	13
3.2	Fünf-Prozent-Klausel: zu hoch	14
3.2.1	Neue Situation	14
3.2.2	Verschärfte Maßstäbe	16
3.2.3	Revisionsfähigkeit?	17
3.2.4	Fazit	18
3.3	Das Fehlen einer Eventualstimme	18
3.3.1	Übermäßiger Eingriff in die Gleichheit der Wahl	18
3.3.2	Bessere (oder mindestens ebenso gute) Erfüllung des Zwecks der Sperrklausel	20
3.3.3	Die Eventualstimme als milderes Mittel zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Bundestags	21
3.3.4	Die Einwände des Ministeriums des Innern und des Bundestags	23
3.3.5	Das Urteil des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts	25
3.4	Verschleierte staatliche Parteien- und Wahlkampffinanzierung der Bundestagsparteien bei der Bundestagswahl 2013	26
3.4.1	Das Verschmelzen der Parlamentsparteien mit ihren Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeitern und parteinahen Stiftungen zu wettbewerbsbeschränkenden Staatsparteien	26
3.4.1.1	Die verfassungsrechtlichen Grenzen und Kontrollen der staatlichen Parteienfinanzierung	26
3.4.1.1.1	Obergrenzen zur Sicherung der Staatsfreiheit der Parteien	26
3.4.1.1.2	Gesetzesvorbehalt zur Ermöglichung öffentlicher Kontrolle	27
3.4.1.1.3	Einbeziehung außerparlamentarische Parteien zur Verhinderung ihrer Diskriminierung	28
3.4.1.2	Unterlaufen der Kontrollen und Grenzen	29
3.4.1.2.1	Umleitung der öffentlichen Gelder auf Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahe Stiftungen	29
3.4.1.2.2	Ohne Obergrenzen: "Selbstbedienung" leicht gemacht	30
3.4.1.2.3	Ohne Gesetzesvorbehalt: Schwächung der öffentlichen Kontrolle	31
3.4.1.2.4	Gezielte Verwirrung	33
3.4.1.2.5	Die Folge: Aufblähung der allein den Parlamentsparteien zukommenden öffentlichen Mittel	34
3.4.1.2.6	Gewaltige Wachstumsraten	35
3.4.1.2.7	Unpassende Vergleiche	36
3.4.1.2.8	Geschichte des verhinderten Gesetzesvorbehalts	37

3.4.1.3	Der Wandel der Fraktions-, Mitarbeiter- und Stiftungsfinanzierung zur funktionalen Äquivalente der Parteienfinanzierung.....	40
3.4.2	Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen	42
3.4.2.1	Mangelnde Unterscheidbarkeit.....	42
3.4.2.2	Das Verbot.....	43
3.4.2.3	Der Anstieg der Sachausgaben	44
3.4.2.4	Die verborgenen Personalausgaben für Öffentlichkeitsarbeit.....	45
3.4.2.5	Die Schwächung der Verwendungskontrolle durch Bundesrechnungshof und Öffentlichkeit.....	45
3.4.2.6	Täuschung im Gesetzgebungsverfahren	47
3.4.3	Verschleierte Parteienfinanzierung durch Abgeordnetenmitarbeiter	48
3.4.3.1	Überblick	48
3.4.3.2	Parteifunktionäre als Abgeordnetenmitarbeiter	50
3.4.3.3	Abgeordnetenmitarbeiter im Wahlkampf	51
3.4.3.3.1	Leerlauf vor der Bundestagswahl?	51
3.4.3.3.2	Report Mainz: Abgeordnetenmitarbeiter im Bundestagswahlkampf.....	51
3.4.3.3.3	Wahlkampf ist immer.....	54
3.4.3.3.4	Mitarbeiter von Landtagsabgeordneten	55
3.4.4	Verschleierte Parteienfinanzierung durch parteinahe Stiftungen.....	56
3.4.4.1	Größenordnung.....	56
3.4.4.2	Parteiliche Prägung.....	57
3.4.4.3	Das Stiftungsurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1986: überholt	58
3.4.4.4	Exzessive Diskriminierung von außerparlamentarischen Parteien durch die Gemeinsame Erklärung der parteinahen Stiftungen und der sie tragenden politischen Parteien	60
3.4.4.5	Keine Finanzierungskompetenz des Bundes	62
3.4.5	Die Einwände und das beredte Schweigen des BMI und des Bundestags.....	63
3.4.6	Resümee: Ein Geflecht systematischen Missbrauchs zur verfassungswidrigen Beschaffung und Verwendung staatlicher Ressourcen für den Machterhalt.....	66
3.4.7	Auswirkungen auf das Wahlergebnis	70
3.5	Verletzung der subjektiven Rechte des Beschwerdeführers	71
3.6	Ergebnis.....	72
<i>Anlagen</i>	<i>.....</i>	<i>73</i>

1 Anträge

Ich beantrage,

1. den Beschluss und den Bescheid des Bundestags vom 3.7.2014, mit welchem mein Einspruch zurückgewiesen wurde (**Anlage 1**), aufzuheben;
2. festzustellen, dass § 6 Abs. 3 und 6 Bundeswahlgesetz (Fünfprozentklausel) gegen die streng auszulegenden Grundrechte der Gleichheit der Wahl und der Chancengleichheit der Parteien im politischen Wettbewerb (Art. 3 Abs. 1, 21 Abs. 1 und 38 Abs. 1 Satz 1 GG) verstößt, weil die Klausel *in der bestehenden Höhe* Kandidaten kleinerer Parteien den Zugang zum Bundestag verwehrt und die für sie abgegebenen Stimmen anderen als den gewählten Parteien und ihren Kandidaten zugute kommen, obwohl dies zur Erreichung des mit der Sperrklausel angestrebten Zwecks nicht erforderlich ist;
3. festzustellen, dass die Sperrklausel ohne gleichzeitiges Eventualstimmrecht eine übermäßige, verfassungswidrige Beeinträchtigung des Grundrechts der Wahlgleichheit darstellte, weil ein Eventualstimmrecht den Eingriff der Sperrklausel in die Gleichheit der Wahl und die Chancengleichheit der Parteien (Art. 3 Abs. 1, 21 Abs. 1, 38 Abs. 1 Satz 1 GG) gemindert hätte, ohne die Funktion der Sperrklausel zu beeinträchtigen;
4. festzustellen, dass die verschleierte Parteien- und Wahlkampffinanzierung, die durch die Übernahme von Aufgaben und Ausgaben der Bundestagsparteien durch ihre Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahen Stiftungen und die Errichtung eines Geflechts systematischen Missbrauchs erfolgt und die Wirkung der Sperrklausel verdoppelt, gegen die Gleichheit des Wahlrechts und die Chancengleichheit der Parteien (Art. 3 Abs. 1, 21 Abs. 1, 38 Abs. 1 Satz 1 GG) verstoßen hat;
5. die Bundestagswahl 2013 für ungültig zu erklären und eine Wiederholungswahl anzuordnen;

6. Falls das Bundesverfassungsgericht die Wahl nicht für ungültig erklären sollte, beantrage ich festzustellen, dass mein Grundrecht auf gleiche Wahl (Art. 3 Abs. 1, 38 Abs. 1 Satz 1 GG)
 - a) durch die zu hohe Sperrklausel von 5 %,
 - b) durch das Fehlen eines Eventualstimmrechts und
 - c) durch die verdeckte Staatsfinanzierung der Parteien via Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahe Stiftungen verletzt ist.

2 Zulässigkeit der Beschwerde

Gegen Bundestagswahlen ist gemäß § 2 Abs. 1 WahlPrG der Einspruch zulässig. Er kann gem. § 2 Abs. 2 - 4 WahlPrG von jedem Wahlberechtigten beim Bundestag eingelegt werden. Demgemäß habe ich gegen die Gültigkeit der Wahl zum Deutschen Bundestag vom 22. September 2013 Einspruch eingelegt (**Anlage 2**). Der Bundestag hat den Einspruch – nach Einholung einer Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern – mit Beschluss vom 3.7.2014 für zulässig erklärt, ihn aber als un begründet zurückgewiesen.

Die Begründung des Bundestags und die Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern finden sich in BT-Drucks. 18/1810, Anl. 43, Seite 285-291 (**Anlage 3**).

Dagegen erhebe ich hiermit gemäß Art. 41 Abs. 2 GG, §§ 13 Nr. 3 und 48 BVerfGG Beschwerde zum Bundesverfassungsgericht. Ich bin als 74-jähriger Deutscher, der seit langem seinen ständigen Wohnsitz in Speyer hat, wahlberechtigt. Die Zweimonatsfrist für die Beschwerde samt Begründung (§ 48 Abs. 1 BVerfGG), die am 2. September 2014 abläuft, wird mit dieser Beschwerdeschrift eingehalten.

Die Zulässigkeit des Antrags zu 6. ergibt sich aus § 48 Abs. 3 BVerfGG. Danach stellt das Bundesverfassungsgericht, wenn sich erweist, dass die Rechte eines Wahlberechtigten verletzt wurden, diese Verletzung fest. Dies hat, wie die Gesetzesbegründung ergibt, im Tenor der Entscheidung zu geschehen.

Bundestagsdrucksache 17/9391, vom 24.4.2012, S. 11.

Das Wahlprüfungsverfahren ist zunächst dazu bestimmt, die richtige Zusammensetzung des Bundestags zu gewährleisten. Insofern vermögen nur solche Wahlfehler die Beschwerde zu rechtfertigen, die auf die Mandatsverteilung von Einfluss sind oder sein können. Dabei muss es um nach der allgemeinen Lebenserfahrung konkrete und nicht ganz fernliegende Möglichkeiten gehen.

BVerfGE 4, 370 (372 f.) – 1955, ständige Rspr.; BVerfGE 89, 243 (254) – 1993; 122, 304(308) – 2009.

Auch diese Voraussetzungen sind gegeben. Die gerügten Verstöße haben Auswirkungen auf die Zusammensetzung des Deutschen Bundestags:

- Hätte nur eine Sperrklausel von 3 oder 4 Prozent bestanden, hätten zahlreiche Abgeordnete der jetzt im Bundestag vertretenen Parteien ihren Sitz im Bundestag verloren zugunsten von zahlreichen Bewerbern der FDP und der AfD, die mit 4,8 bzw. 4,7 % an der Sperrklausel gescheitert sind, bei abgesenkter Sperrklausel dagegen mit je etwa 30 Mandaten in den Bundestag eingezogen wären.
- Bei Bestehen einer Eventualstimme wäre das Wahlergebnis anders ausgefallen. Entweder hätten die FDP und die AfD oder eine von beiden – wegen der Rückwirkung der Eventualstimme auf das Wahlverhalten ihrer potentiellen Wähler – die Fünfprozentklausel überwunden und Abgeordnete in den Bundestag entsandt. Hätte nur die FDP die Sperrklausel überwunden, hätte es wieder eine schwarz-gelbe Mehrheit gegeben, für deren Fortsetzung die Union und die FDP im Wahlkampf geworben hatten. Hätten FDP und AfD die Sperrklausel überwunden, hätte es ebenfalls eine „bürgerliche Mehrheit“ im Bundestag gegeben. Denn auch die Wähler der AfD stammen zum überwiegenden Teil aus dem „Lager“ der Union und der FDP. Wären FDP und AfD unter der Sperre geblieben, dann wären die Eventualstimmen ihrer Wähler zum ganz überwiegenden Teil der CDU und der CSU zu Gute gekommen. Denn die FDP-Wähler wollten nahezu geschlossen und die AfD-Wähler immerhin zu 60 Prozent die CDU-Vorsitzende und Spitzenkandidatin Angela Merkel als Bundeskanzlerin sehen.

Forschungsgruppe Wahlen, Bundestagswahl. Eine Analyse der Wahl vom 22. September 2013, S. 25.

Die Union hatte mit 41,5 Prozent der Stimmen nur 1,2 Prozentpunkte weniger als die SPD, die Linke und die Grünen zusammen, die auf

42,7 Prozent der Stimmen kamen. Wenn nun mit hoher Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden kann, dass die FDP- und die AfD-Wähler ihre Eventualstimme mit großer Mehrheit der Union gegeben hätten, hätte das der Union die absolute Mehrheit der Mandate beschert und sie hätte allein regieren können. Denn gleichzeitig kann, ebenfalls mit hoher Wahrscheinlichkeit, davon ausgegangen werden, dass die Eventualstimmen der kleineren übrigen Parteien – statt der SPD, der Linken und den Grünen – eher der Union Angela Merkels gegeben worden wären – zumindest in einem Umfang, der den Vorsprung nicht wettgemacht hätte, den die Union wegen der Eventualstimmen der FDP- und der AfD-Wähler gewonnen hätte.

- Hätten die Bundestagsparteien nicht von der verschleierte staatlichen Parteien- und Wahlkampffinanzierung profitiert, hätten sie – besonders im Verhältnis zur AfD, aber auch im Verhältnis zu den vielen kleineren Parteien, die bei der Bundestagswahl 2013 angetreten sind – aller Wahrscheinlichkeit nach weniger Stimmen erhalten und die AfD sowie kleinere Parteien entsprechend mehr, so dass die AfD auch aus diesem Grund die Sperrklausel überwunden hätte und die Mehr-Stimmen kleinerer Parteien neu verteilt worden wären.

Somit hatten die unter I 2-4 gerügten Verfassungswidrigkeiten, jede für sich und erst recht alle zusammen, erhebliche Auswirkungen auf die Mandatsverteilung. Die Bundestagswahl 2013 ist deshalb gemäß § 1 WahlPrG für ungültig zu erklären und nach § 44 BWG eine Wiederholungswahl anzuordnen.

Neuerdings dient das Verfahren auch der Feststellung der Verletzung der individuellen Rechte von Personen und damit auch des Beschwerdeführers. Selbst wenn das Bundesverfassungsgericht die Bundestagswahl 2013 nicht für ungültig erklären sollte, weil es den Bestandsschutz des Bundestags den Vorrang einräumen oder weil es keine Mandatsrelevanz der Verfassungswidrigkeiten annehmen sollte, hat das Gericht nach § 48 Abs. 3 BVerfGG – über die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Normen hinaus – die Verletzung der subjektiven Rechte des Beschwerdeführers festzustellen.

Damit ist die Zulässigkeit der Beschwerde dargetan.

3 Begründetheit der Beschwerde

3.1 Neue Tatsachen und Verschärfung der Beurteilungsmaßstäbe

Die Wahl zum Bundestag vom 22. September 2013 brachte neue, bisher nicht gekannte Ergebnisse; zugleich wurden die Maßstäbe für die Beurteilung von Sperrklauseln bei Wahlen in den letzten Jahren erheblich verschärft. Beides ist für alle drei in dieser Beschwerde genannten verfassungsrechtlichen Kritikpunkte (die zu hohe Sperrklausel, das Fehlen einer Eventualstimme sowie die verdeckte staatliche Finanzierung der im Bundestag vertretenen Parteien) unmittelbar relevant und wird deshalb sozusagen vor die Klammer gezogen.

Im Rahmen der Wahlprüfung ist auch zu prüfen, ob einschlägige Gesetze mit dem Grundgesetz in Einklang stehen. Das ist ständige Praxis des Bundesverfassungsgerichts.

BVerfGE 16, 130 (135 f.) – 1963; 121, 266 (295) – 2008; 123, 39 (68) – 2009; 129, 300 (343) – 2011.

3.1.1 Tatsächliche Entwicklung

Bei der Bundestagswahl 2013 sind 15,7 Prozent der Stimmen nicht denjenigen Parteien und ihren Kandidaten zu Gute gekommen, für die sie abgegeben worden waren, sondern ganz anderen Parteien und deren Abgeordneten. Eine Verfälschung des Wahlergebnisses in dieser Höhe ist ein Novum. Das sieht man auch daran, dass die Sperrklausel 2013 mehr Stimmen fehlgeleitet hat als in allen drei vorangegangenen Bundestagswahlen zusammen. Ungewöhnlich ist vor allem, dass gleich zwei Parteien, die FDP mit 4,8 % und die AfD mit 4,7% der Stimmen, nur ganz knapp an der Fünfprozentklausel gescheitert sind.

Zudem verfälschte die 5 %-Hürde auch das quantitative Verhältnis der beiden großen politischen "Lager": Das Lager der "rechten Mitte", bestehend aus CDU (34,1 %), CSU (7,4 %), FDP 4,8 %), AfD (4,7 %) und Freien Wählern (1%) erreichte insgesamt 52 % und damit die absolute Mehrheit der Wählerstimmen. Dagegen erhielt das "linke" Lager mit SPD (25,7 %), Grünen (8,4 %), Linken (8,6 %) und Piraten (2,2 %) nur

45 %. Trotzdem hat das linke Lager eine Mehrheit im Deutschen Bundestag. Parlamentarische und elektorale Ebene klaffen also auseinander.

Frank Decker/Eckhard Jesse, "Koalitionspolitik" vor und nach der Bundestagswahl 2013, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 48-49/2013, S. 47.

Hätte es eine Sperrklausel von nur 3 oder 4% gegeben, wären FDP und AfD mit ihren Kandidaten in den Bundestag gekommen. Dann hätte das Lager der „rechten Mitte“ ebenfalls eine absolute Mehrheit der Stimmen und erst Recht der Mandate bekommen.

Dann wären auch andere Koalitionen möglich gewesen, so dass eine Koalitionsbildung zwischen der Union und der SPD nicht notwendig geworden wäre, also zwischen zwei Parteien, die im Wahlkampf unterschiedlichen Lagern angehörten und mit entgegen gesetzten Programmen gegeneinander angetreten waren.

Dann hätten die schließlich zustande gekommenen Regierungsfractionen auch nicht über eine gewaltige Mehrheit von rund vier Fünfteln der Bundestagsmandate verfügt, so dass die Opposition viele typischen Minderheitsrechte gar nicht wahrnehmen kann, wie die Beantragung einer Normenkontrolle durch des Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG und die Einberufung eines Untersuchungsausschusses (Art. 44 Abs. 1 GG). Für beides ist ein Viertel der Mandate des Bundestags erforderlich. Eine wichtige Aufgabe des Bundestags ist die Kontrolle der Bundesregierung. Diese wird – wegen des machtpolitischen Zusammenhalts von Regierung und Regierungsfractionen – vor allem von der Opposition wahrgenommen.

Peter M. Huber, *Regierung und Opposition*, in: Isensee/Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. III, 3. Auflage, 2005, § 47 Rn 29 ff.

Das setzt voraus, dass die Opposition auch die nötigen Befugnisse und Ressourcen besitzt.

Huber, a.a.O., Rn 75 ff.

Auch hinsichtlich der finanziellen und personellen Ressourcen, die vor allem aus den öffentlichen Mitteln und den damit bezahlten Mitarbeitern bestehen, ist die Opposition stark im Hintertreffen. Wegen der geringen Größe der Oppositionsfractionen erhalten die Regierungsfractionen den Löwenanteil der öffentlichen Mittel für Fractionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahe Stiftungen, was die Oppositionszuschläge auf die

Fraktionsmittel auch nicht entfernt ausgleichen können und was die Oppositionsarbeit ebenfalls wesentlich erschwert.

Auf den Umstand, dass die Regierungsbildung bei Bestehen einer bloß 3 oder 4 %-Sperrklausel jedenfalls nicht schwieriger gewesen wäre als sie es bei der Fünf-Prozent-Klausel war, dann aber – wegen der vermutlich stärkeren politischen Einheitlichkeit der Regierungsmehrheit – eine bessere Zurechenbarkeit politischer Verantwortung bestanden hätte und der Bundestag dann vermutlich eine voll funktionsfähige Opposition gehabt hätte, gehen weder das Innenministerium noch der Bundestag ein.

3.1.2 Verschärfung der Maßstäbe

Zugleich wurden die Maßstäbe, mit denen die Verfassungsmäßigkeit von Sperrklauseln zu überprüfen sind, erheblich verschärft. Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts macht seit einiger Zeit die klare Ansage, dass das Parlament bei bestimmten „Entscheidungen in eigener Sache“ einer verschärften Kontrolle durch Öffentlichkeit und Gerichte bedarf. Dabei geht es um Gesetze über Wahlen von Volksvertretungen und über die so genannte Politikfinanzierung, also die Finanzierung von Abgeordneten, Parteien, Fraktionen und parteinahen Stiftungen, kurz: um Regeln des Machterwerbs, des Machterhalts und des Machtgenusses.

Otmar Jung, Direkte Demokratie als Gegengewicht gegen Kartelle der herrschenden Klasse?, in: Joachim Wieland (Hrsg.), Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache, 2011, S. 81 (83). Ferner von Arnim, Die Strategien der Macht und das Problem ihrer Kontrolle, NVwZ 2014, S. 846. Siehe auch BVerfGE 52, 63 (93): Es geht um „politische Macht“.

