

Wolfgang Gerz, Hohen Neuendorf

Funktion und Bedeutung von „Vorwahlzeiten“ in der politischen Information

Zur regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit und Informationstätigkeit parlamentarischer Fraktionen

Die politische Informationstätigkeit in den Monaten vor einer Bundestags- oder Landtagswahl wird von Medien und jeweiliger parlamentarischer Opposition dann aufmerksam verfolgt. Denn Regierungen oder parlamentarische Fraktionen auf Bundes- oder Landesebene dürfen mit den ihnen zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln nicht verzerrend zugunsten – oder auch zu Lasten – einer Partei in den laufenden Wahlkampf eingreifen. Der Autor leistet einen Beitrag zur gegenwärtigen Diskussion über Grenzziehungen in der politischen Öffentlichkeitsarbeit, indem sein Fokus auf der fraktionellen Informationstätigkeit in der Vorwahlzeit liegt. Diese Informationstätigkeit der Fraktionen steht im Spannungsbogen der Forderungen in Prüfberichten, die die Landesrechnungshöfe verantworten, der Urteile oder Beschlüsse der Landesverfassungsgerichte und der Stellungnahmen der Parlamentsfraktionen selbst. Sowohl in Rechtsprechung wie Literatur greift man dabei gern auf die Rechtsgedanken zurück, die das Bundesverfassungsgericht zur regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit im März 1977 entwickelt hatte. Als Vergleichsmaßstäbe werden schließlich die umfangreichen Regelungen der US-Gesetzgebung zum „Franking Privilege“ – dem Informationsprivileg des US-Kongresses – herangezogen. Deren Ausführlichkeit, deren Detailgenauigkeit und organisatorische Vorkehrungen machen deutlich, welche Bedeutung der US-Gesetzgeber der formalen Chancengleichheit der Wahlbewerber und dem möglichen Ausschluss aller Verzerrungen des Wahlkampfes zumisst.

Deskriptoren: Politik, Partei, Öffentlichkeitsarbeit, Rechtsfragen

Function and Meaning of the “Pre-Election Period” for Governmental and Parliamentary Caucus Information Policy

Media and opposition parties in Parliament follow closely the dissemination of political information in the months before a Federal or a State election. Governments and caucuses of the German Federal Parliament and the

German State Parliaments are not allowed to take part in or try to influence election campaigns by means of budget appropriations – either in favor of or to the disadvantage of a political party. This article contributes to the ongoing discussion about political information policy by focusing on parliamentary caucuses in the “pre-election period”. Especially the information policy of caucuses is challenged in evaluation reports of General Accounting Offices on the State level and court rulings. Both, jurisdiction and scholarly literature took up the guidelines the Federal Constitutional Court developed in his ruling on governmental information policy in March 1977. To present a reference code and a scale of comparison, the article will introduce U.S. American legislation: the “franking privilege” constitutes and limits the information privilege of the U.S. Congress in the “pre-election period”. The code’s refinement, precision and its establishment of a clearance process for using the tool strongly indicate the importance, the U.S. legislators have attached to leveling the competitors’ playing field and barring distorting inroads into the realm of electoral campaigning

Keywords: politics, party, information policy, legislation

Fonction et signification de la «période pré-électorale» dans l’information politique: Les relations publiques du gouvernement et les activités d’information des groupes parlementaires

Durant les mois précédant une élection fédérale ou régionale, les activités d’information politique sont suivies de près par les médias et l’opposition parlementaire. Et ce pour la simple raison que les gouvernements ou les groupes parlementaires ne peuvent intervenir en faveur – ou en défaveur – d’un parti politique avec les moyens budgétaires mis à leur disposition pendant la campagne électorale. L’auteur contribue au débat actuel qui traite des limites des relations publiques politiques en mettant l’accent sur l’activité informationnelle des groupes politiques pendant la période pré-électorale. Cette activité d’information des groupes parlementaires est mise sous

pression par les revendications exprimées dans les rapports d'audit des Cours des comptes régionales, les jugements et décisions des Cours constitutionnelles régionales et les prises de position des groupes parlementaires eux-mêmes. Tant en droit qu'en littérature, il est souvent fait référence à l'idée que la Cour constitutionnelle fédérale a développée en Mars 1977 par rapport aux relations publiques gouvernementales. Enfin, les nombreux règlements du législateur américain du «Franking Privilege» – concernant le privilège d'information du Congrès américain – sont fréquemment utilisés comme indice de référence. Leur volume, leur souci du détail et leurs précautions d'organisation montrent très clairement l'importance que le législateur américain a attribué à l'égalité formelle des candidats aux élections et à l'élimination de toutes formes de distorsion lors des campagnes électorales.

