

Die unheilvolle Doppelwirkung von Sperrklauseln

Von Hans Herbert von Arnim, Speyer

Vorspruch

Rudolf Wendt ist als Mitglied und Vizepräsident des Verfassungsgerichtshofs des Saarlandes mit der Praxis von Verfassungsgerichten wohl vertraut. Es liegt deshalb nahe, ihm in seiner Geburtstagsschrift einen Beitrag zu widmen, der ein beim Bundesverfassungsgericht seit 2012 anhängiges Verfahren betrifft¹ und den wesentlichen Inhalt der Problematik zusammenfasst. Wendt steht zwar der neueren Sperrklausel-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kritisch gegenüber.² Gerade bei Aufrechterhaltung von Sperrklauseln fällt aber ihre bisher wenig beachtete Doppelwirkung ins Gewicht.

Aktueller Bezug

Als die NPD im Jahre 2014 aus dem Sächsischen Landtag flog, verlor sie, wie man nicht ohne Befriedigung konstatierte, beträchtliche personelle und finanzielle Ressourcen. Ähnlich erging es der FDP, und bei den Wahlen in Brandenburg und Thüringen sah es für sie nicht besser aus. Noch einschneidender waren ihre Verluste nach der Bundestagswahl 2013. Damals rechneten die Medien vor, wieviel Staatsgeld die FDP für Fraktionen und Mitarbeiter eingebüßt hatte und dass ihr nur noch die Unterstützung durch ihre Friedrich-Naumann-Stiftung bliebe.

Kaum jemand scheint aber an der Fülle öffentlicher Mittel Anstoß zu nehmen, über welche die Parteien *in* den Parlamenten weiterhin verfügen. Dabei sind diese politisch und rechtlich hoch problematisch, auch in Brandenburg, Sachsen und Thüringen. Schließlich bedeuten auch die Erfolge der AfD bei den drei Landtagswahlen nicht nur, dass sie nun politisch ernster genommen wird, sondern bewirken auch eine erhebliche finanzielle und personelle Stärkung dieser Partei.

Nach der Bundestagswahl war zwar die Fünf-Prozent-Klausel mit Recht vielfach problematisiert worden. Schließlich waren ihr über 15 % der Stimmen zum Opfer

¹ Aktenzeichen: 2 BVE 4/12. Die Klage, die der Verfasser für die ÖDP führt ([http://www.dhv-speyer.de/VONARNIM/Aktuelles/2012/Klage%20BVerfG%20für%20ÖDP/Klage%20BVerfG%20für%20ÖDP%202012%20\(komp\).pdf](http://www.dhv-speyer.de/VONARNIM/Aktuelles/2012/Klage%20BVerfG%20für%20ÖDP/Klage%20BVerfG%20für%20ÖDP%202012%20(komp).pdf)), betrifft die verdeckte staatliche Parteienfinanzierung durch Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahe Stiftungen.

² *Rudolf Wendt*, Sperrklauseln im Wahlrecht?, in: Matthias Ruffert (Hrsg.), *Dynamik und Nachhaltigkeit des Öffentlichen Rechts*, Festschrift für Meinhard Schröder, 2012, S. 431 (443 ff.).

in: Jocum/Elicker/Lampert/Barone (Hrsg.), *Freiheit, Gleichheit, Eigentum - Öffentliche Finanzen und Abgaben*, Festschrift für Rudolf Wendt zum 70. Geburtstag, Berlin 2015

gefallen, darin auch die FDP mit 4,8 % und die AfD mit 4,7 %. Die Sperrklausel hält aber nicht nur kleinere Parteien aus dem Parlament heraus, sondern schließt sie auch von der verdeckten Parteienfinanzierung aus. Diese Doppelwirkung wird bisher kaum öffentlich wahrgenommen, obwohl sie im Laufe der Jahre gewaltig gesteigert wurde. Die Entwicklungsgeschichte macht die ganze Dimension deutlich.

Erst schießt die staatliche Parteienfinanzierung in die Höhe ...

Die staatliche Parteienfinanzierung, über welche die Parteien im Parlament selbst entscheiden, war nach ihrer Einführung im Jahre 1959 so schnell in die Höhe geschossen, dass das Bundesverfassungsgericht eingreifen musste, um allzu üppige Selbstbedienung zu verhindern. Seitdem verlangen Erhöhungen ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren, das sie der öffentlichen Kontrolle aussetzt. Zudem bestehen Obergrenzen (wenn diese auch damals noch nicht so genannt wurden), und außerparlamentarische Parteien werden an der „Staatsknete“ beteiligt, wenn sie mindestens 0,5 % der Stimmen erlangt haben.