Diese Regeln der Macht sind für die demokratisch-rechtsstaatliche Legitimation des politischen Gemeinwesens von *grundlegender* Bedeutung. Denn sie können die Mehrheitsbildung mit bestimmen; deren Ergebnis, der Mehrheitsentscheidung, „sind alle unterworfen, auch diejenigen, die nicht die Parteien der Mehrheit unterstützt haben.“

BVerfGE 8, 51 (67) – 1958; 52, 63 (93) – 1979.

Zugleich ist die angemessene Gestaltung jener Regeln der Macht besonders *gefährdet*: Da das Parlament, sprich: seine Abgeordneten, ihre Fraktionen und die sie tragenden Parteien, selbst betroffen sind, fehlt ihm die nötige Unbefangenheit.

von Arnim, Der strenge und der formale Gleichheitssatz, DÖV 1984, S. 85 (86).

Deshalb bedarf es einer verschärften Kontrolle. Das Verfassungsgericht hat einen “besonders strengen Maßstab anzulegen.“

Ebenfalls BVerfGE 8, 51 (67); 52, 63 (93).

Das Bundesverfassungsgericht bezog die verschärfte Kontrolle zunächst auf die Staatsfinanzierung von Parteien – indirekt durch die Steuervergünstigung von Spenden,

BVerfGE 8, 51 (64-69); 52, 63 (81-94).
direkt durch staatliche Zuschüsse

BVerfGE 20, 56 (116-119) – 1966; 24, 300 (339-343) – 1968.

–, sodann auch auf die Regelung von Abgeordnetendiäten, wo es erstmals auch ausdrücklich von Entscheidungen des Parlaments „in eigener Sache“ sprach.

BVerfGE 40, 296 (327) – 1975.

Neuerdings verwendet das Gericht diesen Topos mit guten Gründen auch hinsichtlich des Wahlrechts, speziell von Sperrklauseln, und gründet darauf seine verschärfte Kontrolle.

Auch bei Einführung und Aufrechterhaltung von Sperrklauseln entscheidet der Bundestag in eigener Sache, so dass er sich statt von gemeinwohlbezogenen Erwägungen leicht vom Ziel des eigenen Machterhalts leiten lässt und deshalb einer intensiven gerichtlichen Kontrolle bedarf.

BVerfGE 120, 82 (105) – 2008; 129, 300 (322 f.) – 2011; Urteil vom 26.2.2014, Abs.-Nr. 59 und 64.

Da über die vom Bundesverfassungsgericht bisher kassierten Sperrklauseln bei Kommunalwahlen die Landtage und bei Europawahlen der Bundestag entschieden, also nicht die von der Sperrklausel jeweils direkt betroffenen Volksvertretungen, sprach das Gericht davon, die Mehrheit des Parlaments habe lediglich „gewissermaßen“ in eigener Sache beschlossen. Im vorliegenden Fall aber geht es um die Sperrklausel bei der eigenen Wahl des Bundestags; damit betrifft die Entscheidung über die Sperrklausel hier die entscheidende Parlamentsmehrheit *unmittelbar* selbst. Deshalb fallen die Einwände, die manche Autoren – mangels Unmittelbarkeit – gegen eine intensive Gerichtskontrolle der Sperrklausel bei Europawahlen erheben,

Z. B. Bernd Grzeszick, Weil nicht sein kann, was nicht sein darf: Aufhebung der 3 %-Sperrklausel im Europawahlrecht durch das BVerfG und dessen Sicht auf das Europäische Parlament, NVwZ 2014, S. 537 (538). Grzeszick beruft sich dabei auf Heinrich Lang, Gesetzgebung in eigener Sache, 2007, S. 28.

hier weg. Eine strenge gerichtliche Kontrolle von Sperrklauseln bei Bundestagswahlen ist also erst recht geboten.

Hinzu kommt, dass das Bundesverfassungsgericht seit einem Urteil von 2004 die große Bedeutung kleiner Parteien für die "Offenheit des politischen Prozesses" als "einen zentralen Grundsatz der Demokratie" hervorhebt. Die Offenheit beugt einer „Erstarrung des Parteienwesens“ vor und stärkt die "Lernfähigkeit des politischen Systems". "Schon die potentielle Konkurrenz, also die Chance neuer und kleiner Wettbewerber, für überzeugende Lösungskonzepte bei Wahlen belohnt zu werden, zwingt die etablierten Parteien zu einer Rückkoppelung mit dem Volk, um dem Aufkommen neuer Konkurrenten und einem Erfolg kleiner Wettbewerber nach Möglichkeit entgegenzutreten." Es gilt deshalb von Verfassung wegen der "Gefahr des Verlustes der politischen Vielfalt und damit einer Einschränkung des Parteienwettbewerbs" entgegenzuwirken. "Der im Mehrparteiensystem angelegte politische Wettbewerb soll Unterschiede hervorbringen – je nach Zuspruch der Bürger. Diesen darf die öffentliche Gewalt nicht ignorieren oder gar konterkarieren."

BVerfGE 111, 328 (404 f. und 398) – 2004.

Heute unterliegen Sperrklauseln einer sehr viel strengeren verfassungsgerichtlichen Prüfung als dies früher der Fall war. Bei der ursprünglichen Anerkennung der Fünf-Prozent-Klausel für Bundestagswahlen im Jahre 1952 hatte das Bundesverfassungsgericht noch sehr viel weniger streng geprüft:

BVerfGE 1, 208 (246-256) – 1952. Siehe auch BVerfGE 6, 84 (92-96) – 1957.

Ebenso bei der Anerkennung der 5 %-Sperrklausel bei nordrhein-westfälischen Kommunalwahlen

BVerfGE 6, 104 (114-120) – 1957.

Damals waren das Gewicht und die Vielzahl der durch die Sperrklausel fehlgeleiteten Stimmen noch nicht herausgestellt worden, und von der Anlegung eines "besonders strengen Maßstabs" bei der Prüfung war erst

Recht noch keine Rede. Dazu war es erstmals 1958 am Beispiel der Steuervergünstigung von Parteispenden gekommen (siehe oben). Sperrklauseln wurden aber weiterhin nur sehr zurückhaltend geprüft, auch noch im Urteil von 1979, mit welchem das Gericht die Fünf-Prozent-Klausel bei Europawahlen noch für verfassungsgemäß erklärte.

BVerfGE 51, 222 – 1979.

Die Verschärfung des Beurteilungsmaßstabs wird besonders deutlich, wenn man diese Entscheidung mit den Urteilen von 2011 und 2014 vergleicht, mit welchen das Gericht die 5 %- und 3 % Sperrklausel bei Europawahlen für verfassungswidrig erklärte (siehe oben).

Nunmehr verlangt das Gericht vom Gesetzgeber zur Rechtfertigung der Sperrklauseln in der vorliegenden Höhe eine Abwägung der Intensität des grundgesetzlichen Eingriffs und des Gewichts der für den Eingriff geltend gemachten Gemeinwohlgründe (Erleichterung der Regierungsbildung und des Funktionierens der parlamentarischen Demokratie insgesamt)

BVerfGE 129, 300 (320) – 2011; BVerfG, Urteil vom 26.2.2014, Abs.-Nr. 34.

und unterwirft diese Abwägung, wie dargelegt, einer intensiven gerichtlichen Kontrolle.

3.1.3 Der Grundsatz der Erforderlichkeit oder des mildereren Mittels

Der Grundsatz des mildereren Mittels ist Bestandteil der Grundsätze der Erforderlichkeit und des Übermaßverbots. Diese Grundsätze sind geltendes Verfassungsrecht und ergeben sich ihrerseits aus den unter b) dargelegten Grundsätzen vernünftige Abwägung. Die Grundsätze gelten gerade auch für die Gleichheit der Wahl und die Chancengleichheit der Parteien. Und das nicht nur, wenn es um die Zulässigkeit von Sperrklauseln überhaupt, sondern auch, wenn es um ihre Höhe (siehe dazu sogleich unter 3.2) oder um mögliche Milderungen ihrer Auswirkungen (dazu unter 3.3) geht. Das bestätigen die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu Sperrklauseln bei Kommunalwahlen und zu Europawahlen:

Sperrklauseln „müssen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sein.“ Gegen den Grundsatz der Wahlgleichheit wird verstoßen, „wenn die Regelung nicht geeignet und erforderlich ist, um die mit der jeweiligen Wahl verfolgten Ziele zu erreichen.“

So übereinstimmend BVerfGE 120, 82 [107]; 129, 300 [321]; Urteil vom 26.2.2014, Abs.-Nr. 55.

Siehe auch Verfassungsgerichtshof des Saarlandes: Der Gesetzgeber hat bei Kontrolle der Sperrklausel auch zu prüfen, „ob gegebenenfalls mildere, gleich wirksame Mittel zur Sicherung der von ihm verfolgten Zwecke zur Verfügung stehen.“

Urteil vom 29.9.2011, Lv 4/11, S. 75 des Umdrucks.

Der Grundsatz der Erforderlichkeit verpflichtet den Gesetzgeber von Verfassungs wegen, den angestrebten Erfolg mit Mitteln zu erreichen, die das beeinträchtigte Grundrecht möglichst schonen. Der Gesetzgeber muss also, um eine übermäßige Beeinträchtigung zu vermeiden, das mildeste Mittel anwenden.

3.2 Fünf-Prozent-Klausel: zu hoch

3.2.1 Neue Situation

Nach der Bundestagswahl hat sich, wie unter 3.1.1 dargelegt, eine ganz neue Situation ergeben: Zum Einen wurde die Gleichheit des Stimmrechts der Bürger und das Recht der Parteien auf Chancengleichheit sowohl quantitativ (fast 16 Prozent) als auch qualitativ (zwei Parteien mit knapp unter 5 Prozent) durch die Fünfprozentklausel in einer Intensität beeinträchtigt, die es bisher nicht gegeben hatte. Zum Zweiten hat die Sperrklausel in dieser Höhe die Regierungsbildung jedenfalls nicht erleichtert, was eigentlich ihr Sinn sein soll. Die Arbeit des Bundestags, die nicht zuletzt auf einem funktionierenden Regierung-*Opposition*-Mechanismus beruht – auch dies möglichst zu sichern, ist der Sinn der Sperrklausel

BVerfGE 51, 222 (236) – 1979: Die Wahl soll „ein funktionsfähiges Organ hervorbringen.“

– wurde sogar erschwert (siehe oben unter 3.1.1). Das Bundesverfassungsgericht hat in seinen Entscheidungen vom 13.2.2008 und vom

9.11.2011 zwar, jeweils allerdings nur in obiter dicta, darauf hingewiesen, dass die speziellen Gründe für die Verfassungswidrigkeit der Sperrklausel bei Kommunal- und Europawahlen nicht auf die Sperrklausel bei der Bundestagswahl zutreffen.

BVerfGE 120, 82 (111 f.); 129, 300 (335 f.).

Das Gericht konnte dabei aber die – gegenüber den bisherigen Lagen – völlig neue Situation bei der Bundestagswahl 2013 noch nicht berücksichtigen. Und bei seinem letzten Urteil vom 26.2.2014 hat das Gericht insoweit auch deutlich zurückhaltender formuliert.

Urteil vom 26.2.2014, Abs.-Nr. 72: „Der Gesetzgeber geht zutreffend davon aus, dass eine antagonistische Profilierung von Regierung und Opposition auf europäischer Ebene unter Umständen dann ein Sperrklausel im deutschen Europawahlrecht rechtfertigen kann, wenn in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht Verhältnisse gegeben sind, die denen auf nationaler Ebene vergleichbar sind, wo die Bildung einer stabilen Mehrheit für die Wahl einer handlungsfähigen Regierung und deren fortlaufende Unterstützung möglich ist.“

Von einer unbedingten Rechtfertigung der 5 % Sperrklausel bei Bundestagswahlen ist hier mitnichten die Rede. Das verkennt das Ministerium des Innern, wenn es meint, das Gericht habe auch in diesem – nach der Bundestagswahl vom 22. September 2013 ergangenen – Urteil die Sperrklausel bei Bundestagswahlen bestätigt.

Bundestagsdrucksache 18/1810, S. 287.

Im Gegenteil: Das Gericht hat immer wieder hervorgehoben, dass die Beurteilung von Sperrklauseln von der jeweiligen Situation abhängt.

BVerfGE 129, 300 (321) – 2011: „Der Gesetzgeber ist verpflichtet, eine die Wahlgleichheit und die Chancengleichheit berührende Norm des Wahlrechts zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern, wenn die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Norm durch neue Entwicklungen in Frage gestellt wird.“ Ebenso schon BVerfGE 120, 82 (106) – 2008.

Und die Situation hat sich mit der Bundestagswahl 2013 eben völlig verändert. Das Gewicht der Gemeinwohlgründe nahm gegenüber früheren Situationen deutlich ab und zugleich die Intensität des Eingriffs gewaltig zu. Dann ist es offensichtlich, dass nunmehr zu überprüfen ist, ob die Abwägung nun nicht bereits aus tatsächlichen Gründen zu einem anderen Ergebnis kommen muss.

Damit erledigt sich der Einwand des Bundestags, es sei durchaus möglich, dass in Zukunft andere Ergebnisse zu Stande kämen als bei der Bundestagswahl 2013, bei der “zwei Parteien jeweils fast fünf Prozent“ erreicht haben.

Drucksache 18/1810, S. 290.

Denn dann brächte die beantragte Absenkung der Sperrklausel keine Änderung gegenüber der Fünf-Prozent-Klausel.

Das Ministerium des Innern und der Bundestag wenden ferner ein, mit der Festlegung der Sperrklausel auf fünf Prozent habe der Gesetzgeber alle tatsächlichen Gestaltungen und damit auch die nach der Wahl 2013 eingetretene besondere Situation bereits berücksichtigt, so dass gar keine neue tatsächliche Lage eingetreten sei.

Bundestagsdrucksache 18/1810, S. 288 und 290.

Diese Argumentation ist aber schon deshalb mit der Rechtsprechung nicht in Einklang zu bringen, weil, wenn man ihr folgte, die Situationsabhängigkeit der erforderlichen Abwägung, die das Gericht besonders hervorhebt, nicht mehr berücksichtigt werden könnte.

3.2.2 Verschärfte Maßstäbe

Stellt man zudem in Rechnung, dass die Beurteilungsmaßstäbe seit den Urteilen, die der Fünfprozentklausel bei Bundestagswahlen die Verfassungsmäßigkeit noch bescheinigt hatten, deutlich verschärft wurden, können die Nebenbemerkungen in den Urteilen vom 13.2.2008 und vom 9.11.2011 der Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Sperrklausel in der derzeitigen Höhe bei Bundestagswahlen nicht mehr entgegen stehen, zumal das Gericht selbst in seinem Urteil vom 26.2.2014 sehr viel vorsichtiger formuliert hat (siehe oben).

Auch die große Bedeutung, welche dem befriedigenden Funktionieren gerade des Bundestags zukommt, kann zu keinem abweichenden Abwägungsergebnis führen. Denn sie betrifft beide Seiten der Abwägung, also auch den Eingriff ins Gleichheitsrecht und in die Chancengleichheit. Auch dieser Eingriff nimmt mit der Bedeutung des Bundestags entsprechend zu. Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht ein derartiges Argument mit Recht auch nicht verwendet.

3.2.3 Revisionsfähigkeit?

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinen jüngeren Urteilen zu Kommunal- und Europawahlen hervorgehoben, falls die Aufhebung der Sperrklausel die Funktionsfähigkeit der Volksvertretung doch empfindlich beeinträchtigen oder sogar einer Blockade hervorrufen sollte, werde die Wiedereinführung durch den Bundestag bzw. die Landtage ohne weiteres möglich sein, da diese selbst ja nicht von der Blockade betroffen sei. Der Wegfall der Sperrklausel bei *Bundestags*wahlen würde den Bundestag dagegen selbst betreffen, was eine eventuell nötig werdende Revision erschweren könnte.

Diese Erwägung besitzt bei einer bloßen Absenkung der Sperrklausel auf 3 oder 4 % allerdings kein (oder doch nur ein sehr viel geringeres) Gewicht. Denn die Absenkung der Sperrklausel auf 3 oder 4 % hätte, sozusagen automatisch, keine Auswirkung, wenn keine Partei mehr zwischen 3 und 4,99 % der Stimmen erlangen würde.

Praktisch erschiene der Eintritt der beschriebenen Situation selbst bei Abschaffung der Sperrklausel kaum vorstellbar: Im Bundestag sind alle Parteien außer der Linken dafür, die Sperrklausel beizubehalten und dürften deshalb, falls sich die Situation nach ihrer Aufhebung verschärfen sollte, auch weiterhin dafür sein, sie gegebenenfalls wieder einzuführen.

Sollte eine kleine Partei an der Regierung beteiligt sein, dürfte(n) zwar auch der oder die größere(n) Koalitionspartner aufgrund der Koalitionsvereinbarung an einer Beseitigung der Sperrklausel gehindert sein. Dann hätte der Wegfall der Sperrklausel aber der Bildung einer Regierung und der entsprechenden Regierungsmehrheit im Parlament auch nicht entgegengestanden.

Im Falle einer Minderheitsregierung könnte dies zwar anders sein. Dann hätte der Bundespräsident aber bereits die Möglichkeit gehabt, Neuwahlen auszuschreiben (Art. 63 Abs. 4 GG), und vorab hätte die große Mehrheit des Parlaments – unabhängig vom Zustandekommen einer Regierungskoalition – die Wiedereinführung der Sperrklausel beschließen können.

Der Umstand, dass der Bundestag selbst über eine späte eventuell notwendige Wiedererhöhung der Sperrklausel zu entscheiden hat, kann die Verfassungswidrigkeit in der derzeitigen Höhe also nicht heilen.

3.2.4 Fazit

Nach alledem kann die heutige Überprüfung der Sperrklausel bei Bundestagswahlen nur zu dem Ergebnis gelangen, dass sie – angesichts der gewandelten Situation und des verschärften Prüfungsmaßstabs – in der gegenwärtigen Höhe nicht mehr zu rechtfertigen und damit verfassungswidrig ist.

Zum selben Ergebnis führt der verfassungsrechtliche Grundsatz der Erforderlichkeit (siehe oben 3.1.3): Eine niedrigere Sperrklausel von 3 oder 4 % hätte in die Gleichheit des Wahlrechts und die Chancengleichheit der Parteien geringer eingegriffen, ohne dass der Zweck der Sperrklausel, eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Bundestags zu verhindern, beeinträchtigt worden wäre.

Die Verfassungswidrigkeit einer nicht abgesenkten Fünf-Prozent-Klausel nehmen zum Beispiel auch an: Hans-Peter Schneider

Spiegel online vom 24.9.2013 („Fünfprozentklausel in der Kritik“).

und Ulrich Battis

Berliner Zeitung vom 24.9.2013 („Zweifel an der Fünf-Prozent-Hürde“).

Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Sperrklausel äußert auch die Bundestagsabgeordnete Dr. Petra Sitte (DIE LINKE).

Erklärung nach § 31GO, Plenarprotokoll der Sitzung des Bundestags vom 3.7.2014, S. 4319.

3.3 Das Fehlen einer Eventualstimme

3.3.1 Übermäßiger Eingriff in die Gleichheit der Wahl

Auch wenn die Fünfprozentklausel – entgegen dem oben gestellten Antrag zu 2 – als verfassungsgemäß angesehen werden sollte, aber auch

wenn die Klausel, wie beantragt, in der vorliegenden Höhe verfassungswidrig ist, hat sie ohne gleichzeitige Einführung einer Eventualstimme die Gleichheit der Wahl und die Chancengleichheit der Parteien stärker beeinträchtigt als dies zur Erreichung des mit ihr angestrebten Ziels erforderlich war. Ohne Eventualstimmrecht hat sie also übermäßig in jene Rechte eingegriffen und die Bundestagswahl verfassungswidrig gemacht.

Die erforderliche Eventualstimme wäre für die Parteien zum Zuge gekommen, die an der Sperrklausel gescheitert sind. Für diesen Fall wäre dem Wähler eine Eventualstimme zu geben gewesen, mit der er hätte bestimmen können, welcher Partei seine Stimme dann zugute kommt.