Mots-clés: politique, parti, droit, relations publiques

1 Einleitung

Die Wahl zum 18. Deutschen Bundestag fand entsprechend der Anordnung des Bundespräsidenten über die Bundestagswahl 2013 vom 8. Februar 2013 am Sonntag, dem 22. September 2013 statt. Der 22. April 2013 war Stichtag für den Beginn der sog. Vorwahlzeit.

Die „Vorwahlzeit“, die einen Zeitraum von fünf Monaten bis zum Wahltermin markiert, gebietet nach dem Willen des Bundesverfassungsgerichts¹ Zurückhaltung in der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit. Ob die „Öffentlichkeitsarbeit“ von Parlamentsfraktionen ebenfalls diesem Gebot unterliegt, ist umstritten.

Im Folgenden werden Inhalt und Konsequenzen der sog. Vorwahlzeit für die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit nochmals dargestellt und im Hinblick auf die Informationstätigkeit der Parlamentsfraktionen vertiefend erörtert. Die Regelungen des U.S. Code zum „Franking Privilege“², die sich mit der Vorwahlzeit im amerikanischen Wahlkampf befassen und gewissermaßen das gesetzgeberische Gegenstück der USA zur deutschen verfassungsrichterlichen Rechtsprechung darstellen, werden dabei als Vergleichsmaßstab herangezogen. Der US Gesetzgeber hat für einen in beiden Rechtsordnungen gleich gelagerten Konflikt einen qualitativ unterschiedlichen Lösungsansatz gewählt.

¹ BVerfGE 44, S. 125 ff.

² 39.U.S.C. § 3210 ff. (Franking Privilege); Wolfgang Gerz, „Das Franking Privilege des US-Kongresses“, iwP 2010, S. 51–58.

2 Bundestagswahl 2013: Medienberichterstattung über Öffentlichkeitsarbeit

Die Medien berichteten im Zeitraum von April bis September 2013 von einer einzigen, die Vorwahlzeit möglicherweise verletzenden und damit grenzüberschreitenden Maßnahme. Diese betraf die fraktionelle Informationstätigkeit, nicht die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit.

Es handelte sich um den Fall einer Bundestagsfraktion³, die bereits zu Beginn des Jahres 2013 – also außerhalb der Vorwahlzeit – von sich reden machte, da sie Informationsbriefe an Bürger im gesamten Bundesgebiet auf Kosten der Fraktion versandt hatte. Die Fraktion hatte Mitte Juni 2013 noch einmal „nachgelegt“ und für einen Zeitraum von 14 Tagen einen als „Informationsfilm“⁴ deklarierten Kinospot in allen deutschen Landeshauptstädten zeigen lassen. Kritische Stimmen sahen in dieser Maßnahme der Fraktion bewusste Werbung zugunsten der sie tragenden Partei. Das Eintreten einer Fraktion mit staatlichen Finanzmitteln für „ihre“ Partei ist nicht statthaft. In beiden Fällen geht es um geldwerte Leistungen, die möglicherweise als unzulässige Parteispenden⁵ zu qualifizieren sind und unter diesem Aspekt durch die Bundestagsverwaltung geprüft werden. In zweiter Linie stellt sich die Frage, ob es sich auch um unzulässige Öffentlichkeitsarbeit handelt. Diese Prüfung wiederum ist sachlich dem Bundesrechnungshof vorbehalten.

Ein anders gelagerter, also nicht die Öffentlichkeitsarbeit berührender Fall betrifft den Finanzminister eines Landes, der Beamte seines Hauses zu Wahlkampfzwecken eingesetzt haben soll. Das Finanzministerium hatte hier „Handreichungen“ zu den Konsequenzen der Steuerpolitikvorschläge der Oppositionsparteien erarbeitet. Die Handreichungen waren durch den Minister an die Regie-

³ Stern.de, „Dubioser Umgang mit Steuermitteln“, <http://www.stern.de/politik/deutschland/bundesweit-fdp-werbrief-verschickt-bruederles-dubioser-umgang-mit-steuermitteln-1998394.html>

[5.6.2013]; „Stern“ vom 18.04.2013, S. 26: „Post für die Villenviertel“; „Der Spiegel“ Nr. 33/2013 vom 12.08.2013, S. 38, „Vier gute Jahre“ (Anmerkung: eine systematische Auswertung der überregionalen und regionalen Medien wurde in den fünf Monaten nicht durchgeführt).

