



Wissenschaftliche Dienste
Abteilung II
Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

Mainz, den 20. Oktober 2017

WID - Im Fokus Nr. 17/8

Bundesverfassungsgericht: Wahlprüfungsbeschwerde gegen Bundestagswahl 2013 erfolglos

Mit Beschluss vom 19. September 2017 hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) eine Wahlprüfungsbeschwerde gegen die Wahl zum 18. Deutschen Bundestag im Jahr 2013 verworfen (Aktenzeichen: 2 BvC 46/14)¹. Es bestätigte dabei die Fünf-Prozent-Sperrklausel und hielt die Einführung eines Eventualstimmrechts für verfassungsrechtlich nicht geboten. Den Einsatz von Abgeordnetenmitarbeitern im Wahlkampf sieht das Gericht aber als besonders missbrauchsanfällig an und hat daher den Deutschen Bundestag aufgefordert, dafür zu sorgen, dass die Verwendung der staatlichen Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter einer nachvollziehbaren Kontrolle unterliegt.

I. Gegenstand des Verfahrens

Der Beschwerdeführer beanstandete mit seiner Wahlprüfungsbeschwerde im Wesentlichen die Fünf-Prozent-Sperrklausel (§ 6 Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 BWahlG), den Verzicht des Gesetzgebers auf die Einführung eines sogenannten Eventualstimmrechts und die „verschleierte Staats- und Wahlkampffinanzierung der Bundestagsparteien durch ihre Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahen Stiftungen“.

Er sah hierdurch die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien verletzt. Durch diese Verfassungsverstöße sei das Ergebnis der Wahl zum 18. Deut-

schen Bundestag vom 22. September 2013 erheblich beeinflusst und er in seinem „Grundrecht auf gleiche Wahl“ verletzt worden.

II. Entscheidungsgründe

1. Zulässigkeit der Wahlprüfungsbeschwerde

Soweit sich die Beschwerde gegen die Bereitstellung staatlicher Mittel für politische Stiftungen und Bundestagsfraktionen und deren Verwendung richte, sei sie bereits unzulässig, beschloss das BVerfG.

a. Mittelzuweisung und Handeln politischer Stiftungen

Der Beschwerdeführer habe die Möglichkeit eines **Wahlfehlers** durch die Mittelzuweisung oder das Handeln der politischen Stiftungen **nicht hinreichend substantiiert** dargetan. Es fehle an Ausführungen dazu, durch welche Verhaltensweisen und Aktivitäten die politischen Stiftungen auf die Bundestagswahl eingewirkt und deren Ergebnis beeinflusst hätten.

Etwas anderes ergebe sich auch nicht aus der allgemein gehaltenen Behauptung des Beschwerdeführers, das Handeln der politischen Stiftungen komme im Sinne einer „Kooperationseinheit“ der jeweiligen Mutterpartei zugute und beeinträchtige damit den Grundsatz der Gleichheit der Wahl. Denn insoweit lasse er die

¹ Zu einer kurzen Zusammenfassung der Entscheidung siehe WID-Kompakt Nr. 17/31.

auf politische Stiftungen bezogene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach diese ihre satzungsgemäßen Aufgaben in **hinreichender organisatorischer und personeller Unabhängigkeit** von den ihnen nahestehenden Parteien erfüllten, außer Acht. Die Gewährung von Globalzuschüssen an politische Stiftungen stelle **keine verdeckte Parteienfinanzierung** dar und verletze nicht das Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 GG.

b. Mittelbereitstellung und -verwendung bei Bundestagsfraktionen

Soweit der Beschwerdeführer sich gegen die Bereitstellung staatlicher Mittel für die Bundestagsfraktionen und insbesondere deren Öffentlichkeitsarbeit wende, fehle es ebenfalls an einer hinreichenden Substantiierung der Wahlprüfungsbeschwerde.

Der allgemeinen Behauptung des Beschwerdeführers, die Zuweisung von Fraktionsmitteln stelle eine „verdeckte Parteienfinanzierung“ dar, stehe entgegen, dass die Verwendung von Fraktionsmitteln strikt auf die **Wahrnehmung von Aufgaben** begrenzt sei, die den **Fraktionen als Teil der „organisierten Staatlichkeit“** zugewiesen sei.