... dann explodieren die Ersatzleistungen

Doch die Antwort der Parteien in den Parlamenten kam prompt: Sie ließen ersatzweise die Zuschüsse für ihre Parlamentsfraktionen explodieren, bewilligten ihren Stiftungen für die Inlandsarbeit sog. Globalzuschüsse für die politische Bildung und ihren Abgeordneten persönliche Mitarbeiter.

Das gewaltige Umgehungsmanöver hat dazu geführt, dass die Finanzierung von Fraktionen, Mitarbeitern und Stiftungen, die anfangs nur einen Bruchteil der Parteienfinanzierung ausgemacht oder gar nicht existiert hatte, diese inzwischen weit überflügelt. Ursprünglich unscheinbare und plausibel begründete Einrichtungen entwickelten sich, wie die politikwissenschaftliche Forschung konstatiert, zu großzügig finanzierten Ersatzparteien und wandelten so unter der Hand ihren Charakter. Die Drei erhalten jetzt allein aus dem Bundeshaushalt rund 365 Mio. Euro (ohne die weiteren rund 340 Mio. Euro für Projekte der Stiftungen vor allem im Ausland) – sehr viel mehr als die Staatsfinanzierung der eigentlichen Parteien, die für ihre Organisationen im Bund und den Ländern bestimmt ist und 2014 rund 157 Mio. Euro beträgt. Allein für Mitarbeiter verfügt jeder Bundestagsabgeordnete inzwischen über 21.000 Euro monatlich (einschließlich der Arbeitgeber-Sozialleistungen), womit insgesamt rund 4.400 Personen beschäftigt werden.

In den *Bundesländern* kommen weitere 120 Mio. Euro für die Parlamentsfraktionen und rund 90 Mio. Euro für etwa 3000 persönliche Mitarbeiter der Landtagsabgeordneten hinzu. Die Selbstbewilligungen weisen allerdings große Unterschiede auf. Die 88 Abgeordneten des Potsdamer Landtags können für 3.937 Euro im Monat Mitarbeiter beschäftigen, ihre 69 Kieler Kollegen dagegen nur für 966 Euro. Die Fraktionen in Thüringen und Sachsen bewilligen sich mit jährlich

8,4 Mio. bzw. 10,7 Mio. Euro sehr viel mehr als in Rheinland-Pfalz (4,3 Mio. Euro). Zudem werden die rund 1500 Parlamentarier der Flächenländer voll alimentiert, obwohl sie, wie Landtagsdirektoren zugeben, nur einen Teilzeitjob ausüben. So können sie – mit den Worten eines früheren Bundestagspräsidenten – „tagein tagaus Parteiarbeit machen“. Die Diäten in Brandenburg, Sachsen und Thüringen sind rund doppelt so hoch wie die in Hamburg, obwohl die Mitglieder der Hamburger Bürgerschaft zusätzlich zu den Landes- noch Kommunalaufgaben wahrzunehmen haben.

Bewilligung und Verwendung ohne Kontrollen und Grenzen

Der breite Geldfluss wird dadurch ermöglicht, dass für Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und Stiftungen im Bund und in vielen Ländern bisher keine der verfassungsrechtlich gebotenen Anforderungen beachtet wird, welche die Staatsfinanzierung der Parteien in Grenzen halten.

Erhöhungen werden im Haushaltsplan versteckt und gehen, selbst bei weit überproportionalen Sprüngen, in der Masse der Haushaltstitel leicht unter, zumal niemand im Parlament daran interessiert ist, die Medien darauf zu stoßen. Die Folge ist, dass das Geld „wie Manna vom Himmel fällt“ (so ein früherer Bundestagsabgeordneter). Das erklärt auch die genannten Unterschiede zwischen den Ländern: Erhöhungen verlangen eben auch in Brandenburg, Sachsen und Thüringen bloß die Änderung eines Haushaltstitels, während in Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein ein Gesetz – mit der entsprechenden öffentlichen Kontrollwirkung – geändert werden muss.

Fraktionen

Um die Parteien zu entlasten, nehmen ihnen die Fraktionen mit ihren vollen Kasernen viele Aufgaben und Ausgaben ab. Ein früherer CDU-Bundesgeschäftsführer sprach deshalb geradezu von „Fraktionsparteien“. So erlauben sich z. B. die Fraktionen per Gesetz Öffentlichkeitsarbeit, die von Verlautbarungen der Mutterparteien praktisch kaum zu unterscheiden ist. Gleichzeitig verschleiern sie den wahren Umfang, indem sie Berichte publizieren, die lediglich die Sach-, nicht auch die Personalkosten ihrer Öffentlichkeitsarbeit ausweisen. Schließlich hat der Bundestag auch noch die Prüfung durch den Bundesrechnungshof eingeschränkt, und selbst dem Bürger hat er das Informationsrecht gegenüber dem Rechnungshof entzogen.