⁴ „Der Spiegel“ Nr. 24/2013 vom 10.06.2013, S. 16, „Kino-Spot mit Steuergeld“.

⁵ § 25 Abs. 2, Nr. 1 Parteiengesetz: „Spenden von Parlamentsfraktionen bzw. -gruppen dürfen von Parteien nicht angenommen werden“; vgl. Pressemitteilung Nr. 3/2013 des Bundesverfassungsgerichts vom 16.01.2013, „Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen Öffentlichkeitsarbeit der Bundestagsfraktion erfolglos“.

rungsfraktionen versandt worden und dienten den Abgeordneten als Argumentationshilfe – ob im Wahlkampf oder im Parlament muss dahingestellt bleiben⁶. Fraglich war hier, ob dieser Vorgang als illegale Parteienfinanzierung zu bewerten ist.

Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit wird allgemein thematisiert, wenn deren finanzielle Volumen für die Jahre 2012 und 2013 verglichen und eine Steigerung der Ausgaben um das Doppelte für PR-Maßnahmen konstatiert wird⁷. Tatsächlich drückt sich in der bloßen Gegenüberstellung von Zahlen, die nicht in einen Bezugsrahmen eingepasst sind, Misstrauen gegen steuerfinanzierte „staatliche“ Informationstätigkeit aus⁸.

Die Medienberichterstattung lässt folgenden Eindruck zurück:

- Die bloße Möglichkeit einer Grenzüberschreitung, die einen Anfangsverdacht parteipolitischer Motivation⁹ begründet, wird sensibel registriert.
- Die fraktionelle Informationstätigkeit kann sich zum Problemkind staatlich finanzierter politischer Information entwickeln.

2.1 Vorbehalte gegen staatlich finanzierte Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen

Staatliche Öffentlichkeitsarbeit und deren Berührungspunkte mit der Vorwahlzeit sind häufig¹⁰ Gegenstand von Abhandlungen gewesen. Mit den Parlamentsfraktionen

⁶ FAZ vom 24.05.2013, „Die Partei, der Staat und der Brief 07/2013“ in: <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/wahl-in-hessen/hessischer-landtag-die-partei-der-staat-und-brief-07-2013-12192791.html> [9.9.2013]; hierzu Stellungnahme der Fraktion, <http://www.cdu-fraktion-hessen.de/inhalte/4/presse/13141/holgerbellino-hessischer-finanzminister-sorgt-fuer-klarstellung-beim-thema-abgeordnetenbriefe-/index.html> [2.8.2013].

⁷ FR vom 8. Juli 2013, „Werbung oder Wahlkampf – Bundesregierung gibt doppelt so viel Geld für PR-Maßnahmen aus wie im Vorjahr“, S. 1.

⁸ A. a. O.: Die Regierung habe das Geld direkt vor der Wahl in den ersten fünf Monaten ausgegeben, schreibt die Autorin. Das Geld dürfe in den ersten Monaten des Jahres, aber nicht unmittelbar vor dem Wahlgang – sprich in der Vorwahlzeit – ausgegeben worden sein.

⁹ Herbert von Arnim, „Der Staat als Beute: Die politische Klasse täuscht die Wähler“, *Schweriner Volkszeitung*.de: <http://www.svz.de/nachrichten/home/top-thema/artikel/der-staat-als-beute-die-politische-klasse-tauescht-die-waehler.html> [7.6.2013].