Eine die Eventualstimme aufnehmende brauchbare Formulierung eines § 6 Abs. 3a BWahlG nennt Matthias Damm, wobei er statt von Eventualstimme von Nebenstimme spricht:

“Der Wahlberechtigte kann seine Zweitstimme durch eine Nebenstimme ergänzen. Erhält eine Partei nicht die in § 6 Abs. 3 Satz 1 vorgesehene Anzahl an Zweitstimmen und erhält sie auch weniger als drei Direktmandate im Bundesgebiet, so wird anstelle des Inhalts der Zweitstimmen, die für diese Partei abgegeben worden, der Inhalt der jeweiligen Listenstimmen gewertet. Die Nebenstimme nach Satz 1 gibt der Wahlberechtigte zugleich mit der Zweitstimme im selben Wahlgang ab. Sind die Voraussetzungen des Satz 2 nicht erfüllt, bleibt die Nebenstimme außer Betracht. Die Nebenstimme bleibt auch außer Betracht, wenn die in ihr bezeichnete Partei die Voraussetzungen des § 6 Abs. 3 Satz 1 BWahlG nicht ohne Nebenstimmen erfüllt hat.“

Matthias Damm, Die Nebenstimme bei Bundestagswahlen: Wer A sagt, darf auch B sagen?, DÖV 2014, S. 913 (917).

Der letzte Satz ist erforderlich, um zu verhindern, dass z. B. die Wähler zweier kleinerer Parteien sich mit der Eventualstimme gegenseitig über die Hürde helfen und so im Ergebnis zwei Stimmen erhalten.

Eine solche Eventualstimme hätte kleinere Parteien zwar ebenfalls aus dem Parlament herausgehalten, wäre also ein gleich geeignetes Mittel gewesen, den mit der Klausel angestrebten Effekt zu bewirken. Zugleich hätte sie aber den Eingriff in die Gleichheit des Wahlrechts der Bürger erheblich gemindert. Denn dann wäre ihre Stimme nicht mehr Parteien und deren Kandidaten zu Gute gekommen, die der Bürger vielleicht

gänzlich ablehnt, weil sie zum entgegengesetzten Ende des Parteienspektrums gehören, sondern denjenigen, die er im Falle des Scheiterns seiner ersten Wahl allen anderen erfolgreichen Parteien vorgezogen hätte.

Bei Vorliegen eines Eventualstimmrechts wäre der Wähler auch nicht mehr versucht gewesen, statt der von ihm an sich bevorzugten kleineren Partei eine andere Partei zu wählen - aus Sorge, dass die bevorzugte Partei möglicherweise an der Sperrklausel hängen bleibt und deshalb seine Stimme Parteien zu Gute kommt, die ihm völlig fremd sind. Es ist möglich, dass diese psychologische Vorwirkung die Wirkung der Sperrklausel verstärkt, so dass sie faktisch auf eine höhere Sperre als 5 bzw. 3 oder 4 Prozent hinausläuft und kleinere Parteien in ihrem Recht auf Chancengleichheit zusätzlich verletzt. Indem die Eventualstimme diese mögliche Zusatzwirkung der Sperrklausel beseitigt, hätte sie auch die Beeinträchtigung der Chancengleichheit der Parteien gemildert.

Aber selbst wenn man eine solche Zusatzwirkung auf die Chancengleichheit der Parteien nicht in Rechnung stellt, wäre bei Bestehen einer Eventualstimme die Gleichheit der Wahl jedenfalls sehr viel weniger stark beeinträchtigt worden, als wenn der Bürger keinen Einfluss darauf hätte, wem seine Stimme – im Falle des Scheiterns der primären Wahl – Mandate verschafft, wie das bei der Bundestagswahl 2013 der Fall war.

3.3.2 Bessere (oder mindestens ebenso gute) Erfüllung des Zwecks der Sperrklausel

Zugleich wäre die Funktion der Sperrklausel, hätte es bei der Bundestagswahl 2013 ein Eventualstimmrecht gegeben, mit hoher Wahrscheinlichkeit jedenfalls nicht schlechter erfüllt worden: Möglicherweise hätte die Union dann eine Regierungskoalition mit der FDP bilden können. Aber selbst wenn die FDP und die AfD auch bei Bestehen einer Eventualstimme an der Sperrklausel gescheitert wären, bliebe es doch dabei, dass dann die Union mit großer Wahrscheinlichkeit die nötige absolute Mehrheit der Mandate erlangt hätte und allein und ohne Koalitionspartner eine Regierung hätte bilden können. Denn die übergroße Mehrheit der Wähler der FDP (90 %) und der AfD (60 %) und auch große Teile der kleineren Parteien wollten, dass Angela Merkel Regierungschefin bleibt.

Forschungsgruppe Wahlen, a.a.O., S. 25; Matthias Jung/Yvonne Schroth/Andrea Wolf, Angela Merkels Sieg in der Mitte, APuZ 48-49/2013, S. 9 (10 f.).

Dann wäre, wie die Bundestagswahl 2013 zeigt, aufgrund der Eventualstimme der eigentliche Sinn der Sperrklausel, stabile Regierungsmehrheiten zu ermöglichen, noch besser erfüllt worden. Dann hätte auch die Opposition die erforderliche Mindestgröße besessen, um wichtige Kontrollmaßnahmen, wie die Beantragung der Normenkontrolle durch des Bundesverfassungsgericht und die Einberufung eines Untersuchungsausschusses ergreifen zu können.

Ein Eventualstimmrecht hätte also nicht nur den Eingriff in die Gleichheit des Wahlrechts, den die Sperrklausel bewirkt, gemindert und vermutlich auch den Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien abgeschwächt, sondern auch die Funktion der Sperrklausel verstärkt. Denn das Eventualstimmrecht hätte die Regierungsbildung erleichtert und die sonstige Funktionsfähigkeit des Bundestags verbessert. Ein Eventualstimmrecht hätte den Eingriff der Sperrklausel in die Gleichheit also erheblich gemildert und zugleich den gewünschten Effekt der Sperrklausel erhöht.

3.3.3 Die Eventualstimme als milderer Mittel zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Bundestags

Das Bundesverfassungsgericht geht zutreffend davon aus, dass bei Eingriffen in die Gleichheit des Wahlrechts und die Chancengleichheit der Parteien die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Erforderlichkeit und des Übermaßverbots gelten, so dass der Gesetzgeber genannten Rechte möglichst schonend und das mildeste Mittel zum Erreichen des erstrebten zwecks anwenden muss (siehe oben unter 3.1.3). Da mit der Eventualstimmrechts ein Mittel zur Verfügung gestanden hätte, womit die Sperrklausel in geringerem Maße in die Gleichheit des Wahlrechts und möglicherweise auch in die Chancengleichheit der Parteien eingegriffen hätte, ohne dass die Funktion der Sperrklausel dadurch gefährdet worden wäre – im Gegenteil: die Funktion wäre sogar noch besser erreicht worden –, war der Eingriff ohne Eventualstimme übermäßig und verfassungswidrig.

Vgl. zum verfassungsrechtlichen Gebot, eine Eventualstimme einzuführen, auch die sorgfältige Analyse von Hermann Heußner, Die 5%-Sperrklausel: Nur mit Hilfsstimme!, LKRZ 2014, S. 7 ff. und 52 ff.

Praktisch hätte ein Eventualstimmrecht die Wähler auch nicht überfordert. Das zeigt auch das Kommunalwahlrecht. Dort werden bei der Wahl der Räte offene Listen mit Kumulieren und Panaschieren, wobei die Wähler über eine Vielzahl von Stimmen verfügen, sowie bei der Wahl von Bürgermeistern und Landräten zwei Wahlgänge hingenommen. In jedem Falle könnte die zusätzliche Differenzierung und die dadurch bedingte gewisse Erschwerung der Handhabung den Gewinn an Gleichheit – angesichts des fundamentalen Gewichts des gleichen Wahlrechts – nicht aufwiegen.

Auch die technische Auszählung der Stimmen ist ohne weiteres zu bewältigen, indem zunächst die ersten beiden Stimmen und sodann in derselben Sitzung die Eventualstimmen ausgezählt werden und schließlich alles den Landeswahlleitern durchgegeben wird, die die Eventualstimmen, soweit sie relevant werden, zurechnen können. Sowohl im Bund als auch in den Ländern und auf kommunaler Ebene bestehen weil Systeme mit wesentlich komplizierteren und länger dauernden Ausstellungsverfahren, ohne dass sich größere Probleme ergäben.

Siehe im Einzelnen Heußner, LKRZ 2014, S. 7 (10).

Das Derartige auch praktisch zu bewältigen ist, bestätigt auch ein anderer Vorschlag, bei welchem dem Wähler eine Zusatzentscheidung abverlangt worden wäre: der so genannte Bürgerbonus. Dabei sollte der Wähler bei der Bundestagswahl entscheiden, welcher Partei ein bestimmter, aus der Staatskasse zu zahlender Betrag von zum Beispiel fünf D-Mark zukommen sollte. Eine Sachverständigen-Kommission zur Neuordnung der Parteienfinanzierung hatte dies in ihrem Bericht von 1983 – entsprechend einer Anregung von Theodor Eschenburg – vorgeschlagen und das zusammen mit der Stimmenauszählung erforderliche Auszählungsverfahren als „nicht unverhältnismäßig aufwändig“ angesehen.

Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung, 1983, S. 218.

Bei einer Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am 21.11.1988 hatten sich fünf der sechs angehörten Sachverständigen nachdrücklich für die Einführung des Bürgerbonus ausgesprochen.

3.3.4 Die Einwände des Ministeriums des Innern und des Bundestags

Das Ministerium des Innern und der Bundestag halten die Einführung einer Eventualstimme für verfassungswidrig.

Bundestagsdrucksache 18/1810, S. 289 und 291.

Sie berufen sich dabei auf Strelen und Schreiber.

Strelen, in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 9. Auf., 2013, § 6 Rn. 37; Schreiber, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 41. Lfg. VII/2013), Art. 38, Rn. 40, 132.

Schreiber führt dazu aus: “Die Einführung einer ‚Eventualstimme‘ (Hilfs-, Subsidiär- oder Nebenstimme) für den Fall, dass die mit der Zweitstimme gewählte Partei an der 5-Prozent-Klausel scheitert, wäre mit den Charakter der Stimmabgabe als vorbehaltlos abzugebende, bedingungsfeindliche Willenserklärung nicht vereinbar (siehe insoweit auch Rn. 40). Eine Prämie (‚Bonus‘) in der Gestalt zusätzlicher Sitze etwa für die erfolgreichste Partei oder mehrere Regierungsparteien zur Stabilisierung der Mehrheitsverhältnisse wurde gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verstoßen (kein gleicher Erfolgswert der Stimmen).“

A.a.O., Rn. 132. In der in Bezug genommenen Rn. 40 werden die Höchstpersönlichkeit des Stimmrechts und die angebliche Bedingungsfeindlichkeit näher erläutert.

Strelen meint: “Eine (zusätzliche) Alternativstimme verstieße gegen den Unmittelbarkeitsgrundsatz des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG und das Demokratieprinzip im Sinne des Art. 20 Abs. 1 GG, aus denen sich ergibt, dass die Stimmabgabe vorbehaltlos und bedingungsfrei erfolgen muss.“

A.a.O., S. 287.

Er scheint aber selbst zu zweifeln. Denn in dem übergreifenden Vorsatz steht nichts von Verfassungswidrigkeit. Strelen sagt dort nur, die Einführung eines Eventualstimmrechts sei “weder verfassungsrechtlich notwendig, noch würde sie eine verfassungspolitisch sinnvolle Fortentwicklung des BT-Wahlrechts darstellen.“

A.a.O.

Beide Autoren geben keinerlei Hinweise auf andere Autoren und schon gar nicht auf Urteile des Bundesverfassungsgerichts. Solche liegen auch

nicht vor, im Gegenteil. Nach dem Grundsatz der Unmittelbarkeit darf zwischen Wähler und Kandidaten nach der Wahl keine Zwischeninstanz mit eigenem Ermessen treten.

BVerfGE 47, 253 (279) – 1978.

Das ist bei der Eventualstimme auch nicht der Fall. Weiter verlangt der Grundsatz, dass „der Wähler vor dem Wahlakt erkennen kann ... , wie sich die eigene Stimmabgabe auf Erfolg oder Misserfolg der Wahlbewerber auswirken kann; jede Stimme muss bestimmten oder bestimmbaren Wahlbewerber hinzugerechnet werden.“ Entscheidend ist aber nicht, dass „die Stimme tatsächlich die vom Wähler beabsichtigte Wirkung entfaltet, ausreichend ist die Möglichkeit einer positiven Beeinflussung des Wahlergebnisses.“

BVerfGE 121, 266 (307) – 2008.

Auch diese Voraussetzung ist bei der Eventualstimme gegeben. Denn sowohl Haupt- als auch Eventualstimme werden für eine bestimmte Partei abgegeben. Beide Stimmen ermöglichen eine positive Beeinflussung des Wahlerfolgs der gewünschten Parteien.

So auch Heußner, a.a.O., S. 9 f.

Dagegen würde ohne Eventualstimme eine Partei positiv beeinflusst, die der Wähler gerade nicht gewählt hat.

Auch die Höchstpersönlichkeit ist gegeben. Der Wähler entscheidet und niemand anderes.

Damm, a.a.O., S. 919.

Woraus sich die Forderung nach Bedingungslosigkeit ergeben soll, ist nicht ersichtlich. Zudem ist „die Handlung, also der Wahlakt, ... sogar tatsächlich bedingungslos: Der Wähler möchte, dass die von ihm abgegebene Stimme auf jeden Fall gewertet wird. Lediglich für deren Inhalt sucht er nach einer Absicherung, falls seine Stimme an der Sperrklausel scheitert.“

Damm, a.a.O.

Ein Verstoß gegen die Gleichheit der Wahl liegt erst recht nicht vor. Der durch die Sperrklausel bewirkte Eingriff in die Gleichheit der Wahl wird vielmehr durch die Eventualstimme gemildert.

Da es ausgeschlossen ist, dass zwei der Sperrklausel zum Opfer fallende kleine Parteien sich mittels der Eventualstimme gegenseitig über die Sperre helfen (siehe den Gesetzesvorschlag oben unter 3.3.1), erhält auch niemand ein zweifaches Stimmgewicht.

3.3.5 Das Urteil des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts

Das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht meint, die Einführung einer Eventualstimme sei „kein gleich geeignetes Mittel. Denn dieses Modell [bedeute] eine Änderung des Konzepts des geltenden Wahlsystems der personalisierten Verhältniswahl durch Verstärkung der Erfolgchancen der großen Parteien. Es unterliegt vielmehr dem Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers, ob zur Zweckerreichung eine 5%-Klausel, eine niedrigere Sperrklausel oder aber andere Milderungsmöglichkeiten in Betracht kommen (so auch Linck, DÖV 1994, 884 und von Arnim, DÖV 2012, 224 [225], die die Verfassungsmäßigkeit der 5%-Klausel nicht bezweifeln und Milderungsmaßnahmen dem politischen Ermessen zuschreiben)“.

Urteil vom 13.9.2013 – LVerfG 9/12, Juris, Rn 107 f.

Das Landesverfassungsgericht beruft sich aber zu Unrecht auf einen Aufsatz des Beschwerdeführers. Diesem Aufsatz ist die ihm vom Gericht unterlegte Auffassung gerade nicht zu entnehmen.

von Arnim, Was aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur 5 Prozent-Klausel bei Europawahlen folgt, DÖV 2012, S. 224 (225). Dort heißt es: Ein Weg, „die Beeinträchtigung der Gleichheit der Wahl zu mildern und damit dem Verfassungsgrundsatz des milderen Mittels gerecht zu werden, wäre, den Wähler zusätzlich eine Eventualstimme zu geben.“

Im Übrigen übersieht das Landesverfassungsgericht, dass die Sperrklausel auch in der gegenwärtigen Form, also ohne Eventualstimme, die „Erfolgchancen der großen Parteien“ verstärkt, weil die betroffenen Stimmen im Ergebnis den Bundestagsparteien zu Gute kommen und deren Mandate vermehren, wovon große Parteien am meisten profitieren; allerdings geschieht dies ohne Willen der Wähler, wobei dieser missliche Effekt durch die Eventualstimme gerade beseitigt wird. Zudem verkennt das Gericht, dass auch die Einführung oder Nicht-Einführung einer E-

ventualstimme auf einer Entscheidung des Parlaments in eigener Sache beruht, so dass die Gefahr besteht, dass das Parlament sich, statt von gemeinwohlbezogenen, von machtorientierten Erwägungen leiten lässt. Der Gesetzgeber unterliegt deshalb auch hier einer strengen verfassungsrechtlichen gerichtlichen Prüfung, so dass es ihm auch hier versagt ist, Milderungsmöglichkeiten – unter Berufung auf seine Entscheidungsfreiheit – zu ignorieren. Mit anderen Worten: Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers wird einer intensiven Kontrolle unterworfen.

3.4 Verschleierte staatliche Parteien- und Wahlkampffinanzierung der Bundestagsparteien bei der Bundestagswahl 2013

3.4.1 Das Verschmelzen der Parlamentsparteien mit ihren Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeitern und parteinahen Stiftungen zu wettbewerbsbeschränkenden Staatsparteien

3.4.1.1 Die verfassungsrechtlichen Grenzen und Kontrollen der staatlichen Parteienfinanzierung

3.4.1.1.1 Obergrenzen zur Sicherung der Staatsfreiheit der Parteien

Es ist anerkannt, dass auch Regelungen, die die Wahlvorbereitung betreffen, die Gleichheit des Wahlrechts und die Chancengleichheit der Parteien verletzen können,

BVerfGE 8, 51 (64) – 1958. Siehe auch schon BVerfGE 6, 273 (275, 279) – 1957,

und, wenn sie den Ausgang der Wahl beeinflussen können, die Anfechtung der Wahl begründen. Solche liegen hier vor.

Die unmittelbare Staatsfinanzierung der politischen Parteien, über welche die Parteien im Parlament entscheiden, hat das Bundesverfassungsgericht durch Obergrenzen gedeckelt, damit die selbstbewilligten staatlichen Mittel nicht in den Himmel wachsen. Das folgt aus dem Grundsatz der Staatsferne der Parteien. Anders ausgedrückt: dem Grundsatz der Bürgernähe der Parteien.

BVerfGE 85, 264 (288 ff.) – 1992. Siehe zur „Bürgerferne“ von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 2. Ausg., 1996, S. 94 f.

Die Grenzen, die das Gericht 1992 als relative und als absolute Obergrenze bezeichnete, hatte es allerdings schon in den Sechzigerjahren errichtet. Seitdem ist die Entwicklung der unmittelbaren Staatsfinanzierung der Parteien erheblich gedrosselt.

BVerfGE 20, 56 (102) – 1966 (überwiegende Deckung des Geldbedarfs der Parteien aus öffentlichen Mitteln unzulässig); BVerfGE 24, 300 (339) – 1968 (Festschreibung der öffentlichen Mittel pro Wahlberechtigten auf den Stand von 1965). Dazu auch Heino Kaack, Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags vom 21.11.1988, S. 117 f.

3.4.1.1.2 Gesetzesvorbehalt zur Ermöglichung öffentlicher Kontrolle

Zudem hat das Bundesverfassungsgericht bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache eine Regelung durch Spezialgesetz vorge-schrieben. Hinsichtlich der Abgeordnetenentschädigung hat das Gericht einen umfassenden Gesetzesvorbehalt im Diätenurteil von 1975 gefordert. Hinsichtlich der Parteienfinanzierung gilt er schon seit dem Parteiengesetz von 1967, welches auf dem Urteil von 1966 beruht.

BVerfGE 20, 56 – 1966.

Im Diätenurteil erkannte das Gericht, dass der Bundestag über die Abgeordnetenentschädigung in eigener Sache entscheidet. Deshalb verspreche Öffentlichkeit „die einzige wirksame Kontrolle“. Folglich verlangt „das demokratische und rechtsstaatliche Prinzip (Art. 20 GG), dass der gesamte Willensbildungsprozess für den Bürger durchschaubar ist und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen wird“ und „jede Veränderung in der Höhe der Entschädigung im Plenum zu diskutieren und vor den Augen der Öffentlichkeit darüber als einer selbstständigen Frage zu entscheiden“ ist.

BVerfGE 40, 296 (316 f., 327) – 1975.

Der Gesetzesvorbehalt folgt auch aus der Wesentlichkeitsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Sie besagt im vorliegenden Zusammenhang, dass Regeln der Macht, über die Parlamentsmehrheit in eigener Sache entscheidet, in einem öffentlichkeitswirksamen spezialgesetzlichen Verfahren beschlossen werden müssen. Dies gilt auch und gerade für das Wesentliche, die Festlegung der Höhe der öffentlichen Mittel.

von Arnim, Zur „Wesentlichkeitstheorie“ des Bundesverfassungsgerichts, DVBl 1987, S. 1241 (1245 ff.).