Dem Beschwerdeführer sei zwar zuzugestehen, dass das Handeln der einzelnen Bundestagsfraktionen mit den jeweiligen Parteien verbunden werde, in deren Bewertung einfließe und sich damit auf die Wahlchancen der im Wettbewerb stehenden Parteien auswirken könne. Dies sei jedoch Teil des Prozesses der freiheitlichen Demokratie, wie das Grundgesetz sie verstehe. Sich daraus ergebende Ungleichheiten für die Teilnehmer des politischen Wettbewerbs seien hinzunehmen. Etwas anderes sei lediglich dann anzunehmen, wenn die **Fraktionen die ihnen zur Verfügung gestellten Ressourcen in einer nicht aufgabengerechten Weise parteinützig einsetzen** würden.

2. Unbegründetheit der Wahlprüfungsbeschwerde

Im Übrigen sei die Wahlprüfungsbeschwerde offensichtlich unbegründet. Ein mandatsrelevanter Verstoß gegen die Wahlrechtsgrundsätze des Grundgesetzes oder die Wahlrechtsvorschriften liege weder in Bezug auf die Fünf-Prozent-Sperrklausel (a.) noch hinsichtlich des Verzichts auf die Einführung eines Eventualstimmrechts (b.) und des Einsatzes von Abgeordnetenmitarbeitern im Bundestagswahlkampf 2015 (c.) vor.

a. Fünf-Prozent-Sperrklausel

Das BVerfG habe in ständiger Rechtsprechung die Fünf-Prozent-Sperrklausel bei der Wahl des Deutschen Bundestages für **verfassungskonform** erachtet. Die Ausführungen des Beschwerdeführers gäben keine Veranlassung, von dieser Rechtsprechung abzuweichen.

Dem Beschwerdeführer sei zwar zuzugestehen, dass es sich bei dem **sperrklauselbedingten Ausfall von 15,7 % der Wählerstimmen** bei der Bundestagswahl 2013 um eine beachtliche, bisher nicht erreichte Größenordnung handele. Dies allein führe jedoch nicht zu einem Zurücktreten des Ziels der Sperrklausel, die **Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Parlaments** zu sichern. Hinzu komme, dass der Anteil von 15,7 % bei der Mandatsverteilung unberücksichtigter Stimmen bisher einen Einzelfall darstelle, der auf das nur knappe Scheitern zweier Parteien² zurückzuführen sei. Ob und inwieweit sich Derartiges bei künftigen Bundestagswahlen wiederhole, sei nicht absehbar.

Entschließe sich der Gesetzgeber zur Einführung einer Sperrklausel, dürfe er in aller Regel **kein höheres als ein Fünf-Prozent-Quorum** - bezogen auf das Wahlgebiet - begründen. Innerhalb dieser Grenze unterliege es aber seiner Entscheidung, wie weit er die Möglichkeit zur Differenzierung ausschöpfe. Es stehe ihm grundsätzlich frei, auf die Sperrklausel zu verzichten, deren Höhe herabzusetzen oder andere geeignete Möglichkeiten zu ergreifen.

² Bei der Bundestagswahl 2013 scheiterten die FDP mit 4,8 % und die AfD mit 4,7 %, nur knapp an der Sperrklausel.

b. Verzicht des Gesetzgebers auf die Einführung einer Eventualstimme

Auch sei die Einführung einer Eventualstimme für den Fall, dass die über die Hauptstimme mit Priorität gewählte Partei wegen der Fünf-Prozent-Sperrklausel nicht die erforderliche Mindeststimmzahl erhalte, **verfassungsrechtlich nicht geboten**.

Die Einführung eines Eventualstimmrechts sei zwar einerseits geeignet, den mit einer Sperrklausel verbundenen Eingriff in den Grundsatz der gleichen Wahl insoweit abzumildern, als sich damit die Zahl der Wählerinnen und Wähler verringern ließe, die im Deutschen Bundestag nicht repräsentiert seien, wenn die von ihnen mit der Hauptstimme gewählte Partei an der Sperrklausel scheitere.