¹⁰ Herbert Mandelartz, „Öffentlichkeitsarbeit der Regierung – Begriff, Instrumente und Begrenzungen in der Vorwahlzeit“, *DÖV* 2009, S. 509–517; Markus Schwarzer, „Staatliche Öffentlichkeitsarbeit – Eine juristische Untersuchung der Frage, wie der Staat ... Öffentlichkeitsarbeit betreiben darf“, 1999; Hans Jarass, „Rechtsfragen der Öffentlichkeitsarbeit“, *NJW* 1981, S. 193–198.

haben jedoch neue Spieler das Feld der Öffentlichkeitsarbeit betreten und mit ihrer Informationstätigkeit die Möglichkeiten unzulässigen Einwirkens auf den Wahlkampf erweitert. Schon in den Augen des Bürgers sind Partei und Fraktion lediglich zwei Seiten einer Medaille. Die oben dargestellte Berichterstattung rückt die Frage der Abgrenzung von zulässiger und nicht zulässiger Informationstätigkeit der Fraktionen in den Blickpunkt. Um aber den Bogen dorthin zu schlagen, muss nochmals auf die verfassungsgerichtliche Herleitung des Begriffs „Vorwahlzeit“ eingegangen werden.

So wird argumentiert, dass der „parteipolitisch besetzte Staat“¹¹ der Versuchung ausgesetzt sei, sich des Staatsapparates zu anderen Zwecken zu bedienen. Es müsse ihm einfach schwerfallen, sich neutral zu verhalten. Staatliche Neutralität stelle eine unwahrscheinliche und „stets von neuem bedrohte Errungenschaft“ dar. In der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit müsse man das überwiegend werbende Element entdecken, eine strengere parlamentarische Kontrolle ist angezeigt. Die Kontrolle jedoch erfolge nicht, weil die Opposition von heute die Regierung von morgen sein möchte und dann genau diese Art von Öffentlichkeitsarbeit selbst betreiben wolle¹².

Auch das „Franking Privilege“ der Mitglieder des US-Kongresses war Vorbehalten genau dieser Art ausgesetzt. So machte der Kläger in „Common Cause v. Bolger“¹³ geltend, dass das US-Statut zum Franking Privilege Missbrauch durch den Amtsinhaber im Wahlkampf zulasse. Die gesetzliche Regelung genüge verfassungsrechtlichen Ansprüchen nicht¹⁴, weil dem Amtsinhaber ein geldwerter Vorteil gewährt und die Wiederwahl damit unterstützt werde. Nach Ansicht des diesen Fall entscheidenden US-District Court hatte der US-Gesetzgeber jedoch mit der Unterscheidung zwischen „official“ und „inofficial use“ in der Inanspruchnahme des „Franking Privilege“ gezeigt, dass er sich der Problematik eines Missbrauchs bewusst gewesen wäre und deshalb Regularien zum Schutz vor Missbrauch geschaffen hatte. Gesetzgebung müsse sich nicht durch Perfektion auszeichnen. Die in beiden Rechtskreisen durch den Gesetzgeber bzw. die Gerichte gleichermaßen zu beantwortende Frage lautete: Wie grenzt man zulässige von unzulässiger Öffentlichkeits-

¹¹ Dieter Grimm, in „Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland“, S. 627, Rdnr. 42, Hrsg.: Ernst Benda, Konrad Hesse, Wolfgang Heyde; 2. Auflage, Berlin 1994.

¹² Vgl. Mandelartz, S. 517.

¹³ Gerz, a. a. O. (FN 2), S. 56 (Nr. 14, FN 63: U.S. District Court, D.C., Sept. 7, 1982).

¹⁴ Gerz, a. a. O., S. 56 (Nr. 14).

arbeit bzw. Informationstätigkeit in der Vorwahlzeit ab, um die Chancengleichheit der Parteien im Wahlkampf zu bewahren?

Deutsche regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit, deren Legitimation und Grenzen sind das Ergebnis richterlicher Rechtsschöpfung¹⁵, während die Informationstätigkeit der Fraktionen des Bundes und der Länder von Beginn der 1990er Jahre an in einem Bundes- bzw. in Landesgesetzen geregelt wurde¹⁶. Dabei nahmen Gesetzgeber wie auch die Landesrechnungshöfe in ihren Prüfberichten Anleihen aus verfassungsrichterlichen Argumentationen auf. Öffentlichkeitsarbeit und Informationstätigkeit, sind also im Ansatz verwoben. Das hinzugezogene „Franking Privilege“, also das Recht der Mitglieder des US-Kongresses, Bürgerinnen und Bürger im Wahlkreis zu informieren, könnte mit seinen Regelungen neue Denkanstöße geben und Brücken zu einem besseren Verständnis der Problemlage bauen.