Abgeordnetenmitarbeiter

Die Prüfung der Abgeordnetenmitarbeiter wird dem Bundesrechnungshof sogar ganz vorenthalten. Umso leichter können die Parteien die Mitarbeiter, die eigentlich zur Unterstützung des Abgeordneten „bei der Erledigung seiner parlamentarischen Arbeit“ bestimmt sind (§ 12 Abs. 3 Abgeordnetengesetz), für Partei- und Wahlkampfzwecke missbrauchen. Dass dies flächendeckend geschieht, hat eine Sendung

des ARD-Fernsehmagazins Report Mainz kurz vor der Bundestagswahl 2013 bestätigt. Die überwiegend im Wahlkreis eingesetzten Mitarbeiter bilden auch sonst geradezu das Rückgrat der regionalen Parteiorganisationen.

Parteiahe Stiftungen

Bei den Stiftungen, deren Arbeit ebenfalls mit der ihrer Parteien verschmilzt, treiben die Etablierten ihre Wettbewerbsvorteile auf die Spitze. Die Zahlungen laufen auch nach dem Ausscheiden der Mutterpartei aus dem Bundestag weiter. Dagegen muss eine neue Partei bei zwei Bundestagswahlen die Sperrklausel überwinden, damit auch sie für eine Stiftung Staatsgeld erhält. Sie würde also frühestens ab dem Jahre 2021 öffentliches Stiftungsgeld erhalten. Demgegenüber kann die FDP, sollte sie 2017 wieder in den Bundestag kommen, über die ganzen acht Jahre hinweg die öffentliche Finanzierung ihrer Stiftung genießen.

Untaugliche Rechtfertigungsversuche

Der übliche Rechtfertigungsversuch der Politik, die gewaltig angeschwollenen personellen und finanziellen Ressourcen seien angesichts der immer stärkeren Dominanz der Regierung zur „Aufrüstung“ der parlamentarischen Opposition erforderlich, widerlegt sich schon dadurch selbst, dass im Bundestag die Regierungsparteien den Löwenanteil der Gelder erhalten.

Auch die Stärkung der Abgeordneten gegenüber dem Parlamentsestablishment schlägt als Argument für die vielen Mitarbeiter nicht durch. Es wird bereits durch das Hochschießen der Fraktionsmittel konterkariert, die die Macht der Fraktionsführung weiter verfestigt. Und erst Recht wird die gleichheitswidrige Ohnmacht einfacher Abgeordneter durch die hohen Zulagen vertieft, die die Fraktionen ihren Funktionsträgern zahlen und die – mit Ausnahme vielleicht der Zulagen für Fraktionsvorsitzende – sämtlich verfassungswidrig sind und inzwischen vier Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zuwider laufen.

Ein missbräuchliches Geflecht: verdeckt verfassungswidrig

Insgesamt hat die politische Klasse ein umfassendes Missbrauchssystem entwickelt, um auf die öffentlichen Ressourcen an Geld und Personal ungestört zugreifen und sie für den Erhalt von Macht und Mandaten einsetzen zu können. Das widerspricht der Staatsfreiheit der Parteien und, da außerparlamentarische Parteien von dem auch für Parteizwecke eingesetzten Geldstrom ausgeschlossen sind, der politischen Gleichheit der Parteien und der Bürger.

Die Parteien haben die Verfassungswidrigkeit dieses Systems und vieler seiner Bestandteile bewusst in Kauf genommen. Das belegen die parlamentarischen Protokolle bei Erlass des Abgeordneten- und des Fraktionsgesetzes. Da die Gesetzesinitia-

toren die auf der Hand liegenden Einwände nicht widerlegen konnten, haben sie die Bürger und die Medien über die Verfassungswidrigkeit gezielt hinweg getäuscht und so die öffentliche Kontrolle einmal mehr ausgeschaltet.

Statt öffentlicher Kontrolle: Gerichtskontrolle

Die unerträgliche Mausehelei ist nur deshalb bisher nicht zum öffentlichen Skandal geworden, weil das tief gestaffelte Geflecht in seiner unerhörten Komplexität wenig zugänglich erscheint. Es bleibt also nur die Gerichtskontrolle.