Das bestätigt auch das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg: Zuschüsse an Jugendorganisationen der Parteien aus öffentlichen Mitteln bedürfen „einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung, die den Umfang der Mittel, deren Empfängerkreis und die übrigen Kriterien, anhand derer sie vergeben werden sollen, hinreichend bestimmt.“ Dies gilt jedenfalls dann, wenn durch die Maßnahme das „staatliche Neutralitätsgebot und die damit zusammenhängende politische Chancengleichheit“ betroffen sind und darüber hinaus „die Frage einer ... verkappten, weil außerhalb der hierfür geschaffenen gesetzlichen Bestimmungen stattfindenden Parteienfinanzierung“ aufgeworfen wird. Dann ergibt sich der Gesetzesvorbehalt „aus dem aus Art. 20 Abs. 3 GG abzuleitenden (allgemeinen) Vorbehalt des Gesetzes in Verbindung mit der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten, allgemein anerkannten Wesentlichkeitstheorie.“

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14.3.2012, OVG 6 B 19.11, Umbruch, S. 5-7.

Welche „Dynamik“ sich ohne spezialgesetzliche Regelung, also bei bloßer Erhöhung eines Haushaltstitels, ergibt, hatte die Entwicklung vor dem Erlass des Parteiengesetzes von 1966 gezeigt: Nachdem das Gericht 1958 grünes Licht für die staatliche Finanzierung der Parteien gegeben hatte, war diese allein im Bund von 5 Mio. D-Mark (1959) über 20 Mio. (1962) auf 38 Mio. D-Mark jährlich (1964) hoch geschossen.

von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld. Parteienfinanzierung in Deutschland, 2. Ausg., 1996, S. 76 ff.

3.4.1.1.3 Einbeziehung außerparlamentarische Parteien zur Verhinderung ihrer Diskriminierung

Schließlich hat das Gericht dafür gesorgt, dass auch kleinere Parteien, die wegen der Fünfprozentklausel nicht im Parlament vertreten sind, an der Staatsfinanzierung beteiligt werden, wenn sie bei der Bundestagswahl mindestens 0,5 Prozent der gültigen Zweitstimmen erlangt haben. Das folgt aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl und der Chancengleichheit der Parteien, die den Gesetzgeber bindende Verfassungsgrundsätze darstellen.

BVerfGE 24, 300 (340) – 1968.

Dasselbe gilt auch, wenn Parteien bei der Europawahl 0,5 Prozent oder bei einer Landtagswahl 1 Prozent erlangt haben.

§ 18 Abs. 4 PartG.

Ohne die Einbeziehung außerparlamentarischer Parteien in die staatliche Finanzierung hätte die Sperrklausel zu einer ungerechtfertigten Doppelwirkung geführt, indem sie kleinen Parteien nicht nur die Mandate und ihren Wählern das Wahlrechts nimmt, sondern sie auch noch von der staatlichen Parteienfinanzierung ausgeschlossen hätte, so dass es umso schwieriger wäre, ihren Anliegen Gehör zu verschaffen. Diese Doppelwirkung würde, wie das Gericht festgestellt hat, „einer neuen Partei den Einzug ins Parlament praktisch unmöglich machen.“

BVerfGE 20, 56 (117); 41, 399 (421 f.).

3.4.1.2 Unterlaufen der Kontrollen und Grenzen

3.4.1.2.1 Umleitung der öffentlichen Gelder auf Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahe Stiftungen

Doch die im Bundestag vertretenen Parteien und ihre Abgeordneten und Fraktionen haben die Kontrollen und Begrenzungen sowie die Einbeziehung kleinerer Parteien in die Staatsfinanzierung ausgehebelt, indem sie das Staatsgeld auf die Fraktionen und Abgeordnetenmitarbeiter sowie die parteinahen Stiftungen und deren Globalzuschüsse umleiteten, von denen außerparlamentarische Parteien ausgeschlossen sind.

von Arnim, Parteienfinanzierung, 1982, S. 110 ff., 116; Christine Landfried, Parteifinanz und politische Macht, 1990, S. 103; Thomas Poguntke, Parties in a Legalistic Culture: The Case of Germany, in: Richard S. Katz/Peter Mair (eds.), How Parties Organize, 1994, S. 185 (193); Heribert Prantl, in: Leyendecker/Prantl/Stiller (Hrsg.), Helmut Kohl, die Macht und das Geld, 2000, 553 f.

Die Hanns-Seidel-Stiftung, wurde geradezu zu dem Zweck gegründet, auch der CSU eine Anlaufstelle für die Stiftungen gewährten Staatsgelder zu verschaffen.

Gerold Tandler, Politische Bildung und praktische Politik, in: Hanns-Seidel-Stiftung (Hrsg.), Broschüre Eröffnung Bildungszentrum Wildbad Kreuth, München, o.J., 1975/76, S. 13.

Dadurch ist es zu der unzulässigen Verdoppelung der Wirkung der Sperrklausel zu Lasten der betroffenen Parteien und ihrer Wähler gekommen, die das Bundesverfassungsgericht durch Einbeziehung kleine-

rer Parteien in die Staatsfinanzierung gerade hatte vermeiden wollen (siehe soeben unter 3.4.1.1.3).

Der großangelegte Umleitungsprozess hat zu anschaulichen Umschreibungen inspiriert. Thomas Drysch formuliert so: Nachdem der Fluss des staatlichen Geldes durch das Gericht begrenzt worden war, habe er sich ein neues „Bett“ gesucht und es in der Ausweitung der Staatsfinanzierung der Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahen Stiftungen gefunden.

Drysch, Parteienfinanzierung – Österreich, Schweiz, Bundesrepublik Deutschland, 1998, S. 250.

Heribert Prantl veranschaulicht den Umleitungsprozess wie folgt: Die Parteien schöpfen sozusagen aus vier Töpfen, und nachdem das Gericht auf einen den Deckel gelegt hat und nur eine begrenzte Entnahme daraus erlaubt, bedienen sich die Parteien aus den drei anderen umso ungenierter.

Prantl, in: Leyendecker/Prantl/Stiller (Hrsg.), Helmut Kohl, Die Macht und das Geld, 2000, S. 553 f.

3.4.1.2.2 Ohne Obergrenzen: „Selbstbedienung“ leicht gemacht

Die Umleitung der Gelder war von einer gewaltigen Ausdehnung begleitet (siehe unten 3.4.1.2.5). Diese konnte der Bundestag in eigener Sache (und im Machterhaltungsinteresse seiner Parteien und ihrer Fraktionen und Abgeordneten) weitgehend ungehindert beschließen. Denn der dämpfende Effekt, der durch die Obergrenzen vom Gericht erzwungen worden war, betraf nur die unmittelbare staatliche Finanzierung der Parteien, nicht auch die Finanzierung der Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahen Stiftungen, obwohl der Grund dafür, nämlich eine exzessive „Selbstbedienung“ zu verhindern,

BVerfGE 85, 264 (290).

auf diese nicht weniger zutrifft.

Hans Meyer formuliert am Beispiel der Fraktionsfinanzierung folgendermaßen: „Die Partei- und Fraktionsfinanzierung (sind) sozusagen gegenseitig substituierbar ... ; was es natürlich lächerlich macht, wenn das

Bundesverfassungsgericht die Parteienfinanzierung plafondierte und die Fraktionsfinanzierung daneben in immense Höhen steigen kann.“

Hans Meyer, Fraktionsgesetze. Flucht aus der Verfassung?, Vortrag vom 8.6.1995 an der Fernuniversität Hagen im Rahmen des parteirechtlichen Seminars, Manuskript, S. 100.

Ähnlich Martin Morlok: „Entscheidungen über Politikfinanzierung sind ... Entscheidungen in eigener Sache. Am Gegenstand der Parteienfinanzierung wie am Gegenstand der Diätenregelung wurde dies behandelt. Dies trifft aber für den gesamten Bereich der Politikfinanzierung zu. Gegen die darin angelegten Gefahren ... braucht es besondere Sicherungen.“ Dazu gehörten „stärkere Kontrolle durch die Rechtsprechung“ und „die Festlegung von ... Grenzen, wie sie das Bundesverfassungsgericht für die Parteienfinanzierung ausgesprochen hat.“

Martin Morlok, Thesen zu Einzelaspekten der Politikfinanzierung, in: Dimitris Tsatsos (Hrsg.), Politikfinanzierung in Deutschland und Europa, 1992, S. 77 (100 f.).

3.4.1.2.3 Ohne Gesetzesvorbehalt: Schwächung der öffentlichen Kontrolle

Zudem erfolgen Erhöhungen – anders als Erhöhungen der Parteienfinanzierung (oben 3.4.1.1.2) – nicht durch Änderung eines speziellen Gesetzes, sondern durch bloße Erhöhung eines Haushaltstitels, der im Gesamthaushalt leicht untergeht. 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.

Hinsichtlich der Abgeordnetendiäten gilt ein strikter Gesetzesvorbehalt (wiederum 3.4.1.1.2). 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.“

BVerfGE 40, 296 (327) - 1975.

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.“

ThürVerfGH, Urteil vom 14.7.2003, NVwZ-RR 2003, 793 (794).

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“ stellt, „kein minderes Recht im Verhältnis zu den eigentlichen Statusrechten“ dar und ist deshalb ebenfalls „durch Parlamentsgesetz festzusetzen.“

Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 16.5.1995, VerfGH 20/93, OVGE 45, 285 (288 f.).

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. 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-Landtagsdrucksache 12/415, S. 8.

Beide Landesverfassungsgerichte betonen im Übrigen, dass ihre Entscheidungen lediglich die Grundsätze des Diätenurteils des Bundesverfassungsgerichts anwenden.

Ähnliches gilt hinsichtlich der *Fraktionen* und der *parteinahen Stiftungen*. Auch über sie entscheidet der Bundestag in eigener Sache bzw. „gewissermaßen“ in eigener Sache. Auch bei ihnen verspricht Öffentlichkeit – neben der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts selbst – „die einzige wirksame Kontrolle“, so dass die bloße Bewilligung durch einen Titel im Haushaltsplan nicht ausreicht, sondern auch die Regelung der exakten Höhe der Mittel durch ein formelles Gesetz verfassungsrechtlich geboten ist.

Aus allem ergibt sich, dass das Verfahren, in welchem über die Bewilligung der Mittel für Bundestagsfraktionen, Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten und parteinahe Stiftungen entschieden wird, verfassungswidrig ist und das Recht der außerparlamentarischen Parteien auf Chancengleichheit, das Recht der Bürger und Wähler auf Gleichheit und den Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien verletzt.

Das verfassungsrechtliche Gebot spezialgesetzliche Regelung bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache, dessen praktische Notwendigkeit bereits der rasante Anstieg der staatlichen Parteienfinanzierung zwischen 1959 und 1964 (oben 3.4.1.1.2) und das Hochschießen der staatlichen Ersatzfinanzierung der Parteien ab Ende der Sechzigerjahre (unten 3.4.1.2.6) zeigen, kann auch sonst empirisch untermauert werden: An zahlreichen Beispielen lässt sich belegen, dass die Erhöhung eines im Gesetz verankerten Betrages der öffentlichen Kontrolle in der Regel deutlich stärker ausgesetzt ist als die Erhöhung eines bloßen Haushaltstitels und dies einen stark dämpfenden Effekt auf die Steigerungsrate besitzt.

von Arnim, Politische Parteien im Wandel, 2011, S. 61-62.

3.4.1.2.4 Gezielte Verwirrung

Gemäß § 50 Abs. 2 Satz 3 AbgG hat der Bundestagspräsident zwar jedes Jahr rechtzeitig vor der Beschlussfassung des Bundestags über die *Fraktionszuschüsse* einen Bericht über deren Angemessenheit und einen Anpassungsvorschlag als Drucksache zu publizieren. Doch diese Berichte

tragen zur öffentlichen Kontrolle durch Publizität wenig bei, im Gegenteil, die Berichterstattung wird dazu benutzt, eine schleichende Dynamisierung zu installieren,

Siehe Bundestagsdrucksache 13/5653.

von der weder im Gesetz noch in den Haushaltsplänen etwas steht. Die Verständlichkeit wird auch dadurch beeinträchtigt, dass die Berichte des Präsidenten und die Haushaltspläne unterschiedliche Rechengrößen verwenden: Der Präsident publiziert die Höhe des empfohlenen monatlichen Grund- und Kopfbetrages, während im Haushaltsplan diese Beträge seit 2003 nicht mehr genannt werden, sondern nur noch die jährliche Gesamtsumme. Um beides auf einen Nenner zu bringen und zu ermitteln was jede Fraktion erhält, bedarf es erheblicher Zusatzrechnungen. Das erschwert es zu überprüfen, ob die Verteilung der Mittel zwischen Regierung- und Oppositionsfraktionen angemessen ist und ob die Fraktionen sich an die Empfehlungen des Präsidenten gehalten haben oder nicht. Tatsächlich sind die Fraktionen zum Beispiel in den Jahren 2006, 2008, 2009 und 2010 von den Empfehlungen des Präsidenten deutlich nach oben abgewichen, ohne dass dies irgendwo gesagt, geschweige denn begründet wurde (**Anlage 4**). Die fehlende spezialgesetzliche Regelung der Beträge können die Berichte jedenfalls nicht ersetzen.

Bei Bewilligung der Mittel für *Abgeordnetenmitarbeiter* wird die Intransparenz dadurch noch verstärkt, dass sich in den Haushaltsplänen lediglich ein Hinweis auf die vom Ältestenrat des Bundestags erlassenen Ausführungsbestimmungen findet, in denen aber wieder auf den Haushalt zurückverwiesen wird – ein Zirkelschluss. Ferner heißt es in den Haushaltsplänen, die Mitarbeiterpauschale werde an die Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst angepasst, ohne dass die darauf beruhende Erhöhungsrage aber genannt wird. Zusätzliche Steigerungen werden so nicht kenntlich gemacht. Im Gegenteil, es wird der Eindruck erweckt, es handle sich nur um routinemäßige Anpassungen an die Steigerung im öffentlichen Dienst.

3.4.1.2.5 Die Folge: Aufblähung der allein den Parlamentsparteien zukommenden öffentlichen Mittel

An das Gebot spezialgesetzliche Regelung der Höhe der öffentlichen Mittel für Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahe Stiftun-

gen hält sich der Bundestag immer noch nicht. Auch Obergrenzen gibt es keine.

Im Jahr 2013

- bewilligten sich die Bundestagsfraktionen 84,6 Mio. Euro;
- die Bundestagsabgeordneten bewilligten sich für ihre persönlichen Mitarbeiter 161,5 Mio. Euro, und
- gemeinsam bewilligten sie ihren parteinahen Stiftungen allein an Globalzuschüssen 100 Mio. Euro.

Quelle: Bundeshaushaltsplan 2013.

Diese Mittel, von denen die außerparlamentarischen Konkurrenten der Bundestagsparteien ausgeschlossen sind, übersteigen bereits auf Bundesebene die unmittelbare Staatsfinanzierung der Parteien von 154,1 Mio. Euro (2013) bei weitem, obwohl diese nicht nur die Bundesebene, sondern auch die Landes- und EU-Ebene mit abdeckt, auf denen aber noch hohe zusätzliche Staatsgelder für Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahe Stiftungen anfallen. Auch sie stellen zum großen Teil eine verschleierte Staatsfinanzierung der Parteien dar.

Siehe z. B. die Zahlungen für Abgeordnetenmitarbeiter in den Bundesländern, wiedergegeben in **Anlage 5**.

In den Sechzigerjahren, also vor der Einführung der öffentlichen Kontrolle und der Begrenzungen der direkten Staatsfinanzierung, waren die Verhältnisse das noch ganz anders. Damals hatten die öffentlichen Mittel für Bundestagsfraktionen gerade mal zwei Prozent der heutigen Summe betragen, nämlich 3,4 Mio. D-Mark. Abgeordnetenmitarbeiter und Globalzuschüsse der Stiftungen gab es noch gar nicht.

Quelle: Bundeshaushaltsplan 1966.

3.4.1.2.6 Gewaltige Wachstumsraten

Die mangelnde Kontrolle und die fehlenden Begrenzungen des in eigener Sache und im eigenen Machtinteresse handelnden Bundestags bewirkten hohe Wachstumsraten.

von Arnim/Drysch, Bonner Kommentar, Art. 48 GG, Drittbearbeitung, Dezember 2010, Rn. 279 ff.

Die Entwicklung der Zuschüsse an *Bundestagsfraktionen* zeigt **Anlage 6**. Ab 1965, also ein Jahr vor den Parteienfinanzungsurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1966, ergibt sich ein Erhöhungsfaktor von 53 (1965-2013), bezogen auf die Zahl der Abgeordneten immerhin noch ein Faktor von 40; berücksichtigt man auch den Anstieg der durchschnittlichen Gehälter, die die Hauptausgaben der Fraktionen ausmachen, so ergibt sich ein Faktor von über 6 (siehe Schaubild in **Anlage 7**). Die Preissteigerungen für die übrigen Ausgaben der Fraktionen sind allerdings regelmäßig deutlich niedriger, so dass der Steigerungsfaktor in Wahrheit noch höher ist als der angegebene.

Für die im Laufe des Jahres 1969 eingeführte *Mitarbeiterpauschale* ergibt sich pro Abgeordneten ein Erhöhungsfaktor von 28 (1969-2013) und unter Berücksichtigung der Einkommenssteigerungen immer noch von mehr als 5 (Schaubild, a.a.O.)

Für die 1967 eingeführten *Globalzuschüsse der parteinahen Stiftungen* ergibt sich ein Erhöhungsfaktor 29 (1967 bis 2013), für ihre schon länger gezahlten projektgebundenen Zuschüsse ein Erhöhungsfaktor von 50 (1965-2013).

3.4.1.2.7 Unpassende Vergleiche

Ein Vergleich mit den Ausgabenzuwächsen des Bundestags, des Bundeskanzleramts, des Bundesverfassungsgerichts und anderer Verfassungsorgane, die im Übrigen alle auch nicht entfernt die Wachstumsraten der Fraktionen und der Abgeordnetenmitarbeiter aufweisen,

Auch die Personalausgaben für die Beschäftigten des Bundestags 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 Bundestags 1990 – 2010, Kapitel 17.5, und Datenhandbuch 1949 – 1999, Kap. 20.9.

ist unergiebig. Denn sie sind – im Gegensatz zu Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeitern und parteinahen Stiftungen – alle der parteipolitischen Neutralität verpflichtet. Angemessen ist vielmehr ein Vergleich mit der Staatsfinanzierung der Parteien und diese wurde, wie oben dargelegt, von der Finanzierung der Fraktionen und der Abgeordnetenmitarbeiter weit überflügelt. Die staatliche Parteienfinanzierung (Bundesanteil) hat

sich seit neunzehnhundertachtundsechzig etwa vervierfacht, während die Zuschüsse für Bundestagsfraktionen verzehnfacht, die Bewilligungen für Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten verfünzfacht und die Globalzuschüsse der parteinahen Stiftungen verelfacht wurden.

Auch die Hervorhebung der gestiegenen Aufgaben des Bundestags ginge am Problem vorbei. Denn das vorliegende Thema betrifft nicht die berechtigten Aufgaben von Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeitern und parteinahen Stiftungen, sondern die aus ihrer öffentlichen Finanzierung resultierenden gewaltigen überschwappenden Effekte zu Gunsten der jeweiligen Mutterparteien und die entsprechende verfassungswidrige Diskriminierung außerparlamentarischer Parteien.

3.4.1.2.8 Geschichte des verhinderten Gesetzesvorbehalts

Angesichts der klaren Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts stellt sich die Frage, warum dennoch in den einschlägigen Gesetzgebungsverfahren, jedenfalls soweit überhaupt Gesetze vorliegen (was ja bei den parteinahen Stiftungen nicht der Fall ist) kein Gesetzesvorbehalt hinsichtlich der Höhe der bewilligten Mittel vorgesehen wurde. Die Überprüfung der veröffentlichten Gesetzesmaterialien ergibt, dass die Bundestagsmehrheit das Problem schlicht ignoriert hat – vermutlich aus schlechtem verfassungsrechtlichen Gewissen und in der Hoffnung, dass sich kein antragsbefugter Kläger findet. Die Entwicklungsgeschichte bestätigt damit die Verfassungswidrigkeit des fehlenden Gesetzesvorbehalts: Da die Bundestagsmehrheit dies nicht widerlegen konnte, schwieg sie sie tot und setzte sich rein machtorientiert darüber hinweg.