2.2 Vier Kleine Anfragen und eine Große Anfrage zur „Vorwahlzeit“¹⁷

Vor der Bundestagswahl 2002 hatte die damalige Opposition einen umfangreichen Fragenkatalog an die Bundesregierung gerichtet, welcher die jüngsten Maßnahmen regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit und insbesondere die Vorwahlzeit unter Kostenaspekten und Wertungsgesichtspunkten thematisierte. Kleine Anfragen scheinen während der Vorwahlzeiten 2005, 2009 und 2013 nicht mehr gestellt worden zu sein. 2003 hatte allerdings eine Fraktion eine „Große Anfrage“ zur Öffentlichkeitsarbeit

an die Bundesregierung gerichtet. Fragen und Antworten aller Anfragen beschreiben die aus der Sicht einer Opposition bestehenden neuralgischen Punkte einer Öffentlichkeitsarbeit in der Vorwahlzeit. Folgende Beispiele: Die oben erwähnten Handreichungen eines Finanzministeriums z. B. hat es in etwas abgewandelter Form schon 2002 gegeben. In der Antwort¹⁸ war ausgeführt worden, dass die Analysen eine übliche Schnellauswertung tagespolitisch relevanter Verlautbarungen bzw. Veröffentlichungen zu Finanz- und wirtschaftspolitischen Fragen darstellten. Sie würden deshalb nicht die Vorgaben zur Vorwahlzeit tangieren. Die Bundesregierung hatte weiter eine Informationskampagne „Mehr Chancen ... machen das Leben für Familien spürbar leichter“ bis zum Beginn des sog. Vorwahlzeitraumes am 25. April 2002 durchgeführt und mit einer doppelseitigen Anzeige im „Stern“ abgeschlossen¹⁹, wobei die Kosten bei 79.0 € gelegen hatten. Nach Einlassung der Bundesregierung sei die Kampagne Ausdruck ihrer Informationspflicht, wonach sie der Öffentlichkeit die Politik und deren Maßnahmen darzulegen habe. Die Bundesregierung betonte, dass die durch das Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze für staatliche Öffentlichkeitsarbeit in der Vorwahlzeit eingehalten würden. Bei Maßnahmen wie der Kampagne zum Zuwanderungsgesetz, die in der Vorwahlzeit ausgeführt wurde, betonte die Bundesregierung die umfassende und sachliche Art der Information, die jede Emotionalisierung der Thematik vermeide²⁰.

Politische Information in einem nahezu alle Lebensbereiche umfassenden wirtschaftswerblichen Umfeld zu platzieren, ist außerordentlich schwierig. Aufmerksamkeit zu erzeugen und zu binden, ist die eigentliche Herausforderung politischer Öffentlichkeitsarbeit²¹. Darauf wird in der Vorbemerkung zur Großen Anfrage²² hingewiesen, wo die Fragesteller die auffallende häufige Nutzung der Instrumente „Plakat“ und „Anzeige“ implizit rügen. Der größte Teil der Haushaltsmittel wäre für die Schaltung von Anzeigen, Illustrationen sowie plakativen und werblichen Texten eingesetzt worden. Sachinformationen hingegen nur durch Hinweise auf Internetadressen gegeben. Da aber ein Teil der Bevölkerung, insbesondere die älteren Menschen, keinen Zugang zum Internet hätten, blieben in der Wahrnehmung nur die plakativen Elemente der Anzeigen haften. Die tatsächliche Wirkung

¹⁵ § 31 (1) Bundesverfassungsgerichtsgesetz: „Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts binden die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden. (2) In den Fällen des § 13 Nr. 6, 6a, 11, 12 und 14 hat die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Gesetzeskraft.“

¹⁶ 16. Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes, BGBl. vom 19.03.1994, Teil I, Nr. 17, S. 526.

¹⁷ Antworten der Bundesregierung auf die Kleinen Anfragen der Fraktion der CDU/CSU: Deutscher Bundestag,

Drucksache 14/9152: ÖA der Bundesregierung in der Vorwahlzeit – Anzeigen, Internet-Auftritt, Leistungsbericht und Besucher-Film

Drucksache 14/9209: ÖA der Bundesregierung in der Vorwahlzeit – Projekte, Presse- und Hörfunkdienste, Demoskopie

Drucksache 14/9477: ÖA der Bundesregierung in der Vorwahlzeit – Agenturen und Dienstleister der Bundesregierung

Drucksache 14/9603: ÖA der Bundesregierung in der Vorwahlzeit – neue Diskussions- und Beteiligungsforen im Internet, Zuwanderungsgesetz-Kampagne, Internet-Ausgaben

Große Anfrage Drucksache 15/1960; Antwort Drucksache 15/2912.