Andererseits erhöhe die Einführung einer Eventualstimme aber die **Komplexität der Wahl**, so dass eine Zunahme von Wahlenthaltungen und ungültigen Stimmen nicht ausgeschlossen erscheine. Vor allem aber sei die Eröffnung der Möglichkeit einer Eventualstimme mit **Eingriffen in den Grundsatz der Wahlgleichheit** verbunden. Dies gelte hinsichtlich der **Erfolgswertgleichheit**, falls sowohl die Haupt- als auch die Eventualstimme an Parteien vergeben würden, die jeweils die Sperrklausel nicht überwinden. Auch mit Blick auf die **Zählwertgleichheit** sei die Einführung eines Eventualstimmrechts nicht unproblematisch: Während die Stimmen derjenigen, die eine Partei wählten, die die Sperrklausel überwände, nur einmal gezählt würde, sei dies bei Stimmen, mit denen in erster Priorität eine Partei gewählt werde, die an der Sperrklausel scheitere, nicht der Fall. Vielmehr seien dann sowohl die Haupt- als auch die Eventualstimme gültig. Auch hinsichtlich des Grundsatzes der **Unmittelbarkeit der Wahl** könne die Eventualstimme Probleme aufwerfen, weil letztlich andere Wähler darüber entschieden, für wen eine Stimme abgegeben werde.

Vor diesem Hintergrund lasse sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit keine Pflicht des Gesetzgebers zur Einführung eines Eventualstimmrechts ableiten. Vielmehr sei es **Sache des Gesetzgebers**, die mit einem Eventual-

stimmrecht verbundenen Vor- und Nachteile gegeneinander abzuwägen und auf dieser Grundlage über dessen Einführung zu entscheiden.

c. Einsatz von Abgeordnetenmitarbeitern im Bundestagswahlkampf 2013

Hinsichtlich des Einsatzes von Abgeordnetenmitarbeitern im Bundestagswahlkampf 2013 liege eine mandatsrelevante Verletzung des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG und der Chancengleichheit der Parteien gemäß Art. 21 Abs. 1 GG ebenfalls nicht vor.

aa. Maßstäbe für den Einsatz von Abgeordnetenmitarbeitern

Die Unterstützung des Abgeordneten bei der Wahrnehmung seiner Mandatspflichten durch eigene Mitarbeiter und die Erstattung des damit verbundenen Aufwands (§ 12 Abs. 3 Satz 1 AbgG) sei auch in Wahlkampfzeiten kein Eingriff in den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien. Etwas anderes könne nur gelten, soweit **Abgeordnetenmitarbeiter im Rahmen ihrer dienstlichen Tätigkeit für Parteiaufgaben oder Wahlkampfaktivitäten eingesetzt** würden.

Zwar sei dem Beschwerdeführer zuzugestehen, dass die Wahlkreisarbeit des Abgeordneten in die Bewertung seiner Tätigkeit einfließe und auf die Wahlchancen seiner Person und der von ihm vertretenen Partei zurückwirke. Auch gehe gegen Ende der Legislaturperiode die Beanspruchung des Abgeordneten durch Tätigkeiten im Plenum, in den Ausschüssen und den Fraktionen des Parlaments zurück, während die Beanspruchung im Wahlkreis steige. Dies allein rechtfertige es jedoch nicht, den Anspruch des Abgeordneten auf Ersatz seines mandatsbedingten Aufwands (§ 12 Abs. 3 Satz 1 AbgG) während des Wahlkampfes dem Grunde nach von vornherein in Abrede zu stellen.