Die von Bundespräsident Richard von Weizsäcker berufene Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung hatte in ihrem im Februar 1993 vorgelegten Bericht eine spezialgesetzliche Regelung für Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahe Stiftungen gefordert, welche die genaue Höhe der öffentlichen Mittel nennt.

Bundespräsidialamt (Hrsg.), Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, 1994, S. 85 ff., 97 f., 109 (Fraktionen); S. 109 f. (Abgeordnetenmitarbeiter); S. 92, 99 (Parteistiftungen).

Für Fraktionen hatte sie zusätzlich eine Obergrenze vorgesehen.

A.a.O.

Darüber hinaus verlangte die Kommission einen spezifizierten Ausweis der verwendeten Fraktionsgelder im Haushaltsplan samt Stellenplan.

A.a.O., S. 86 f. Dazu eingehend auch Hans Meyer, Das fehlfinanzierte Parlament, in: Peter M. Huber/Wilhelm Mößle/Martin Stock (Hrsg.), Zur Lage der parlamentarischen Demokratie, 1995, S. 17 (46 ff.).

Unter Berufung auf die Kommission hatte die damalige Bundestags-Gruppe Bündnis 90/Die Grünen einen Gesetzentwurf vorgelegt, der eine spezialgesetzliche Festlegung der Höhe und eine Obergrenze für die *Fraktionsfinanzierung* vorsah.

Gesetzentwurf vom 29.9.1993, Bundestagsdrucksache 12/5788, § 3 Abs. 3 samt Begründung.

Zusätzlich schlug die Gruppe der PDS/Linke Liste in einem weiteren Gesetzentwurf vor, dass die für Fraktionen bewilligten Mittel „nach Art und Zweck spezifiziert und in einem Haushaltsplan ausgewiesen“ werden.

Gesetzentwurf vom 11.11.1993, Bundestagsdrucksache 12/6149.

Auch dies geschah unter Hinweis auf die Vorschläge der Sachverständigen.

Bundestagsdrucksache 12/ 4756, S. 2.

Doch allen diesen Vorschlägen und Empfehlungen ist der Bundestag nicht gefolgt. Der von den Fraktionen der CDU/CSU, der SPD und der F.D.P. eingebrachte Gesetzentwurf, der die Grundlage für das schließlich mehrheitlich verabschiedete Fraktionsgesetz bildete, sah für die Fraktionsfinanzierung keine dieser Vorkehrungen vor.

Gesetzentwurf vom 20.4.1993, Bundestagsdrucksache 12/4756.

Er schrieb lediglich den Status quo fest, wie der Bundestagsabgeordnete Werner Schulz treffend feststellte: „Welch ein trauriges Gesetz. Es geht einzig und allein um die Rettung des Status quo, also klassische Besitzstandswahrung.“

Werner Schulz (Bündnis 90/Die Grünen), Bundestag, stenografisches Protokoll 12/190, S. 16419.

Der Gesetzentwurf setzte sich auch in seiner Begründung mit den von der Kommission angeführten Argumenten nicht auseinander, ebenso

wenig wie der von den genannten Fraktionen getragene Bericht samt Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung.

Beschlussempfehlung und Bericht vom 2.11.1993, Bundestagsdrucksache 12/ 6067.

Auch in der ersten und zweiten Lesung des Fraktionsgesetzes wurde die Festlegung der Höhe der Zuschüsse bloß in einem Titel des Haushaltsplans von den Fraktionen der CDU/CSU, der SPD und der FDP, den Initiatoren des Gesetzes, mit keinem Wort erwähnt, schon gar nicht erfolgte eine Auseinandersetzung damit. Angesprochen wurde die Frage in der ersten Lesung nur in einem Zwischenruf des Abgeordneten Ullmann (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Dr. Peter Struck (SPD): Über die Höhe „entscheiden wir jeweils, wenn wir über den Haushaltsplan entscheiden (Dr. Wolfgang Ullmann [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]: Das ist aber das Problem!).“

Erste Lesung des Gesetzentwurfs der CDU/CSU, SPD und FDP vom 20.4.1993, Bundestagsdrucksache 12/4756, Plenarprotokoll, S. 13215.

In der zweiten Lesung sprachen das Problem nur die Abgeordneten Andrea Lederer (PDS/Linke Liste) und Werner Schulz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) an.

Lederer: „Zum einen beantragen wir, die Ausstattungen der Fraktionen mit Geld- und Sachleistungen in einem eigenständigen, vom Haushaltsgesetz unabhängigen Fraktionsausstattungs-gesetz zu regeln.“

Plenarprotokoll vom 12.11.1993, S. 16419.

Schulz: „Ein Fraktionsgesetz muss ... Maßstäbe und Höhe der jährlichen Leistungen an die Fraktionen exakt und auch für die Bürgerinnen und Bürger durchschaubar festlegen, also für Transparenz sorgen.“

Plenarprotokoll, S. 16420.

Die Initiatoren des Gesetzes gingen darauf aber nicht ein. Im Gegenteil: Der Widerspruch zum Bericht der Kommission wurde wahrheitswidrig geleugnet, so vom damaligen Parlamentarischen Geschäftsführer und späteren Vorsitzenden der SPD-Fraktion Dr. Peter Struck: „ Es ist absolut falsch ... , wir würden uns mit diesem Gesetz gegen Vorschläge dieser Kommission aussprechen.“

Erste Lesung vom 20. 4. 1993, Plenarprotokoll, S. 13216.

Hinsichtlich der *Abgeordnetenmitarbeiter*, bei denen sich die verfassungsrechtlich notwendige gesetzliche Nennung der Höhe der dafür vorgesehenen Mittel, wie dargelegt, unmittelbar aus dem Diätenurteil ergibt (siehe oben 3.4.1.2.3), weshalb auch die Kommission sie gefordert hatte, war zwar im ursprünglichen Gesetzentwurf eine entsprechende Regelung vorgesehen gewesen.

Gesetzentwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestags der Fraktionen der SPD, CDU/CSU, FDP vom 29.6.1976, Bundestagsdrucksache 7/5525 (§ 25 Abs. 3).

Diese entfiel dann aber.

Bericht und Antrag des zweiten Sonderausschusses vom 30.11.1976, Bundestagsdrucksache 7/5903, S. 27 (§ 12 Abs. 3).

Die Begründung dafür, dadurch werde das Gesetzgebungsverfahren nicht weniger transparent,

Erneut Bundestagsdrucksache 7/5903, S. 12.

trifft offensichtlich nicht zu. Jedenfalls ist sie mit der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung und den Ausführungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger nicht in Einklang zu bringen.

3.4.1.3 Der Wandel der Fraktions-, Mitarbeiter- und Stiftungsfinanzierung zur funktionalen Äquivalente der Parteienfinanzierung

Das viele Geld, das, wie der frühere Bundestagsabgeordnete Konrad Schily feststellte, „wie Mann vom Himmel fällt“,

Die Welt vom 3.5.2009.

hat das Verhältnis der Fraktionen, der Abgeordnetenmitarbeiter und der Stiftungen zu ihren Mutterparteien und zu ihren politischen Konkurrenten außerhalb des Bundestags verändert. Da in der Partei und im Parlament auf beiden Seiten dieselben Personen das Sagen haben, lassen diese die gut dotierten Fraktionen und Stiftungen sowie die vielen Mitarbeiter der Abgeordneten immer mehr Arbeit der Parteien übernehmen, so dass sie zunehmend in die Rolle von Ersatzparteien hineinwachsen. Damit wird die „Trennung zwischen parlamentarischer und parteipolitischer Arbeit“ zunehmend zur „Fiktion“ und zur „politischen Lebenslüge“ des

Parteienstaats, wie der frühere Generalsekretär der CDU, Heiner Geißler, offen einräumt.

Heiner Geißler, in: Dimitris Th. Tsatsos (Hrsg.), Politikfinanzierung in Deutschland und Europa, 1997, S. 34.

Das Ergebnis sind, wie prominente Parteifunktionäre und Politik wissenschaftliche Kenner der Verhältnisse formulieren, „Fraktionsparteien“,

So der frühere Bundesgeschäftsführer der CDU Peter Radunski, Fit für die Zukunft?, Sonde 1991/4, S. 3 (5). Prinzipiell zustimmend auch für die SPD: Peter Lösche, Die SPD nach Mannheim, Aus Politik und Zeitgeschichte B6/96 vom 2.2.1996, S. 20 (27 f.).

und Abgeordnetenmitarbeiter, die "heute das eigentliche organisatorische Rückgrat der Parteien" darstellen.

So z. B. Peter Lösche, in: Ders. (Hrsg.), Zur Lage des deutschen Regierungssystems, 2002, S. 60.

Auch die Stiftungsaktivitäten sind parteipolitisch geprägt. In der Realität "verschmelzen Parteien und Stiftungen zu einer Kooperationseinheit“, wie eine gründliche wissenschaftlichen Arbeit feststellt.

Heike Merten, Parteinahе Stiftungen im Parteienrecht, 1999, S. 137. Siehe auch Rolf Ebbinghausen und Mitverfasser, Die Kosten der Parteiendemokratie, 1996, S. 235 ff.

Große Teile zumindest der im Inland von den Stiftungen verwendeten Mittel ersparen den Parteien Ausgaben, indem sie Aufgaben für sie erfüllen.

Thomas Pogunke, Parties in a Legalistic Culture: The Case of Germany, in: Richard Katz/Peter Mair (eds.), How Parties Organize, 1994, S. 185 (196).

Die Folge der *finanziellen* Schwerpunktverlagerung ist eine Verlagerung auch von *Parteifunktionen* auf die rein (oder doch ganz überwiegend) staatlich finanzierten Organisationen (Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahе Stiftungen) – und so ein Zug zur verdeckten Staatsfinanzierung der Parlamentsparteien, von der Parteien, die nicht im Parlament vertreten sind, ausgeschlossen sind. Damit werden die Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahen Stiftungen zu funktionalen Äquivalenten der Parlamentsparteien. Daran lässt auch die einschlägige politikwissenschaftliche Forschung keinen Zweifel.

von Arnim, Politische Parteien im Wandel, 2011, S. 35 ff. m.w.N.

Die „Ersatzparteien“ unterlaufen nicht nur die Obergrenzen, was einen Verstoß gegen die Staatsferne bzw. Bürgernähe der Parteien darstellt, sondern verschaffen sich auch gewaltige Vorteile im politischen Wettbewerb, was gegen die Gleichheit des Wahlrechts und die Chancengleichheit der Parteien verstößt.

von Arnim, Politische Parteien im Wandel, 2011, passim.

Die durch eine derartige verfassungswidrige Instrumentalisierung der Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahen Stiftungen für Parteizwecke erlangten gewaltigen Wettbewerbsvorteile der Bundestag vertretenen Parteien besetzen jeder für sich und erst recht alle zusammen, einen erheblichen Einfluss auf die Mandatsverteilung.

Besonders deutlich werden die enormen finanziellen und personellen Vorteile der Parlamentsparteien

- bei der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen,
- bei der Beschäftigung von Parteifunktionären als staatlich bezahlte Abgeordnetenmitarbeiter,
- beim Einsatz von Abgeordnetenmitarbeitern im Bundestagswahlkampf und
- bei der Übernahme von Parteiaufgaben durch parteinahe Stiftungen.

3.4.2 Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen

3.4.2.1 Mangelnde Unterscheidbarkeit

Partei und Fraktion bilden politisch eine Einheit.

Sven Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001, S. 307 ff.

Verlautbarungen der Fraktionen, etwa in Broschüren, Postwurfsendungen, Massenbriefen, Zeitungsanzeigen, Werbefilmen etc., sind deshalb, auch wenn ihr Logo drauf steht, „notwendig parteiisch“ und kommen zwangsläufig immer auch der jeweiligen Mutterpartei zugute.

So ausdrücklich Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 19. 8. 2002, NVwZ 2003, S. 75 (78 f.).

Die Bürger ignorieren die formalen Unterschiede sowieso und rechnen Aktionen der Fraktionen automatisch den jeweiligen Mutterparteien zu.

Hölscheidt, a.a.O., S. 606.

Beispiele für solche Verlautbarungen bieten die Sachverhalte, die dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 6.5.2014 zugrunde lagen.

BVerfG, 2 BvE 3/12.

Die dort beschriebenen Werbeaktionen der FDP-Bundestagsfraktion erfolgten im Jahre 2012 und nicht im Bundestagswahljahr 2013; sie sollten deshalb auch die Wettbewerbssituation der Mutterpartei bei den damals bevorstehenden Landtagswahlen verbessern.

3.4.2.2 Das Verbot

Um eine allzu offensichtliche Instrumentalisierung der Fraktionen für Parteizwecke zu verhindern, hatte das Gericht die volle staatliche Fraktionsfinanzierung nur unter der Bedingung gestattet, dass die Gelder für die parlamentsinterne Koordination verwendet würden,

BVerfGE 20, 56 (104 f.) – 1966; 80, 188 (214) – 1989.

was z. B. bei den Mitteln, die die Fraktionen für Öffentlichkeitsarbeit ausgeben, offensichtlich nicht der Fall ist. Das von den Fraktionen in eigener Sache erlassene sog. Fraktionsgesetz erklärt zwar die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen zu den Aufgaben der Fraktionen, die staatlich finanziert werden dürften (§§ 47 Abs. 3, 50 Abs. 1 AbgG). Doch diese Vorschriften sind mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht vereinbar und deshalb ihrerseits verfassungswidrig. (Zu erwägen wäre allerdings, den normalen Kontakt mit der Presse im Wege von Pressemitteilungen und Pressekonferenzen vom Verbot auszunehmen.)

Auch die These, die Fraktionen dürften diejenigen Mittel, die ihnen nicht vom Staat zugewiesen werden, für ihre Mutterparteien verwenden,

So ein Dreierausschuss des Bundesverfassungsgerichts mit Beschluss vom 19.12.1982, DÖV 1983, S. 153 f.

würde zu keinem anderen Ergebnis führen. Denn die nicht-staatlichen Einnahmen der Fraktionen übersteigen ihre Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit um ein Vielfaches (**Anlage 8**). Dabei darf die Auflösung von Rücklagen und Rückstellungen nicht zu den nicht-staatlichen Einnahmen gerechnet werden, da sie fast ausschließlich aus früheren staatlichen Zuschüssen gespeist werden.

Aber selbst wenn die nicht-staatlichen Einnahmen höher wären, müsste dasselbe gelten. Denn sämtliche Ausgaben der Fraktionen, auch die aus nicht-staatlichen Einnahmen finanzierten, müssen den für die Fraktionen geltenden verfassungsrechtlichen Bindungen unterliegen.

von Arnim, DÖV 1983, S. 154.

3.4.2.3 Der Anstieg der Sachausgaben

Laut Ausweis der Rechenschaftsberichte gaben die Bundestagsfraktionen Jahre 2012 rund 10 Mio. Euro für Öffentlichkeitsarbeit aus. Allein diese in den Rechenschaftsberichten der Fraktionen ausgewiesenen Sachausgaben der Bundestagsausgaben für Öffentlichkeitsarbeit sind in den vergangenen Jahren gestiegen: von 5,20 Mio. Euro in 2010 über 7,48 Mio. in 2011 auf 9,99 Mio. Euro in 2012. Vermutlich hat sich im Bundestagswahljahr 2013, für das noch nicht von allen Fraktionen Rechenschaftsberichte vorliegen, ein noch deutlich höherer Betrag ergeben. Der Rechenschaftsberichte der FDP-Bundestagsfraktion weist allein für die ersten neun Monate des Jahres 2013 6,1 Mio. Euro Sachausgaben für Öffentlichkeitsarbeit aus.

Bekanntmachung der Rechnung der FDP-Fraktion für die Zeit vom 1. Januar bis 22. Oktober 2013, Bundestagsdrucksache 18/1485 vom 21.5.2014.

Da die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen ihren Parteien zu Gute kommt, liegt darin eine verfassungswidrige verschleierte Staatsfinanzierung der Bundestagsparteien.

BVerfGE 20, 56 (105).

Besonders kleine Parteien geben bis zu einem Drittel ihrer ausgewiesenen Fraktionsausgaben für Öffentlichkeitsarbeit aus (siehe **Anlage 8**).

Ihre Mutterparteien versuchen offensichtlich verstärkt, damit ihre staatliche Parteienfinanzierung aufzustocken, um mit den großen Parlamentsparteien einigermaßen mithalten zu können.

Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen verbessert die Wahlchancen ihrer Parteien und kann durchaus Einfluss auf die Mandatsverteilung ausüben.

3.4.2.4 Die verborgenen Personalausgaben für Öffentlichkeitsarbeit

Die Rechenschaftsberichte weisen nur die Sachkosten aus; die Personalkosten für Öffentlichkeitsarbeit kommen deshalb noch hinzu.

Andreas Linde, *Fraktionsfinanzierung in der parlamentarischen Demokratie*, 2000, S. 205 f.

„Tatsächlich wird beispielsweise das Gehalt eines Pressesprechers einer Fraktion unter Personalkosten ausgewiesen; dass sein Wirken der Öffentlichkeitsarbeit gilt, findet in der Rechnungslegung unter dem entsprechenden Führungsposten keine Berücksichtigung.“

Linde, a.a.O. Siehe auch Georg Christoph Schneider, *Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe*, 1997, S. 205 f.

Das unsystematische Durcheinander der teils nach Ausgabearten (z. B. Personalausgaben), teils nach Aufgabenbereichen (z. B. Öffentlichkeitsarbeit, aber eben ohne die Personalausgaben) gegliederten Fraktionsrechnungen, erschwert den Durchblick und verfälscht die Aussage. Tatsächlich geben die in den Rechenschaftsberichten ausgewiesenen „Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit“ nur einen Teil der Aufwendungen für Öffentlichkeitsarbeit wieder. Das Problem verfassungswidriger Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen ist also auch vom quantitativen Volumen her weit größer als öffentlich dargestellt.

Die FDP-Fraktion des Bundestags etwa beschäftigte bis zur Bundestagswahl 2013, wie aus dem Internet zu entnehmen ist (siehe **Anlage 9**), von ihren 118 Mitarbeitern 16 allein für Presse und Öffentlichkeitsarbeit. Auch Mitarbeiter anderer Bereiche, z. B. der Fraktionsverwaltung, der EDV, des organisatorisch-technischen Dienstes, der Druckerei, des Planungstabs bis hin zu den Assistenten von Vorstandsmitgliedern sind anteilig der Öffentlichkeitsarbeit zuzurechnen, die sie erst ermöglichen.

3.4.2.5 Die Schwächung der Verwendungskontrolle durch Bundesrechnungshof und Öffentlichkeit

Zur Absicherung des Missbrauchs wird die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen in dem von den Fraktionen selbst gemachten Gesetz ausdrücklich zugelassen und dem Bundesrechnungshof die Kontrolle der Fraktionsfinanzen auf ihre Erforderlichkeit entzogen.

§ 53 Abs. 2 Satz 2 AbgG und Bundestagsdrucksache 12/4756, S. 9.

Auch dies widerspricht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Im Wüppesahlurteil unterstrich das Gericht, der verfassungsrechtliche Prüfungsauftrag des Bundesrechnungshofs umfasse „die Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwendung von Fraktionszuschüsse in gleicher Weise und nach den gleichen verfassungsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Maßstäben wie bei anderen Etatmitteln auch.“

BVerfGE 80, 188 (214) – 1989.

Und dazu gehört natürlich auch die Prüfung auf Erforderlichkeit.

von Arnim, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, 1988, S. 52 ff. m.w.N.

Zusätzlich erhält der Bundesrechnungshof seine Beanstandungen der Fraktionen unter Verschluss,

Siehe zum Beispiel Hans-Martin Tillack, Öffentliche Rügen der Fraktionen sind tabu, Sternonline (Aufruf am 8.5.2014).

Was ebenfalls mit dem Sinn der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht vereinbar ist.

BVerfGE 80, 188 (214).

Durch eine jüngst vorgenommene Einschränkung des Informationsfreiheitsgesetzes hat der Bundestag die Geheimhaltung der Fraktionsprüfung nun auch noch gesetzlich abgesichert (§ 96 Abs. 4 BHO).

Siehe auch Holger Greve, Die Änderung der BHO: Eingeschränkter Informationszugang gegenüber dem Bundesrechnungshof unter Aufgabe der Regelungssystematik des IFG?, NVwZ 2014, S. 275.