¹⁸ Drucksache 14/9152, Fragen Nr. 34 und Nr. 38.

¹⁹ Drucksache 14/9152, Nr. 6.

²⁰ Drucksache 14/9603, Nr. 26.

²¹ Drucksache 14/9477, Nr. 3.

²² Vgl. FN 17.

der Botschaften auf die Adressaten sei deshalb nicht sachlicher, sondern allein werbender Natur²³. Diese Schlussfolgerungen werden durch die Feststellungen der Landesrechnungshöfe zum Charakter von Anzeigenschaltungen der Fraktionen gedeckt. Diese im Rahmen fraktioneller Informationstätigkeit genutzten Instrumente werden gerade deshalb skeptisch beurteilt, weil sie prägende Stilmittel der Parteien im Wahlkampf seien: Wahlkampf der Parteien beruhe vornehmlich auf Anzeigen und Plakaten.

2.3 Wertung

Während regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit immer Gegenstand einer durch die Bundesregierung zu beantwortenden Kleinen oder Großen Anfrage der Opposition im Deutschen Bundestag sein kann, wurde die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen selbst noch nicht in einer Aussprache thematisiert. Allerdings hatte der Landtag Rheinland-Pfalz einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss zum Verhalten einer Oppositionsfraktion einschließlich ihrer Abgeordneten und Mitarbeiter eingesetzt, der sich mit möglichen Verfehlungen bei der Verwendung von Fraktionsmitteln – auch unter dem Aspekt der Informationstätigkeit – befassen sollte. Der Verfassungsgerichtshof des Landes bestätigte im Oktober 2010 das Recht des Landtages, parlamentsinterne Vorgänge zum Gegenstand eines Untersuchungsausschusses zu machen²⁴. Ansonsten war es auf Landesebene in jüngerer Zeit den Parteien oder einzelnen Wahlbewerbern überlassen geblieben, sich gegen eine möglicherweise unzulässige Informationstätigkeit von Fraktionen zu wenden.

3 Zur Legitimation regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit

Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit wird als Annexkompetenz zur politischen Verantwortung einer Regierung und damit – selbstverständlich – auch als legitim

²³ Vgl. „Die Welt“ vom 5.08.2013, S. 1, „Senioren ohne Internet abgehängt“, wonach 70 Prozent aller über 70-Jährigen keinen Zugang zum Internet hätten.

²⁴ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 11.10.2010, Az. VGH 24/10, NVwZ 2011, S. 115.

begriffen²⁵. Diese Öffentlichkeitsarbeit bedarf deshalb keiner gesetzlichen Ermächtigung²⁶. Das Bundesverfassungsgericht sieht staatliche Öffentlichkeitsarbeit zudem nicht nur als zulässig, sondern auch als notwendig an²⁷. Eine verantwortungsvolle Teilhabe der Bürger an der politischen Willensbildung gebiete deren Information²⁸. Es gelte auch, Verständnis für unpopuläre Maßnahmen zu wecken und Zusammenhänge offenzulegen²⁹. Die Information der Bürger müsse sachgerecht und objektiv gehalten sein³⁰.

3.1 Bestimmung der Vorwahlzeit

(1) Urteil des BVerfG vom 2. März 1977

Der Rechtsgedanke der Vorwahlzeit dient dem bei Wahlen geltenden Neutralitätsgebot, das sowohl für die Bundesregierung wie für die Landesregierungen gilt. Bei Wahlen zum Deutschen Bundestag leitet sich dies aus Art. 20 Abs. 1 und 2 GG, der demokratischen Staatsform ab und aus Art. 38 Abs. 1 GG, dem Gebot der Wahlgleichheit und Wahlfreiheit. Art. 21 GG sichert Institution und Status der politischen Parteien und das Recht der Parteien auf Chancengleichheit. Über das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG sind Länder und auch Kommunen gleichermaßen an die Grundsätze von Wahlfreiheit und Wahlgleichheit gebunden. Sie müssen ebenfalls die Chancengleichheit der politischen Parteien respektieren.