Zutreffend sei die Beobachtung, dass eine trennscharfe Abgrenzung zwischen der Wahrnehmung des Abgeordnetenmandats und der Betätigung im Wahlkampf nicht in jedem Einzelfall möglich sei, wie beispielsweise bei der **Beantwortung von Presse- und Bürgeranfragen**

in **Wahlkampfzeiten** oder der **Koordination von Veranstaltungen und öffentlichen Terminen**. Selbst wenn die wahlkreisbezogenen Aktivitäten der Abgeordneten und der Umfang der an sie gerichteten Anfragen in Vorwahlzeiten sprunghaft ansteigen würden, hindere dies den Einsatz der Abgeordnetenmitarbeiter jedoch nicht, soweit **im Einzelfall ein hinreichender Mandatsbezug erkennbar** vorliege. Sei dieser gegeben, sei der dienstliche Einsatz des Abgeordnetenmitarbeiters als Unterstützung des Abgeordneten bei der Wahrnehmung seines Mandats nicht zu beanstanden. Daraus sich ergebende Ungleichheiten für die Teilnehmer am politischen Wettbewerb seien als Teil des Prozesses einer freiheitlichen Demokratie, wie das Grundgesetz sie verstehe, hinzunehmen.

bb. Missbräuchlicher Einsatz von Abgeordnetenmitarbeitern im Wahlkampf

Der ganz überwiegende Teil der vom Beschwerdeführer angeführten Umstände sei zum Nachweis eines missbräuchlichen Einsatzes von Abgeordnetenmitarbeitern im Bundestagswahlkampf 2013 von vornherein nicht geeignet. Anhaltspunkte hierfür könnten sich nur aus den im Bericht des Politikmagazins „Report Mainz“ vom 17. September 2013 angesprochenen Sachverhalten und Äußerungen ergeben. Insoweit könne aber nach dem Ergebnis der Ermittlungen der Staatsanwaltschaft Berlin der Einsatz von Abgeordnetenmitarbeitern im Wahlkampf während der Dienstzeit nur in **sehr geringem, punktuelltem Umfang** als nachgewiesen angesehen werden. Eine weitergehende Aufklärung des Sachverhalts von Amts wegen komme nicht in Betracht, da es an **tauglichen Ansatzpunkten für ergänzende Ermittlungen fehle**. Soweit auf der Grundlage des staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens punktuell ein unzulässiger Einsatz von Abgeordnetenmitarbeitern im Bundestagswahlkampf 2013 in Betracht komme, fehle es an der erforderlichen **Mandatsrelevanz**.

³ 2017: 212,620 Mio. Euro - vgl. Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2017 vom 20. Dezember 2016, BGBl I S. 3016 ff. [Haushaltsgesetz 2017], Einzelplan 02 <Deutscher Bundestag>, Kapitel 0212, Titel 411 03.

cc. Regelungsdefizit zur Sicherstellung eines hinreichenden Mandatsbezugs

Es sei allerdings nicht von der Hand zu weisen, dass der **Einsatz von Abgeordnetenmitarbeitern** sich öffentlich **weitgehend nicht nachvollziehen** lasse. Zugleich könne der Abgeordnete bei der Wahrnehmung seines Mandats in erheblichem Umfang auf **staatlich finanzierte Ressourcen** zurückgreifen. Neben den für die Beschäftigung von Abgeordnetenmitarbeitern zur Verfügung gestellten Mitteln³, die in ihrem Volumen die Mittel der staatlichen Parteienfinanzierung deutlich überstiegen⁴, seien insoweit auch die den Fraktionen gewährten Zuschüsse⁵ und die Möglichkeiten des Abgeordneten in Rechnung zu stellen, sich der Unterstützungsleistungen der Verwaltung des Deutschen Bundestages, insbesondere des Wissenschaftlichen Dienstes, zu bedienen. Die sich aus einem ordnungsgemäßen Einsatz dieser Ressourcen ergebenden Ungleichheiten für die Teilnehmer am politischen Wettbewerb seien zwar als Teil des Prozesses einer freiheitlichen Demokratie, wie das Grundgesetz sie verstehe, hinzunehmen. Angesichts des erheblichen Umfangs der zur Verfügung gestellten Ressourcen gebiete der Grundsatz der Chancengleichheit aber eine **strikte Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben beim Einsatz dieser Mittel**. Ihrer zweckwidrigen Verwendung sei durch geeignete Vorkehrungen entgegenzuwirken.