Die Kontrolle wird dadurch weiter erschwert, dass die Mittel, die die Fraktionen insgesamt erhalten, als Globalsumme im Haushaltsplan veranschlagt werden. Es fehlt die Vorab-Darlegung, für welche Ausgabenarten und welche Zwecke die gewünschten Mittel im Einzelnen benötigt werden. Da die Fraktionen nur deshalb voll staatlich finanziert werden dürfen, weil sie Teile der organisierten Staatlichkeit sind, müssten die allgemeinen Veranschlagungsgrundsätze auch für sie gelten, und zwar für sie erst recht – wegen des gesteigerten Bedarfs an öffentlicher Kontrolle bei Entscheidungen des Bundestags in eigener Sache.

So auch Walter Schmidt-Bens, Finanzkontrolle und Fraktionen, ZRP 1992, S. 281 (283). Siehe auch von Arnim, Der Verfassungsbruch, 2011, S. 50 f.

3.4.2.6 Täuschung im Gesetzgebungsverfahren

Bei den Beratungen des Fraktionsgesetzes hatten seine Initiatoren unterschlagen, dass sich aus der Rechtsprechung ein grundsätzliches Verbot von Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen ergibt und damit deren Verfassungswidrigkeit stillschweigend bestätigt (siehe oben 3.4.1.2.8). Dass Öffentlichkeitsarbeit unzulässig sein könnte, sprach nur der fraktionslose Abgeordnete Ortwin Lowak in der ersten Lesung des Gesetzes zwischen der an, nannte das „so genannten Fraktionsgesetz“, „ein verdecktes Parteienfinanzierungsgesetz“ und meinte: „Sogar für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen, die angeblich nichts mit allgemeiner Parteiarbeit zu tun hat, wird der Steuerzahler in Zukunft aufzukommen haben.“

Plenarprotokoll vom 20.4.1993, S. 13218.

Auch die Begründung des Gesetzentwurfs und der Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung setzen sich mit dem der Öffentlichkeitsarbeit entgegenstehenden Wüppesalurteil des Bundesverfassungsgerichts nicht auseinander.

Bundestagsdrucksachen 12/ 4756, S. 4 ff. und 12/6067, S. 9 ff.

Schließlich erweckte Gesetzentwurf den Eindruck, bei der Kontrolle durch den Bundesrechnungshof stünden die Aussparung der Erforderlichkeit von Maßnahmen der Fraktionen und die Behauptung eines prüfungsfreien Arkanbereichs „in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 80, 188 [213]).“

So die Begründung des Gesetzentwurfs, Bundestagsdrucksache 12/ 4756, S. 9.

Der Gesetzentwurf übergeht dabei aber, dass das Gericht in dem genannten Urteil eine Seite weiter, also auf Seite 214, eine Prüfung der Fraktionen wie anderer öffentlicher Stellen auch vorschreibt und besondere Vorbehalte bei der Prüfung der Fraktionen damit nicht vereinbar sind (siehe oben 3.4.2.5). Das Urteil übergehen in den Plenardebatten des Bundestags auch der Abgeordnete Joachim Hörster (CDU), wenn er sich gegen eine „behördenähnliche Kontrolle“ der Fraktionen wendet,

Erste Lesung des Gesetzes am 29. 4. 1993, Plenarprotokoll, S. 13215.

und der Abgeordnete Dr. Uwe Küster (SPD), wenn er besondere Ausnahmeverbehalte bei Prüfung der Fraktionen postuliert.

Zweite Lesung des Gesetzes, Plenarprotokoll, S. 16417.

Der Abgeordnete Dr. Peter Struck hatte sogar wahrheitswidrig behauptet, die Fraktionen hätten „das uneingeschränkte Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofs in diesen Gesetzentwurf ausdrücklich hineingeschrieben.“

Plenarprotokoll, S. 13216.

3.4.3 Verschleierte Parteienfinanzierung durch Abgeordnetenmitarbeiter

3.4.3.1 Überblick

Um dem Verdacht zu entkräften, Abgeordnetenmitarbeiter würden für Parteizwecke instrumentalisiert, hatte der Bundestag bei Einführung von Abgeordnetenmitarbeitern versprochen, diese würden nur im Parlament und nicht zur Bezahlung von Parteifunktionären verwendet.

So z. B. MdB Günther Müller, Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, 166. Sitzung vom 3.4.1968, Plenarprotokoll, S. 8716; MdB Wilhelm Rawe, Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, 225. Sitzung vom 27.3.1969, S. 12364; Bundestagspräsident Kai Uwe von Hassel, S. 12405.

An diese Versprechen, die auch noch darin anklingen, dass nach § 12 Abs. 3 AbgG die Mitarbeiter dem Abgeordneten „zur Unterstützung bei Erledigung seiner parlamentarischen Arbeit“ dienen sollen, möchte heute kaum ein Abgeordneter noch erinnert werden.

Der Umfang der *Bewilligung* der Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter wird durch einen bloßen Titel im Haushaltsplan festgelegt, erfolgt also – anders als die staatliche Parteienfinanzierung – in einem Verfahren, welches die öffentliche Kontrolle weit gehend ausschaltet; auch eine Obergrenze gibt es nicht (siehe oben 3.4.1.2).

Die Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter sind dynamisiert, ohne dass die Dynamisierung sich auf eine Ermächtigung im Abgeordnetengesetz stützen kann (vgl. § 12 Abs. 3 AbgG). Hinzu kommen sprunghafte Erhöhungen, die durch das Fehlen von Kontrollen und Obergrenzen ermöglicht wurden. Die Zahlungen sind deshalb in den vergangenen fast fünf Jahrzehnten gewaltig hoch geschossen.

Siehe von Arnim, Politische Parteien im Wandel, 2011, Tabelle 1, S. 78 f.

Auch hinsichtlich der Verwendung der Mittel und der Mitarbeiter ist jede wirksame Kontrolle ausgeschaltet. Der Bundestag verwehrt dem Bundesrechnungshof seit 1993 die Kontrolle der Abgeordnetenmitarbeiter und ihrer Finanzierung.

Bemerkungen des Bundesrechnungshofs 1993, Bundestagsdrucksache 12/5650, S. 11. Die Verweigerung der Rechnungshof-Kontrolle dauert auch heute noch an. So auch ein Schreiben der Bundestagsverwaltung vom 13.12.2010 an den Beschwerdeführer (**Anlage 10**).

Die Verwendung der Mitarbeiter und ihrer Finanzierung der Kontrolle durch den Bundesrechnungshof (Art. 114 Abs. 2 GG) zu entziehen, ist verfassungswidrig. 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 öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten und der Kommunen, deren verfassungsrechtlich gewährleistete Unabhängigkeit einer Prüfung ebenfalls nicht entgegensteht.

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

Das wird dadurch bestätigt, dass auch Mitarbeiter von Landtagsabgeordneten von Landesrechnungshöfen geprüft werden, ohne dass das freie Mandat entgegenstünde, zum Beispiel in Sachsen-Anhalt und in Bayern.

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, Ss. 1 ff. (http://www.dhvspeyer.de/VONARNIM/Veroeffentlichungen/II%20Sämtliche%20Fachveroeffentlichungen/2013/NVwZ-Extra%202013_19.pdf).

Schließlich wird auch die öffentliche Kontrolle dadurch weitgehend ausgeschaltet, dass Abgeordnete – entgegen der Empfehlung der erwähnten Kommission des Ältestenrat des Bundestags (siehe unten 3.4.3.3.2) – keinerlei öffentliche Rechenschaft über die Verwendung der Mittel für Mitarbeiter und für deren Einsatz geben müssen. Das erscheint vor dem Hintergrund, dass die Fraktionen öffentlich Rechenschaft legen müssen (§ 52 AbgG), verwunderlich. Schließlich verfügen die Abgeordneten ü-

ber sehr viel umfangreichere Staatsmittel für ihre Mitarbeiter, und auch die Gefahr missbräuchlicher Verwendung ist keineswegs geringer.

Angesichts der gezielt herbeigeführten Kontrolllosigkeit bei der Bewilligung und der Verwendung von Abgeordnetenmitarbeitern und der dadurch bewirkten völligen Undurchsichtigkeit, die es Außenstehenden praktisch unmöglich macht (und es offenbar auch unmöglich machen *soll*), Missstände umfassend zu ermitteln, muss es ausreichen, dass der Einspruchsführer einige typisch und exemplarisch erscheinende Missbrauchsfälle anführt, die eine Art Beweis des ersten Anscheins missbräuchlicher Verwendung begründen. Sache des Bundestags und seiner Abgeordneten und Fraktionen, die die Verschleierung herbeigeführt haben und die allein Transparenz schaffen und einen Überblick geben könnten, ist es dann, den Gegenbeweis zu führen. Dieser Darlegungspflicht genügt der Einspruchsführer im Folgenden.

3.4.3.2 Parteifunktionäre als Abgeordnetenmitarbeiter

Parteisekretäre und Parteigeschäftsführer werden heute vielfach aus der Staatskasse bezahlt. Das belegt eine Internetrecherche, die der Beschwerdeführer im Anschluss an eine Recherche des ARD-Fernsehmagazins Report Mainz

Report Mainz, Kostenexplosion in Parlamenten – Warum Abgeordnete immer mehr Mitarbeiter brauchen, Sendung vom 9.5.2011 (**Anlage 11**).

durchgeführt hat (**Anlage 12**). Die Parteifunktionäre werden dann als Abgeordnetenmitarbeiter eingestellt und geben oft vor, ihre Parteitätigkeit in ihrer Freizeit zu erbringen, was meist nicht zutrifft, aber eben praktisch schwer zu widerlegen ist. Das ist verfassungswidrig, weil es die Zweckbindung der Abgeordnetenmitarbeiter missachtet und die Obergrenzen für die Staatsfinanzierung der Parteien unterläuft. In die Richtung solcher missbräuchlichen Verwendung deutet auch eine Fülle von weiteren Indizien, die der Beschwerdeführer zusammengetragen hat und auf die hier verwiesen sei.

von Arnim, Abgeordnetenmitarbeiter – Reservearmee der Parteien?, DÖV 2011, S. 345 (346 ff.)

3.4.3.3 Abgeordnetenmitarbeiter im Wahlkampf

3.4.3.3.1 Leerlauf vor der Bundestagswahl?

Abgeordnetenmitarbeiter wurden in großem Umfang auch im Bundestagswahlkampf 2013 eingesetzt und sie so, mehr oder weniger verschleiert, für Parteizwecke missbraucht. Dieser verfassungswidrige Praxis hat auch quantitativ immer mehr zugenommen: schon wegen der im Laufe der Jahre erfolgten Aufblähung der öffentlichen Mittel bis zu monatlich rund 21.000 Euro pro Abgeordneten und, weil ein immer größerer Teil der Mitarbeiter im Wahlkreis verwendet wird (siehe **Anlage 13**).

Was sollen die rund 4400 persönlichen Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten (ebenfalls **Anlage 13**) auch anders machen, wenn im Bundestagswahljahr Anfang Juli die parlamentarischen Sommerferien des Bundestags beginnen, bis zum Wahltermin im September? Im Bundestag stehen mit Beginn der Sommerferien normalerweise alle Räder still. Wegen der parlamentarischen Diskontinuität macht es auch wenig Sinn, für die nächste Wahlperiode vorzuarbeiten.

Dass die im Bundestag beschäftigten und weiterhin staatlich bezahlten Abgeordnetenmitarbeiter in den letzten Monaten vor der Bundestagswahl eigentlich nichts Wesentliches mehr zu tun haben, bestätigt auch § 13 AbgG. Danach hat ein Abgeordneter, der im letzten Vierteljahr der Wahlperiode in den Bundestag eintritt, keinen Anspruch auf die Kostenpauschale und die Bezahlung von Mitarbeitern. Diese "Regelung liegt", wie der Kommentar von Braun u. a. bestätigt, „die Annahme zu Grunde, dass mandatsbezogene Aufwendungen, die mit der Kostenpauschale und mit der Mitarbeiterpauschale abgedeckt werden sollen, nach Abschluss der Arbeiten des Bundestags typischerweise nicht mehr entstehen.“

Braun u.a., Abgeordnetengesetz, 2002, Anm. 3 zu § 13.

Drehen die Mitarbeiter in dieser Zeit also einfach nur Däumchen? Das wäre öffentliche Verschwendung. Urlaub können sie auch schlecht fast drei Monate lang machen. Da bleibt nur eins: Wahlkampf.

3.4.3.3.2 Report Mainz: Abgeordnetenmitarbeiter im Bundestagswahlkampf

Etwas Licht in den „geheimen Garten“ der Mitarbeiter Beschäftigung hat eine unmittelbar vor der Bundestagswahl ausgestrahlte investigative Recherche des ARD-Fernsehmagazins *Report Mainz* gebracht.

Report Mainz, Wahlkampf auf Staatskosten: Wie Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten den Sommer verbringen, Sendung vom 17.9.2013 (**Anlage 14**).

Darin erklärte der Nürnberger Bundestagsabgeordnete Martin Burkert (SPD), dass zum Wahlkampf vor Ort auch die Berliner Mitarbeiter mit herangezogen werden, weil in Berlin ja nichts mehr los sei („Die wollen alle beschäftigt sein“). Das bestätigt der Mitarbeiter eines Aachener Bundestagsabgeordneten von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, der davon ausgeht, dass dies „bei den anderen Parteien nicht anders sein werde“ und dass es sich dabei keineswegs um ehrenamtliche Arbeit handle. Die Leiterin des Büros des Bundestagsabgeordneten Burkert, die sich selbst als „Campainerin“ bezeichnet, macht denn auch „jeden Tag 10-12 Stunden Wahlkampf.“ Den Wert von hauptamtlich Beschäftigten im Wahlkampf betont auch der Ludwigsburger Bundestagsabgeordnete Steffen Bilger (CDU), und die vom Bundestag bezahlte Leiterin seines Wahlkreisbüros bekennt, dass sie „achzig Prozent Wahlkampf und zwanzig Prozent Wahlkreisarbeit im Moment“ mache. Die allgemeine Verbreitung dieser Praxis bestätigt auch der Rostocker Bundestagsabgeordnete Steffen Bockhahn (DIE LINKE) mit folgenden Worten:

„Wer seinem Wahlkampf ohne seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfolgreich machen kann, der hat entweder verdammt viele finanzielle Ressourcen, um sich einen finanziellen Stab anzuschaffen, oder er hat den Wert seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht verstanden.“

Ein ehemaliger Mitarbeiter, der fünf Jahre lang bei einem CDU-Bundestagsabgeordneten und bei der CDU/CSU-Fraktion beschäftigt war, fasste das wie folgt zusammen:

„Alle Abgeordneten, wirklich alle, beschäftigen ihre Mitarbeiter auch zu Wahlkampfzwecken. Zwar wissen alle theoretisch, dass sie das nicht tun dürfen, aber praktisch hält sich keiner dran.“ Die Mitarbeiter seien im Wahlkampf viel unterwegs und würden diesen für den Abgeordneten von A bis Z managen. Das ginge schon immer so, und in den letzten Monaten vor dem Wahltermin würden sie nichts anderes als Wahlkampf machen.

Presserklärung von Report Mainz vom 17.9.2013 (**Anlage 15**).

Zum Wahlkampf der Parteien und zu ihrer verdeckten Staatsfinanzierung tragen auch die Mitarbeiter von Abgeordneten bei, die auf die Wahlliste ihrer Partei angewiesen sind, weil sie im Wahlkreis keine Chance haben. Praktisch müssen alle über die Liste gewählten Abgeordneten auch im Wahlkreis kandidieren und sich dort im Wahlkampf einsetzen, um sich die Chance auf einen guten Listenplatz zu erhalten.

Danni Schindler, Die Mühen der Ebene: Parteiarbeit der Bundestagsabgeordneten im Wahlkreis, ZParl 2013, S. 507; Sven T. Siefken, Repräsentation vor Ort: Selbstverständnis und Verhalten von Bundestagsabgeordneten bei der Wahlkreisarbeit, ZParl 2013, S. 486 (495).

Das gilt auch für diejenigen Abgeordneten,, die gar nicht mehr in den Bundestag einziehen, und ihre Mitarbeiter.

Ein solcher Einsatz von Abgeordnetenmitarbeitern im Wahlkampf ist verfassungswidrig. Das bestätigt der Kommentar von Braun:

„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.“

Braun/Jantsch/Klante, Abgeordnetengesetz, 2002, § 12, Rn. 44.

bestätigt wird dies auch durch die Parteienfinanzierungskommission:

Das Gebot der Chancengleichheit verlangt, “dass die den Abgeordneten zugeteilten staatlich finanzierten Mitarbeiter weder für die allgemeine Parteiarbeit noch zur Wahlkampfvorbereitung 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 fortfährt, durch diese Pflicht zur Rechnungslegung nicht verletzt. Denn die vorgeschlagene Regelung habe lediglich den Sinn, die Öffentlichkeit zu informieren.

Bundespräsidialamt (Hrsg.), Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, 1994, S. 110.

Die Verfassungswidrigkeit räumt auch der Bundestag selbst ein:

„Der Aufwendungsersatz für die Beschäftigung von Mitarbeitern ist gemäß § 12 Abs. 3 Satz 1 AbgG nur zur Unterstützung bei der Erledigung der parlamentarischen Arbeit gestattet. Dies schließt die Bezahlung von Partei- bzw. Wahlkampfaktivitäten mithilfe der Mitarbeiterpauschale aus (vgl. Braun/Jantsch/Klante, AbgG, 2002, §12 Rn. 44.“

Drucksache 18/1810, S. 291.

Die Verwendung von Abgeordnetenmitarbeitern für Parteizwecke ist in im Übrigen nicht nur wegen der Verletzung der Chancengleichheit der Parteien und der Gleichheit der Bürger und Wähler verfassungswidrig, sondern auch deshalb, weil sonst die verfassungsrechtlichen Obergrenzen für die staatliche Parteienfinanzierung – unter Verstoß gegen den Grundsatz der Staatsfreiheit und Bürgernähe der Parteien – unterlaufen würden.

BVerfGE 85, 264 (288-294). Siehe auch von Arnim, Politische Parteien im Wandel, 2011, S. 65-69.

Der Bundestag und das Bundesministerium des Innern erwähnen die Sendung von Report Mainz vom 17.9.2013, aus der sich ganz konkret die flächendeckende Verwendung von Abgeordnetenmitarbeitern für Partei- und Wahlkampfzwecke (und auch der mit hoher Wahrscheinlichkeit anzunehmende Einfluss auf das Wahlergebnis) ergibt, mit keinem Wort, obwohl auch diese Sendung bereits in der Begründung des Einspruchs angeführt war. Der Bundestag erwähnt sie nicht einmal in seiner Darstellung des Tatbestandes.

Bundestagsdrucksache 18/1810, Seite 285-287.

3.4.3.3.3 Wahlkampf ist immer

Das Problem geht aber weit über diese offensichtliche Form des Einsatzes von Mitarbeitern für Parteien hinaus. Denn Wahlkampf in abgeschwächter Form ist immer. Der Kampf um die Macht und um eine möglichst gute Darstellung der Position der eigenen Partei in der Öffentlichkeit ist keineswegs auf die letzten Monate vor der Wahl begrenzt. Dies kommt auch in den geflügelten Wort zum Ausdruck: Der Wahlkampf beginnt am Tage nach der Wahl. Die massive Verwendung von Mitarbeitern und damit für Parteiaufgaben weist deshalb – zumindest im Wege einer Art Beweis des ersten Anscheins, der die Darlegungs- und Beweislast auf den Bundestag und seine Mitglieder verlagert

– darauf hin, dass auch sonst die verfassungsrechtlichen Grenzen nicht ernst genommen werden.

Der Bundestag hat nicht nur die Bewilligung der Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter der öffentlichen Kontrolle weit gehend entzogen, sondern auch die missbräuchliche Verwendung der Mittel für Parteizwecke gegenüber möglichen Kontrollen gezielt abgesichert (siehe oben 3.4.3.1). So verwehrt er dem Bundesrechnungshof in verfassungswidriger Weise die Prüfung der Finanzierung von Abgeordnetenmitarbeitern. Auch müssen Abgeordnete – entgegen der Empfehlung des Ältestenrats des Bundestags – keinerlei öffentliche Rechenschaft über die Verwendung ihrer Mitarbeiter geben (siehe ebenfalls unter 3.4.3.1).