Das Bundesverfassungsgericht führte in seinem Urteil zur „Vorwahlzeit“ aus, dass sich ein genauer Stichtag nicht eindeutig bestimmen lasse, von dem an das Gebot äußerster Zurückhaltung strikt zu beachten und für Arbeits-, Leistungs- und Erfolgsberichte kein Raum mehr sei. Als Orientierung könne aber der Zeitpunkt gelten, an dem der Bundespräsident den Wahltag bestimme³¹.

²⁵ Vgl. Frank Schürmann, „ÖA der Bundesregierung – Struktur, Medien, Auftrag und Grenzen eines informellen Instruments der Staatsleitung“, 1992, mit einem umfassenden Überblick über die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung auf S. 29–56.

²⁶ Anke Engelbert/Martin Kutschka, „Staatliche ÖA und Demokratieprinzip“, NJW 1993, S. 1233–1237; vgl. Schwarzer, FN 10: Der Autor schließt seine Dissertation mit dem „Entwurf eines Gesetzes zur Regelung staatlicher ÖA“ ab.

²⁷ BVerfGE 20, S. 56, 99 f.

²⁸ BVerfGE 44, S. 125 (147).

²⁹ A. a. O., S. 148.

³⁰ BVerfGE 63, S. 230 (243).

³¹ BVerfGE 44, S. 125 (167 f.).

In einem Sondervotum³² unterstrich Verfassungsrichter Geiger, dass die „Wahlkampfzeit“ im Bundeswahlgesetz fixiert sei. Das Gesetz stelle auf die Verfügung des Bundespräsidenten ab, welche die Zeit der Wahlvorbereitung an die Bestimmung des Tags der Hauptwahl, den Wahltag knüpfe. Entscheidend sei die Formalisierung der Wahlkampfzeit, um zu einer zeitlichen Eingrenzung des Streitgegenstandes zu gelangen, die praktische Orientierung gäbe.

Verfassungsrichter Rottmann demgegenüber hielt in seinem Sondervotum eine Beschränkung der Öffentlichkeitsarbeit der Regierung während der „Vorwahlzeit“ für nicht gerechtfertigt. Denn dies bedeutete, dass rund ein halbes Jahr vor der Bundestagswahl auch sachlich notwendige und hochwertige Informationsarbeit der Bundesregierung „wegen einer nur theoretisch möglichen Beeinträchtigung der Wahlchancen der parlamentarischen Opposition“ verboten würde.

(2) Politische Absprache zur Geltungsdauer der Vorwahlzeit

Die Sprecher von Bundesregierung und Landesregierungen vereinbarten im Nachgang zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1977 eine Vorwahlzeit von fünf Monaten³³. Angesichts des mit der Einrichtung der Vorwahlzeit angestrebten Schutzes des Wahlkampfes vor unzulässiger staatlicher Einflussnahme erstaunt, dass Regierungen aus Bund und Ländern eine Regelung zur Vorwahlzeit aushandelten und in einer informellen Absprache festlegten. Man hätte sich berufenere Institutionen vorstellen können wie etwa eine Unabhängige Kommission, bestehend aus Medienexperten und Staatsrechtlern. Man hätte auch den Bundestagspräsidenten und die Präsidenten der Landtage bitten könne, eine Regelung auszuarbeiten. Diese parlamentarischen Organe nehmen die Interessen aller Abgeordneten überfraktionell wahr³⁴. Sie sind nicht nur Sachwalter parlamentarischer Interessen, sondern darüber hinaus z. B. auch für die Rechenschaftsberichte der politischen Parteien zuständig. Anders wäre die Sachlage dann gewesen, wenn die Sprecher den Zeitkorridor des Bundesverfassungsgerichts zugunsten der schützenswerten Interessen konkre-

tisiert hätten, also ausdrücklich auf sechs Monate oder aber einen längeren Zeitraum festgelegt hätten.

Die Frage der richtigen formellen Zuständigkeit für die Absprache darf allerdings heute hintangestellt werden. Die Vorwahlzeit wurde mit der informellen Abrede implementiert und ist bis heute über drei Jahrzehnte hin unangefochten geblieben³⁵.