Dies gelte für die Mittel zur Beschäftigung von Abgeordnetenmitarbeitern in besonderer Weise. Die unvermeidbaren Überschneidungen zwischen der Wahrnehmung des Abgeordnetenmandats im Wahlkreis und der Beteiligung am Wahlkampf führten zu **in hohem Maße missbrauchsanfälligen Situationen**. Hinzu komme, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Abgeordneten regelmäßig ein großes politisches und nicht selten auch ein persönliches, auf eine weitere Beschäftigung gerichtetes Interesse am Wahlerfolg des einzelnen Abgeordneten hätten. Umso notwendiger sei es, zur Ge-

⁴ 2017: 143,000 Mio. Euro - vgl. Haushaltsgesetz 2017, Einzelplan 60 <Allgemeine Finanzverwaltung>, Kapitel 6002, Titel 684 03.

⁵ 2017: 88,097 Mio. Euro - vgl. Haushaltsgesetz 2017, Einzelplan 02 <Deutscher Bundestag>, Kapitel 0212, Titel 684 01.

währleistung eines chancengleichen Wettbewerbs der politischen Parteien durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass die Abgeordnetenmitarbeiter sich im Rahmen ihrer dienstlichen Tätigkeit ausschließlich auf die Unterstützung des Abgeordneten bei der Erledigung seiner parlamentarischen Arbeit im Sinne von § 12 Abs. 3 Satz 1 AbgG beschränkten.

Dieser gebotenen Sicherstellung eines hinreichenden Mandatsbezugs bei der Tätigkeit der Abgeordnetenmitarbeiter genüge der gegenwärtige Regelungsbestand nicht. Der Abgeordnete erhalte zwar gemäß § 12 Abs. 3 Satz 1 AbgG Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern nur „gegen Nachweis“ ersetzt. Dabei habe er gemäß § 12 Abs. 3 Satz 5 AbgG das Haushaltsgesetz und die vom Ältestenrat erlassenen Ausführungsbestimmungen zu beachten und insbesondere einen Arbeitsvertrag vorzulegen, der mindestens die vom Ältestenrat in einem Musterarbeitsvertrag getroffenen Regelungen enthalten müsse. Eine zweckwidrige Verwendung der Mittel habe der Bundestagspräsident zu unterbinden sowie zu viel gezahlte Beträge zurückzufordern. Außerdem seien bei einem Einsatz der Mittel zur unzulässigen Parteienfinanzierung Strafzahlungen gemäß § 31c PartG festzusetzen. Des Weiteren könne der rechtswidrige Einsatz von Abgeordnetenmitarbeitern für Parteizwecke auch den Straftatbe-

stand der Untreue (§ 266 StGB) erfüllen. Darüber hinausgehende **Vorkehrungen zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Verwendung der dem Abgeordneten zur Verfügung stehenden Mittel** und insbesondere zum **Ausschluss des spezifischen Risikos eines unzulässigen Einsatzes von Abgeordnetenmitarbeitern im Wahlkampf** bestünden jedoch nicht. Insbesondere sei der Abgeordnete - im Unterschied zu den Fraktionen des Deutschen Bundestages (§ 52 Abs. 1 AbgG) - nicht verpflichtet, über den Einsatz dieser Mittel öffentlich Rechenschaft abzulegen. Eine **externe Kontrolle der Mittelverwendung** finde nicht statt. Spezifische Vorkehrungen zur Nachvollziehbarkeit der Einhaltung der Grenzen des § 12 Abs. 3 Satz 1 AbgG fehlten. Damit werde der besonderen Missbrauchsanfälligkeit hinsichtlich des Einsatzes von Abgeordnetenmitarbeitern im Wahlkampf nicht ausreichend Rechnung getragen.

Der Deutsche Bundestag werde zur Wahrung der Chancengleichheit der Parteien (Art. 21 Abs. 1 GG) durch ergänzende Regelungen des Abgeordnetengesetzes oder anderer untergesetzlicher Vorschriften dafür Sorge zu tragen haben, dass der Verwendung von Abgeordnetenmitarbeitern im Wahlkampf verstärkt entgegenwirkt werde und die Einhaltung der Grenzen des § 12 Abs. 3 Satz 1 AbgG **nachvollziehbarer Kontrolle** unterliege.