Um die Größenordnungen zu verdeutlichen, um die es bei diesen Zweckentfremdungen von Staatsmitteln für Wahlkampfzwecke geht, seien die Wahlkampfbudgets der im Bundestag vertretenen Parteien und einiger außerparlamentarischer Parteien den Ausgaben für Abgeordnetenmitarbeiter gegenübergestellt (**Anlage 16**). Das zeigt, dass allein die Zahlungen für Abgeordnetenmitarbeiter der Bundestagsparteien in den ersten neun Monaten ihre 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 Wahlkampfbudgets. Obwohl darin, wie dargelegt, nur ein Teil der verdeckten Staatsfinanzierung der Parteien durch die Verwendung von Abgeordnetenmitarbeitern besteht, wenn auch der offensichtlichste, macht bereits dies doch das große Gewicht der bestehenden Wettbewerbsverfälschung deutlich. Sie stellt einen verfassungswidrigen Missbrauch dar zu Lasten der Allgemeinheit und, da die außerparlamentarischen Parteien von der vom verschleierte Staatsfinanzierung völlig ausgeschlossen sind, zu Lasten der außerparlamentarischen Konkurrenten der Parlamentsparteien.

BVerfGE 20, 56 (105) – 1966; 80, 188 (214) – 1989.

Der massenhafte Missbrauch hatte mit hoher Wahrscheinlichkeit auch Einfluss auf die Mandatsverteilung des Bundestags. Davon gehen auch die Parlamentsparteien und ihre Abgeordneten selbst aus. Sonst würden sie die Mitarbeiter ja nicht missbräuchlich einsetzen.

3.4.3.3.4 Mitarbeiter von Landtagsabgeordneten

Darüber hinaus machen auch die Mitarbeiter der Landesparlamentarier in den letzten Monaten vor einer Bundestagswahl vielfach Bundestagswahlkampf. Für Parteizwecke werden sie auch sonst vielfach eingesetzt.

ARD-Fernsehmagazin Monitor, Wie bayerische Abgeordnete Steuermittel missbrauchen, Sendung vom 29.8.2013 (**Anlage 17**). Siehe auch von Arnim, die Selbstbediener, 2. Aufl., Juni 2013, S. 100 ff.; ders., Abgeordnetenmitarbeiter und Kostenpauschale in Bayern, NVwZ-Extra 19/2013, S. 1 (3 f.).

Auch sie wurden neben den Landtagswahlkämpfen auch im Bundestagswahlkampf eingesetzt, so zum Beispiel die Mitarbeiter bayerischer Landtagsabgeordneter für die kurz nach der bayerischen Landtagswahl stattfindende Bundestagswahl. Für Abgeordnetenmitarbeiter stellten die Landtage im Jahre 2013 insgesamt 87,8 Mio. Euro zur Verfügung (**Anlage 5**). Ihre parteimäßige Verwendung verzerrt den politischen Wettbewerb zusätzlich und verfälscht das Wahlergebnis umso mehr.

3.4.4 Verschleierte Parteienfinanzierung durch parteinahe Stiftungen

3.4.4.1 Größenordnung

Auch die parteinahen Stiftungen werden großzügig subventioniert. Die so genannten Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit, welche die Stiftungen für ihre Inlandsarbeit erhalten und die sie allgemein für ihre Aufgaben verwenden können, beliefen sich, wie schon erwähnt, im Jahre 2013 auf 100 Mio. Euro (wozu 3,7 Mio. Euro so genannte Baumittel hinzu kommen). 1967 waren es noch 9 Mio. Mark. Die Stiftungen betreiben mit den Globalzuschüssen z. B. politische Bildungsarbeit, wissenschaftliche Forschung und Begabtenförderung. Sie unterhalten Archive und Bibliotheken, veröffentlichen Arbeitsmaterialien und Schriften und stellen Tagungsstätten bereit.

Siehe Haushaltspläne des Bundes.

Hinzu kommen 334,2 Mio. Euro für bestimmte Projekte, vor allem im Ausland.

In den Jahren 2013 und 2014 hat der Bundestag den parteinahen Stiftungen der Bundestagsparteien folgende Globalzuschüsse bewilligt (in Mio. Euro):

	2013	2014
Friedrich-Ebert-Stiftung	31,9	37,0
Konrad-Adenauer-Stiftung	28,0	32,5
Heinrich-Böll-Stiftung	10,4	12,1
Friedrich-Naumann-Stiftung	10,4	12,1
Hanns-Seidel-Stiftung	9,8	11,3
Rosa-Luxemburg-Stiftung	9,5	11,0
Zusammen	100	116

Quelle: Bundeshaushaltspläne 2013 und 2014.

3.4.4.2 Parteiliche Prägung

Die Arbeit der parteinahen Stiftungen, insbesondere ihre mit Globalzuschüssen finanzierte Inlandsarbeit, kommt – ähnlich wie die Arbeit der Fraktionen und der Abgeordnetenmitarbeiter – mit den Worten des Bundesverfassungsgerichts “insbesondere auf den Gebieten der Forschung, der Materialsammlung und – Aufbereitung, der Publikation, der Pflege internationaler Beziehungen, aber auch der politischen Bildung im engeren Sinne der Grünen jeweils nahestehenden Partei in einem gewissen Maße zugute.“

BVerfGE 73, 1 (37) – 1986. Siehe auch Bundespräsidialamt (Hrsg.). Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, 1994, S. 88: “Die Arbeit der parteinahen Stiftungen [kommt] naturgemäß auch der jeweils nahestehenden Partei zugute.“

Nahezu alle Stiftungsaktivitäten sind parteipolitisch geprägt. In der Realität – so die einschlägige politikwissenschaftlichen Forschung – „verschmelzen Parteien und Stiftungen“ in zahlreichen Bereichen “zu einer Kooperationseinheit“ (siehe oben 3.4.1.3), was die Offenheit des Parteiensystems beeinträchtigt, den Parteienwettbewerb zulasten derjenigen Parteien verzerrt, die nicht im Bundestag vertreten sind und die deshalb nicht über solche Stiftungen verfügen.

So schon Hans Apel, Die deformierte Demokratie. Parteienherrschaft in Deutschland, 1991, S. 135. Ferner Christine Landfried, Parteifinanzierung und politische Macht, 1990, S. 111; Göttrik Wewer, Die Stiftungen der Parteien: Weltweite Aktivitäten, aber nur geringe Transparenz, in: Peter Haungs/Eckard Jesse (Hrsg.), Parteien in der Krise?, 1987, S. 217; Thomas Drysch, Parteienfinanzierung – Österreich, Schweiz, Bundesrepublik Deutschland, 1998, S. 251.

Mit hoher Wahrscheinlichkeit wurde dadurch auch das Wahlergebnis der Bundestagswahl 2013 zu Gunsten der Bundestagsparteien verfälscht.

Die Nähe der Stiftungen zur Parteipolitik zeigt auch das Vergabeverfahren. Die Höhe der Globalzuschüsse und der Projektmittel wird in einem für die Öffentlichkeit wenig durchschaubaren Verfahren im Zusammenwirken der Stiftungen und der Berichtstatter des Haushaltsausschusses ausgehandelt. Sie steht ebenso wenig wie die Höhe der Mittel für Fraktionen und Abgeordnetenmitarbeiter in einem Gesetz, sondern lediglich im Haushaltsplan des Bundes. Dieses öffentlichkeitsscheue Verfahren erleichterte die Bewilligung, zumal der Bundestag auch darüber gewissermaßen in eigener Sache und im eigenen Machterhaltsinteresse beschließt.

Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, a.a.O., S. 91 (siehe auch oben 3.4.1.2.2).

Die Projektmittel sind zudem besonders schwer zu ermitteln. Sie sind über zahlreiche Haushaltstitel verstreut, aus denen die Empfänger oft gar nicht ersichtlich sind. Das erleichtert erst recht eine von der Öffentlichkeit ungestörte Bewilligung.

Die Anteile der einzelnen Stiftungen richten sich nach bestimmten Quoten, die auf der Grundlage der Erfolge der Mutterparteien bei Wahlen intern festgelegt werden.

3.4.4.3 Das Stiftungsurteil des Bundesverfassungsgerichts von 1986: überholt

Die Subventionierung der parteinahen Stiftungen hat bis Anfang der Neunzigerjahre rasant zugenommen.

Kommission unabhängiger Sachverständiger, 1994, S. 161; von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 2. Ausg., 1996, S. 167 f.

Seitdem bewegen sich die Zahlungen, besonders die für Globalzuschüsse, aber eher seitwärts. Der Grund ist vermutlich folgender: 1986 hatte das Bundesverfassungsgericht eine unzulässige verdeckte Parteienfinanzierung via staatliche Stiftungsfinanzierung noch in Abrede gestellt.

BVerfGE 73, 1 – Urteil vom 14.7.1986.

Dieses Urteil war aber noch von einem für die Parteien überaus günstigen Vorverständnis getragen, wie auch das gleichzeitig ergangene Urteil zur direkten staatlichen Parteienfinanzierung zeigt.

BVerfGE 73, 40 – Urteil ebenfalls vom 14.7.1986.

Von einer Entscheidung in eigener Sache, der Ausschaltung der parlamentarischen Opposition, der Tendenz zur Kartellbildung zu Lasten außerparlamentarischer Konkurrenten und einer strengen gerichtlichen Kontrolle, welche seither die Rechtsprechung zum Schutze kleinerer Parteien bestimmen, war damals noch nicht die Rede.

Von einer solchen wenig intensiven Kontrolle ist das Gericht inzwischen ausdrücklich abgerückt und hat der Staatsfinanzierung der Parteien in einem neueren Urteil die jetzt gültigen, sehr viel engeren Grenzen gezogen.

BVerfGE 85, 264 (264 f.), Leitsatz 2: “Entgegen der bisher vom Senat vertretenen Auffassung ...“; Leitsatz 3: “Teilweise Abweichung von BVerfGE 73, 40“; Leitsatz 5: “Abweichung von BVerfGE 73,40“.

Diese deutlich strengere Auffassung muss sich auch auf die Beurteilung der Finanzierung von parteinahen Stiftungen auswirken, wie auch die Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung betont.

Kommission, S. 80 ff.

Erst recht gilt dies nach der neueren Rechtsprechung, welche die Maßstäbe zum Schutze kleinerer außerparlamentarischer Parteien noch weiter verschärft hat: dem Urteil von 2004 zur Verfassungswidrigkeit der Dreiländer-Klausel bei der staatlichen Parteienfinanzierung, dem Urteil von 2008 zur Verfassungswidrigkeit der 5 %-Klausel bei Kommunalwahlen, dem Urteil von 2011 zur Verfassungswidrigkeit der 5 %-Klausel bei deutschen Europawahlen und dem Urteil von 2014 zur 3 %-Klausel bei Europawahlen.

BVerfGE 111, 382 – 2004; 120, 82 – 2008; 129, 300 – 2011; Urteil vom 26.2.2014.

Die Stiftungen gehen offenbar auch selbst davon aus, dass ihre Finanzierung inzwischen verfassungsrechtlich “wackelt“ und zum Beispiel eine Obergrenze von Verfassung wegen zu beachten ist (siehe auch unten 3.4.4.5.). Die Kritik der Sachverständigen und drohende neue Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts hängen wie ein Damoklesschwert über der Finanzierung der Stiftungen und zwingen sie seit Anfang der neunziger Jahre zur Zurückhaltung. Das dürfte der Grund sein, warum sich die Subventionen der Stiftungen, die, wie erwähnt, bis 1992 sprunghaft gestiegen waren, seitdem eher seitwärts bewegen. Die Globalzuschüsse beliefen sich 1992 auf 208,9 Mio. D-Mark.

Empfehlungen der Kommission, 1994, S. 161.

Für 2013 wurden die genannten 100 Mio. *Euro* bewilligt und für 2014 116 Mio. Euro. Die Globalzuschüsse haben also trotz des Hinzutretens der Rosa-Luxemburg-Stiftung der Linken und der Kostensteigerungen nicht mehr zugenommen. Die gesamten Zuschüsse der Stiftungen, also einschließlich der projektgebundenen Zahlungen, die 1992 669,4 Millionen DM betragen hatten, beliefen sich im Jahr 2013 auf 434,2 Mio. Euro (**Anlage 19**).

Sollte das Bundesverfassungsgericht die bisherige Kontrolllosigkeit aber nunmehr nicht beseitigen, sondern umgekehrt verfassungsrechtlich akzeptieren, wäre es mit der Zurückhaltung der gewissermaßen in eigener Sache entscheidenden Fraktionen und Abgeordneten im Bundestag sicher vorbei.

3.4.4.4 Exzessive Diskriminierung von außerparlamentarischen Parteien durch die Gemeinsame Erklärung der parteinahen Stiftungen und der sie tragenden politischen Parteien

Das Ausscheiden der FDP aus dem Bundestag hat die sog. Gemeinsamen Erklärung der parteinahen Stiftungen und der sie tragenden politischen Parteien von 1998 (**Anlage 18**) in den Blick gerückt – ein Parlamentsgesetz existiert, wie erwähnt, bisher nicht. Aus der Erklärung ergibt sich eine *zusätzliche* Bevorzugung etablierter Parteien und die entsprechende zusätzliche Benachteiligung 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 Staatsmittel für ihre Friedrich-Naumann-Stiftung, während andere, nicht im Bundestag vertretene Parteien keinerlei Stiftungsfinanzierung erhalten. Tatsächlich bezieht die Friedrich-Naumann-Stiftung der FDP jetzt sogar höhere Globalzuschüsse: Statt 10,4 (2013) nun in 2014 12,1 Mio. Euro.

Die Benachteiligung außerparlamentarischer Parteien wird am Beispiel der AfD besonders deutlich, die bei der Bundestagswahl 2013 wie die FDP knapp unter der 5%-Klausel geblieben ist, aber nicht in den Genuss einer ihre politische Arbeit unterstützenden Stiftung kommt, zeigt folgendes Szenario: Selbst wenn im Jahre 2017 neben der FDP die AfD in den Bundestag einziehen und diesen Erfolg bei den beiden nächsten Wahlen wiederholen würde, müsste die AfD noch zwei ganze Legislaturperioden, also bis zum Jahre 2025, warten, bevor sie an den Stiftungsgeldern beteiligt würde, während die FDP über den ganzen Zeitraum weiterhin in ihrem Genuss bliebe. 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 erhält.

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

Z. B. BVerfGE 57, 295 (321) – 1981; 58, 257 (268, 274) – 1981. Siehe auch von Arnim, Zur „Wesentlichkeitstheorie“ des Bundesverfassungsgerichts, DVBl 1987, S. 1241 (1245 ff.).

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 Parteienfinanzierungsurteil von 1992 und die darauf beruhenden Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger von 1993 zu erklären ist (siehe oben 3.4.4.3.). 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.

3.4.4.5 Finanzierungskompetenz des Bundes?

Die Finanzierung der parteinahen Stiftungen ist auch aus einem anderen Grund verfassungsrechtlich zweifelhaft. Falls man mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1986 davon ausgeht, die Stiftungen seien von den Parteien rechtlich und organisatorisch abgeschottet, kommt Art. 21 Abs. 3 GG als Grundlage für die Finanzierungskompetenz des Bundes nicht mehr in Betracht. Dann sind jedenfalls die Globalzuschüsse für die politische Bildung verfassungsrechtlich unzulässig.

von Arnim, Finanzzuständigkeit, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, 3. Aufl., 2008, S. 837 (858 ff.).

Denn Bildung ist nach der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung Ländersache. Deshalb hat die Parteienfinanzierungskommission eine Ergän-

zung des Grundgesetzes vorgeschlagen, die dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für eine Rahmenregelung über „die allgemeinen Grundsätze der politischen Bildungsarbeit einschließlich der parteinahen Stiftungen“ gibt.

Bundespräsidialamt (Hrsg.), Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, 1994, S. 99.

Das Ergebnis (Verfassungswidrigkeit mangels Finanzierungskompetenz des Bundes) ließe sich – ohne Grundgesetzänderung – nur vermeiden, wenn man akzeptiert, dass parteinahe Stiftungen im Sinne des Art. 21 Abs. 3 GG zu den Parteien gehören. Dann aber liegt es umso näher, eine Verletzung der Chancengleichheit anzunehmen, wenn konkurrierende Parteien von der staatlichen Stiftungsfinanzierung völlig ausgeschlossen sind.

3.4.5 Die Einwände und das beredte Schweigen des BMI und des Bundestags

Das Bundesministerium des Innern und der Bundestag gehen beide weder auf den Wandel der Bundestagsparteien zu „Fraktionsparteien“ noch darauf ein, dass die Abgeordnetenmitarbeiter inzwischen das „eigentliche organisatorische Rückgrat der Parteien“ darstellen und damit Aufgaben der Parteien übernehmen, wie dies von prominenten Parteifunktionären und sachkundigen Politikwissenschaftlern offen eingeräumt wird, noch schließlich darauf, dass die parteinahen Stiftungen mit den Parteien zu Kooperationseinheiten verschmelzen. Auf diese Weise werden die Parteien von andernfalls nötigen Ausgaben entlastet, was auf eine indirekte staatliche Parteienfinanzierung hinausläuft. Diese privilegiert Bundestagsparteien gegenüber ihren außerparlamentarischen Konkurrenten genauso, als würden die Fraktionen und Stiftungen aus ihren öffentlichen Zuschüssen und die Abgeordneten aus ihren Mitarbeitermitteln ihren Parteien direkt Geld zuwenden.

Bundestag und BMI lassen auch das kontrollscheue, durch keine Obergrenze limitierte und deshalb verfassungswidrige Bewilligungsverfahren unerwähnt, welches dem enormen – das Wachstum der staatlichen Parteienfinanzierung weit überschreitenden – Anstieg der Fraktionszuschüsse, der Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter und der Globalzuschüsse der Stiftungen Vorschub leistet. Die gewaltigen öffentlichen Mittel ermögli-

chen es ihnen, in immer größerem Umfang Parteiaufgaben zu übernehmen und dadurch die außerparlamentarischen Parteien und ihrer Wähler immer stärker zu diskriminieren.

Ebenso wenig gehen Bundestag und BMI auf die Einschränkung oder das Fehlen von Verwendungskontrollen bei Fraktionen und Abgeordnetenmitarbeitern ein, die ebenfalls verfassungswidrig sind und ihnen die Übernahme von Parteiaufgaben umso leichter machen. Weder auf die Darstellung der Verfassungswidrigkeit des Verbots der Prüfung von Fraktionsausgaben auf ihre Erforderlichkeit durch den Bundesrechnungshof noch die der Verfassungswidrigkeit der Aussperrung des Bundesrechnungshofs von der Prüfung von Abgeordnetenmitarbeitern wird auch nur mit einem Wort erwidert.

Die Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen (und erst Recht die in den Rechenschaftsberichten nicht ausgewiesenen Personalmittel für Öffentlichkeitsarbeit) bleiben ebenfalls unerwähnt. Bundestag und BMI verweisen lediglich auf die gesetzlich zugelassenen Aufgaben der Fraktionen, ohne sich aber mit den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts auseinander zu setzen oder sie auch nur zu erwähnen, nach welchen die Aufgaben der Fraktionen von Verfassung wegen so definiert sind, das Öffentlichkeitsarbeit gerade nicht dazugehört, so dass die davon abweichenden Bestimmungen des Abgeordnetengesetzes ihrerseits verfassungswidrig sind.

Indem der Bundestag sich auf den Hinweis beschränkt, der Einspruchsführer habe nicht dargelegt, inwieweit die staatliche (Teil-)Finanzierung „von Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeitern und parteinahen politischen Stiftungen ... „den Wahlkampf der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien finanziell befördert“ habe, erweckt er den Eindruck, eine solche Beförderung können nur durch die Zahlung von Geld erfolgen. Derselbe Eindruck entsteht, wenn der Bundestag darauf hinweist, dass „die Bezahlung von Partei- bzw. Wahlkampfaktivitäten mithilfe der Mitarbeiterpauschale“ gemäß § 12 Abs. 3 Satz 1 AbgG ausgeschlossen sei.

Bundestagsdrucksache 18/1810, S. 291.

Doch damit geht der Bundestag an den Darlegungen in der Einspruchschrift und am eigentlichen Problem vorbei. Der Beschwerdeführer behauptet nicht, die Fraktionen oder die parteinahen Stiftungen hätten aus ihren öffentlichen Mitteln oder die Abgeordneten aus ihren Mitarbeiter-

fonds den Parteien Geld zugewendet. Jedenfalls stellen solche Zuwendungen nicht das hier geltend gemachte Hauptproblem dar. Es geht vielmehr darum, dass die Fraktionen, die Abgeordnetenmitarbeiter und die parteinahen Stiftungen in großem Umfang Parteiaufgaben übernommen, den Parteien dadurch Ausgaben erspart und sie im Wettbewerb mit ihren außerparlamentarischen Konkurrenten und deren Wählern massiv gefördert haben, was rechtlich genauso zu beurteilen ist, wie die Zuwendung von Geld. Darauf gehen der Bundestag und das Bundesministerium des Inneren nicht ein.

Der Bundestag räumt selbst ein, dass „die Bezahlung von Partei- bzw. Wahlkampfaktivitäten mithilfe der Mitarbeiterpauschale“ rechtswidrig ist

Bundestagsdrucksache 18/1810, S. 291.

Dennoch wird die investigative Sendung des Fernsehmagazins *Report Mainz* vom 17.9.2013, welche die flächendeckende Verwendung von Abgeordnetenmitarbeitern im Bundestagswahlkampf 2013 aufgezeigt hat, mit keinem Wort erwähnt, nicht einmal in der Darstellung des Tatbestandes durch den Bundestag.

Bundestagsdrucksache 18/1810, S. 285-287.

Das lässt sich auch nicht damit erklären, dass der Bundestag im Rahmen von Wahlprüfungsverfahren die Verfassungsmäßigkeit von einschlägigen gesetzlichen Vorschriften nicht überprüft.

Drucksache 18/1810, S. 291.

Denn bei der missbräuchlichen Verwendung von Abgeordnetenmitarbeitern für Parteien- und Wahlkampfzwecke geht es auch um die Nichteinhaltung einer Vorschrift, nämlich des § 12 Abs. 3 Satz 1 AbgG.

BMI und Bundestag können also – neben semantischen Ausflüchten – offenbar nichts Sachliches gegen die umfangreiche Übernahme von Parteiaufgaben durch die Bundestagsfraktionen, die Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten und die parteinahen Stiftungen einwenden, welche eine verdeckte staatliche Finanzierung der Bundestagsparteien unter Verletzung des Abgeordnetengesetzes sowie der Gleichheit des Wahlrechts und der Chancengleichheit der Parteien sowie der Staatsfreiheit der Parteien darstellt.

3.4.6 Resümee: Ein Geflecht systematischen Missbrauchs zur verfassungswidrigen Beschaffung und Verwendung staatlicher Ressourcen für den Machterhalt

Die Sperrklausel in Höhe von 5 %, die bei der Bundestagswahl 2013 15,7 % der abgegebenen Stimmen fehlgeleitet hat (3.1.1), und das Fehlen der Eventualstimme (3.3.2) greifen in die Chancengleichheit der Parteien und das Recht der Bürger auf Gleichheit der Wahl (3.2 und 3.3) stärker ein als erforderlich. Dadurch werden die Grundsätze der Erforderlichkeit des ungleichen Eingriffs (3.1.3) und der gemeinwohlgeleiteten Abwägung (3.1.2) verletzt. Denn die Funktion der Sperrklausel, eine wesentliche Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Bundestags zu verhindern, wäre auch bei einer geringeren Höhe von 3 oder 4 % und bei Bestehen eines Eventualstimmrechts mindestens genauso gut erfüllt worden (3.1.1 und 3.3.2). Bei Entscheidungen des Bundestags in eigener Sache ist die Einhaltung der genannten Grundsätze vom Bundesverfassungsgericht streng zu überprüfen.

Hinzu kommt, dass die umfangreiche verdeckte staatliche Parteienfinanzierung durch Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahe Stiftungen, von welcher kleine Parteien ausgeschlossen sind, auch noch die Wirkung der Sperrklausel in unzulässiger Weise verdoppelt (3.4.1.1.3) und die Parteien im Parlament, um die verdeckte Parteienfinanzierung ungestört bewilligen und genießen zu können, ein umfassendes Missbrauchssystem geschaffen haben.

Das Bundesverfassungsgericht hat am Beispiel der Fraktionsfinanzierung klargestellt, dass es „ein die Verfassung verletzender Missbrauch“, wäre, „wenn die Parlamente den Fraktionen Zuschüsse in einer Höhe bewilligen würden, die durch die Bedürfnisse der Fraktionen nicht gerechtfertigt wären, also eine verschleierte Parteienfinanzierung enthielten.“

BVerfGE 20, 56 (105) – 1966.

Es sei definitiv unzulässig, wenn der Bundestag, „sei es durch übermäßige Zuwendungen, sei es durch ungenügende Voraussicht und Kontrolle, einem Missbrauch das Tor“ öffnete und so den Weg „für eine verfassungswidrige Parteienfinanzierung“ ebnete.

BVerfGE 80, 188 (214) – 1989.

Genau ein solches System der Kontroll- und Grenzenlosigkeit hat der Bundestag in eigener Sache und zum eigenen Machterhalt geschaffen und dadurch – unter Verstoß gegen die Grundsätze der Staatsfreiheit und der Chancengleichheit der Parteien sowie der politischen Gleichheit der Bürger – dem Übermaß und dem Missbrauch Tür und Tor geöffnet und den Weg für eine verdeckte verfassungswidrige Parteienfinanzierung bereitet, von der außerparlamentarische Parteien ausgeschlossen sind und die – genau wie die zu hohe Sperrklausel und das Fehlen eines Eventualstimmrechts – das Ergebnis der Bundestagswahl 2013 beeinflusst hat.

Um die Kontrollen und Grenzen, welche das Bundesverfassungsgericht für die staatliche Parteienfinanzierung errichtet hat, und die Beteiligung außerparlamentarischer Parteien zu unterlaufen, haben die Parteien im Bundestag den Strom des öffentlichen Geldes auf ihre Fraktionen, ihre Abgeordnetenmitarbeiter und ihre Stiftungen umgeleitet und sie zu ihren funktionalen Äquivalenten gemacht, die den Parteien Aufgaben und Ausgaben abnehmen (3.4.1.2). Damit diese „Ersatzparteien“ auf die staatlichen Ressourcen an Geld und Personal unbegrenzt und unkontrolliert zugreifen können, hat der Bundestag für sie ein öffentlichkeits-scheues, kontrollfreies und unbegrenztes Bewilligungsverfahren eingerichtet. Ein Gesetz über parteinahe Stiftungen fehlt völlig (3.4.4). Für Fraktionen und Abgeordnete sowie deren persönliche Mitarbeiter hat der Bundestag zwar ein Gesetz erlassen, die Höhe der öffentlichen Gelder für Fraktionen und Abgeordnetenmitarbeiter, hat er aber im Haushaltsplan versteckt, ebenso die Bewilligung für die Stiftungen (3.4.1.2.3). Erhöhungen gehen deshalb in der Masse der Haushaltstitel unter, zumal niemand im Bundestag daran interessiert ist, die Öffentlichkeit, selbst bei weit überproportionalen Erhöhungssprüngen darauf zu stoßen (3.4.1.2.3). Der Bundestagspräsident und der Ältestenrat werden zwar eingeschaltet; in Wahrheit trägt das aber nicht zu einer Verbesserung der Transparenz bei, sondern schafft erst recht Verwirrung (3.4.1.2.4). Auch Obergrenzen, wie sie bei der direkten Parteienfinanzierung bestehen (3.4.1.1.1), fehlen (3.4.1.2.2).

Die Folge ist, dass die öffentliche Finanzierung in der Vergangenheit mit gewaltigen Wachstumsraten hochgeschossen ist (3.4.1.2.6) und die unmittelbare staatliche Parteienfinanzierung (2013: 154,1 Mio. Euro) inzwischen weit überflügelt hat. Allein die Bundestagsfraktionen haben sich im Jahre 2013 84,6 Mio. Euro bewilligt; die Bundestagsabgeordnete

ten bewilligten sich für ihre persönlichen Mitarbeiter 161,5 Mio. Euro, und gemeinsam haben sie ihren parteinahen Stiftungen allein an Globalzuschüssen 100 Mio. Euro bewilligt (3.4.1.2.5).

Um den derart angeschwollenen Finanzstrom, der „wie Manna vom Himmel fällt“, wie ein früherer Bundestagsabgeordnete überrascht feststellte (3.4.1.3), für den eigenen Machterhalt einsetzen zu können, haben die Parteien im Bundestag die parteiergreifende Verwendbarkeit, etwa der Fraktionsmittel für Öffentlichkeitsarbeit, im Widerspruch zur verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, ins selbstgemachte Gesetz geschrieben (3.4.2.2), verschleiern aber gleichzeitig deren wahren Umfang, indem der Öffentlichkeit irreführende Berichte vorgelegt werden (3.4.2.4). Zur Absicherung wurde das verfassungsrechtlich garantierte Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofs unzulässig gestutzt (3.4.2.5).

Ähnlich sind die Bundestagsabgeordneten hinsichtlich ihrer persönlichen Mitarbeiter, für die sie sich je Abgeordneten rund 21.000 Euro monatlich bewilligt haben, verfahren. Um den rechtswidrigen Einsatz für Partei- und Wahlkampfzwecke zu erleichtern, hat der Bundestag dem Bundesrechnungshof ihre Prüfung entzogen – wiederum entgegen dem Verfassungsrecht (3.4.3.1). Von einer öffentlichen Rechenschaftslegung der Abgeordneten über die Verwendung ihrer Mitarbeiter ist schon gar nicht die Rede (ebenfalls 3.4.3.1). Folglich werden Abgeordnetenmitarbeiter flächendeckend für ihre Partei und deren Wahlkampf eingesetzt, gerade auch vor der Bundestagswahl 2013 (3.4.3.3.2).

Dabei wirkt die unkontrollierte Verwendbarkeit der Mittel für den alles dominierende Machterhalt auf ihre Bewilligung zurück und beflügelt diese erst recht. Das bietet eine zusätzliche Erklärung für das starke Wachstum der Staatsfinanzierung der Fraktionen, der Abgeordnetenmitarbeiter und der parteinahen Stiftungen (3.4.1.2.6) und das Schönreden der vielfachen Verfassungswidrigkeit (3.4.1.2.8 und 3.4.2.6).

Mit anderen Worten: Der Bundestag hat alle Barrieren abgebaut, so dass der mächtige Drang der Parteien zum Machterhalt sich weitgehend unbegrenzt und unkontrolliert durchsetzen konnte. Dass dadurch außerparlamentarischer Parteien, die von dem ebenso mächtigen wie verfassungswidrigen Geldstrom ausgeschlossen sind, massiv benachteiligt und die Wahlen beeinflusst werden, liegt auf der Hand.

Bei ihren Stiftungen haben die Bundestagsparteien ihre Wettbewerbsvorteile gegenüber kleinen und neuen Parteien auf Dauer perpetuiert und damit auf die Spitze getrieben. Auch nach dem Ausscheiden einer Mutterpartei aus dem Bundestag laufen die Zahlungen an ihre Stiftung weiter. Eine neu in den Bundestag kommende Partei muss dagegen zwei weitere Bundestagswahlen gewinnen, damit ihre Stiftung an der Staatsfinanzierung beteiligt wird. So erhielt zum Beispiel die AfD, sollte sie ab der nächsten Bundestagswahl die Sperrklausel überwinden, erst ab 2025 öffentliches Stiftungsgeld, während die FDP mit denselben Wahlergebnissen über den ganzen Zeitraum hinweg die öffentliche Finanzierung ihrer Stiftung genießen würde (3.4.4.4). Trotz gleicher Wahlergebnisse kann die FDP-Stiftung also 12 Jahre lang öffentliche Mittel erhalten, bevor auch die AfD daran beteiligt wird.

Die vielfache Unvereinbarkeit des missbräuchlichen Gesamtsystems mit der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung hat der Bundestag bewusst in Kauf genommen. Das zeigen die parlamentarischen Verfahren bei Erlass des Abgeordneten- und des Fraktionsgesetzes. Dabei ließen die Gesetzesinitiatoren die auf der Hand liegenden verfassungsrechtlichen Einwände gänzlich unerwähnt (3.4.1.2.8 und 3.4.2.6). Da man sie nicht widerlegen konnte, wurden sie verschwiegen und die Öffentlichkeit über die Verfassungswidrigkeit der Regelungen hinweg getäuscht. Ebenso wie man in der Regel darauf vertrauen kann, dass niemand aus dem Bundestag wirklich die öffentliche Kontrolle gegen die Missbräuche aktiviert (3.4.1.2.3), hat man in der Vergangenheit lange darauf vertraut, dass niemand aus dem Bundestag das missbräuchliche System überprüfen lässt und das Bundesverfassungsgericht anruft. Das Wahlprüfungsverfahren erlaubt aber auch einzelnen Bürgern, gegen derartige Missbräuche vorzugehen. Im Übrigen sei auch auf die anhängige Organklage der ÖDP, einer im Bundestag nicht vertretenen Partei, hingewiesen (siehe sogleich).

Hinsichtlich Sperrklauseln im Wahlrecht hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die Mehrheit des Bundestags sich statt von gemeinwohlorientierten leicht von machtpolitischen Erwägungen leiten lässt. Wie sehr dies auch bei anderen Regeln der Macht zutrifft, über welche der Bundestag ebenfalls in eigener Sache entscheidet, zeigt der ganze Komplex der verschleierte Parteienfinanzierung durch Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahe Stiftungen sehr deutlich.

Die verschleierte Staatsfinanzierung der Parteien ist auch Gegenstand eines beim Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts anhängigen Organklageverfahrens der ÖDP (Aktenzeichen: 2 BvE 4/12). Da in diesem Verfahren – auch in Auseinandersetzung mit Einwänden des Bundestags und der CDU/CSU-Fraktion – die Bearbeitung der verfassungsrechtlichen Problematik verschiedentlich vertieft behandelt worden ist, werden die Organklage samt Begründung vom 11.6.2012 (**Anlage 20**) sowie die Stellungnahme vom 19.9.2013 (**Anlage 21**) und die Stellungnahme vom 12.12.2013 (**Anlage 22**) beigelegt und die dortigen Ausführungen zum Gegenstand auch der Begründung der vorliegenden Beschwerde gemacht.

3.4.7 Auswirkungen auf das Wahlergebnis

Dass die Parteien im Bundestag in eigener Sache unkontrolliert und unbegrenzt auf die staatlichen Ressourcen zugreifen und deren Verwendung für ihren Machterhalt durch Instrumentalisierung ihrer Gesetzesgewalt und durch Schwächung oder Ausschluss der Verwendungskontrollen ermöglicht haben, beeinträchtigt in massivem Umfang die Chancengleichheit und Staatsfreiheit der Parteien sowie die Gleichheit der Wahl und hat das Wahlergebnis zu Gunsten der Parlamentsparteien verfälscht. Angesichts des großen Umfangs der Ressourcen der Ersatzparteien, der verfassungswidrigen Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen, des verfassungswidrigen Einsatzes von Abgeordnetenmitarbeitern im Bundestagswahlkampf und der Stärkung der Parlamentsparteien durch ihre Stiftungen wäre es geradezu abwegig zu behaupten, alles dies hätte keinen Einfluss auf das Wahlergebnis der Bundestagswahl gehabt. Vielmehr ist ein solcher Einfluss nach allgemeiner Lebenserfahrung, auf die es hier ankommt (siehe auch oben 2), mit Sicherheit anzunehmen. Das Bundesverfassungsgericht war selbst davon ausgegangen, dass die Vorenthaltung staatlicher Parteienfinanzierung sich auf die Wahlen auswirkt und ein Aufkommen neuer Parteien erschwert oder gar unmöglich macht (siehe oben 3.4.1.1.3). Entsprechendes muss auch für die verschleierte Parteienfinanzierung gelten, die sich die Bundestagsparteien bewilligt haben und von der außerparlamentarische Parteien ausgeschlossen sind, zumal, wenn sie den derzeitigen Umfang angenommen hat.

3.5 Verletzung der subjektiven Rechte des Beschwerdeführers

Die zu hohe Sperrklausel und das Fehlen eines Eventualstimmrechts verletzen nicht nur die Verfassungsgrundsätze der Chancengleichheit und Staatsfreiheit der Parteien sowie der Gleichheit des Wahlrechts, sondern auch das subjektive Recht des Beschwerdeführers auf Gleichheit des Wahlrechts. Das zeigt auch die Rechtsprechung: Als der Landesgesetzgeber von Schleswig-Holstein eine 7,5 %-Klausel vorgesehen hatte, stellte das Bundesverfassungsgericht fest, dass diese den Grundsatz der gleichen Wahl verletzt, „also sowohl das politische Grundrecht des einzelnen Wählers, als auch das Recht des SSW [Schleswig-Holsteinischer Wählerverband] auf Gleichbehandlung.“

BVerfGE 1, 208 (242) – 1952.

Ebenso verletzt die verfassungswidrige Parteienfinanzierung über Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahe Stiftungen nicht nur die genannten Grundsätze, sondern auch das Recht des Beschwerdeführers auf politische Gleichheit und gleiche politische Mitwirkung. Wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, äußert sich das Recht eines jeden Bürgers „auf Teilhabe an der politischen Willensbildung ... in der lebendigen Demokratie nicht nur in der Stimmabgabe bei den Wahlen, sondern auch in der Einflussnahme auf den ständigen Prozess der politischen Meinungsbildung. Aus diesem Grunde ist der Gleichheitssatz nicht nur im Bereich des Wahlrechts im engeren Sinne, sondern auch in diesem Vorfeld der politischen Willensbildung streng formal zu verstehen.“

BVerfGE 8, 51 (68) – 1958.

Genau wie ein Bürger in seinem Recht auf Gleichheit der Wahl und der politischen Mitwirkung durch bestimmte sich unterschiedlich auswirkende Regelungen der steuerlichen Spendenbegünstigung diskriminiert wird,

BVerfGE 8, 51 (68 f.); 24, 300 (360 f.) – 1968.

so ist er auch in seinem Recht auf gleiche politische Mitwirkung verletzt, wenn unter den vorhandenen Parteien einige durch die verdeckte Parteienfinanzierung verfassungswidrig benachteiligt werden. Denn dadurch wird die Auswahlmöglichkeit aller Bürger (und dadurch auch die des Beschwerdeführers), sich durch Unterstützung einer Partei, durch Beitritt zu einer Partei und durch die Wahl einer Partei, etwa bei der Bundes-

tagswahl, verfälscht. Denn je nach seiner Entscheidung erhält er einen größeren oder geringeren Einfluss auf den politischen Willensbildungsprozess als andere Bürger.

BVerfGE 24, 300 (360).

3.6 Ergebnis

Den Anträgen unter 1 1-5 ist aus den genannten Gründen zu entsprechen und die Bundestagswahl 2013 für ungültig zu erklären und zu wiederholen.

Wird die Bundestagswahl nicht für ungültig erklärt, ist entsprechend dem Antrag unter 1 6 festzustellen, dass durch die verfassungswidrig überhöhte Sperrklausel, durch das verfassungswidrige Fehlen eines Eventualstimmrechts und durch die verfassungswidrige verdeckte staatliche Parteienfinanzierung durch Parteien, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahe Stiftungen das Recht des Beschwerdeführers auf gleiche Mitwirkung an der politischen Willensbildung verletzt ist.

Speyer, den 27. August 2014

(Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim)

Anlagen

1. Zurückweisung des Einspruchs des Beschwerdeführers durch den Bundestag
2. Einspruch gegen die Bundestagswahl vom 22.9.2013
3. Begründung des Bundestags
4. Berichte des Bundestagspräsidenten über Fraktionszuschüsse
5. Bewilligung für Abgeordnetenmitarbeiter in Bund und Ländern 2010 und 2013
6. Zuschüsse an Bundestagsfraktionen
7. Schaubild: Entwicklung der Fraktionszuschüsse und der Bewilligung für Abgeordnetenmitarbeiter im Vergleich zur Entwicklung des Bruttoarbeitnehmerentgelts
8. Einnahmen der Bundestagsfraktionen und Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit
9. Mitarbeiter der FDP-Fraktionen 2013
10. Schreiben des Bundesrechnungshofs vom 13.12.2010
11. Report Mainz vom 9.5.2011: Kostenexplosion im Parlament
12. Parteifunktionen von Mitarbeitern in Wahlkreisbüros von CDU/CSU-Bundestagsabgeordneten
13. Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten
14. Report Mainz vom 17.9.2013: Wahlkampf auf Staatskosten
15. Presseerklärung von Report Mainz vom 17.9.2013
16. Wahlkampfbudgets und Abgeordnetenmitarbeiter 2013
17. ARD-Fernsehmagazin Monitor vom 29.8.2013: Wie bayerische Abgeordnete Steuermittel missbrauchen
18. Gemeinsame Erklärung zur staatlichen Finanzierung der politischen Stiftungen
19. Zuwendungen des Bundes an parteinahe Stiftungen
20. Organklage der ÖDP wegen verdeckter Staatsfinanzierung der Parlamentsparteien 2012
21. Organklage 2012: Stellungnahme vom 19.9.2013 zum Schriftsatz des Bundestags vom 26.4.2013 und zum Schriftsatz der CDU/CSU-Fraktion vom 3.5.2013
22. Organklage 2012: Stellungnahme vom 12.12.2013 zum Schriftsatz des Bundestags vom 31.10.2013