(3) Vorzeitige Auflösung des Deutschen Bundestages

Auf einen Sonderfall der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit mit Bezug zur Vorwahlzeit, nämlich die vorgezogene Neuwahl, soll noch eingegangen werden. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Februar 1983 beginnt im Falle vorgezogener Neuwahlen die Vorwahlzeit erst, wenn der Bundespräsident die Neuwahlen angeordnet und einen Wahltermin festgesetzt hat. Dieser Zeitpunkt liegt bei vorzeitiger Auflösung des Bundestags natürlich näher als fünf Monate am Wahltermin.³⁶ Die einschlägigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes zur staatlichen Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere die für die sogenannte Vorwahlzeit geltenden Festlegungen finden dennoch Berücksichtigung³⁷.

3.2 Öffentlichkeitsarbeit in der Vorwahlzeit

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil von März 1977 den Inhalt des Neutralitätsgebots in der Vorwahlzeit folgendermaßen beschrieben: Staatsorganen sei es versagt, sich in amtlicher Funktion im Hinblick auf Wahlen mit politischen Parteien zu identifizieren und sie unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen, insbesondere durch Werbung die Entscheidung des Wählers zu beeinflussen. Vorwahlzeiten ließen Veröffentlichungen aus „akutem Anlass“ allerdings zu. So dürfe über aktuelle Entscheidungen – zum Beispiel über Gesetzesänderungen – informiert werden³⁸. Wörtlich heißt es: „Ein parteiergreifendes Einwirken von Staats-

³⁵ Dennoch hat sich der ursprünglich vom BVerfG ins Auge gefasste Zeitraum von sechs Monaten eingepreßt. Die Rechnungshöfe von Bund und Ländern sahen noch 2001 als Vorwahlzeit einen Zeitraum von „etwa sechs Monaten vor dem Wahltag“ an, vgl. FN 68; Empfehlungen des Landesrechnungshofs Baden-Württemberg aus 2008, S. 20, FN 84.

³⁶ Pressemitteilung BPA zur „Öffentlichkeitsarbeit in Vorwahlzeiten“ vom 30.06.2005, <http://archiv.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Artikel/2005/06/2005-06-30-oeffentlichkeitsarbeit-in-vorwahlzeiten.html> [11.6.2013].

³⁷ Vgl. FN 36, Pressemitteilung BPA.

³⁸ Vgl. FN 36, Pressemitteilung BPA.

³² A. a. O., S. 167 f.

³³ Druckache 14/9152, Nr. 18 (FN 17).

³⁴ § 7 GO Deutscher Bundestag: „Der Präsident vertritt den Bundestag und regelt seine Geschäfte. Er wahrt die Würde und die Rechte des Bundestages, fördert seine Arbeiten, leitet die Verhandlungen gerecht und unparteiisch und wahrt die Ordnung im Hause.“

organen in die Wahlen zur Volksvertretung ist auch nicht zulässig in der Form von Öffentlichkeitsarbeit. Die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung findet dort ihre Grenze, wo die Wahlwerbung beginnt³⁹.

Als Indizien für eine Wahlwerbung etwa können Broschürentitel gesehen werden, die ohne akuten Anlass sowie in großer Zahl erscheinen und mehr dem Bekanntheitsgrad der Regierung und der Sympathiewerbung als dem Informationsbedürfnis dienen. Dies gilt für z. B. für Leistungsbilanzen oder Rechenschaftsberichte der Regierung. Auch die äußere Form und die Aufmachung von Anzeigen und Druckschriften mögen als Anhaltspunkte dienen – etwa, wenn der informative Gehalt einer Druckschrift oder Anzeige eindeutig hinter die reklamehafte Aufmachung zurücktritt. Inhaltlich mag ein parteiergreifender Charakter daran erkennbar sein, dass die Regierung sich als eine von bestimmten Parteien getragene Regierung darstellt, für diese wirbt oder sich mit negativem Akzent oder gar herabsetzend über die Oppositionspartei und deren Repräsentanten äußert. Indiz für parteiergreifendes Hineinwirken kann ferner sein, dass eine Regierung deutlich ihre Absicht zum Ausdruck bringt, im Amt bleiben zu wollen. Je näher die Veröffentlichungen an die „heiße Phase“ des Wahlkampfes heranrücken, umso größere Zurückhaltung ist geboten.

3.3 Öffentlichkeitsarbeit im Internet und Vorwahlzeit

Mit den Möglichkeiten, die sich regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit im Internet eröffnen, stellen sich neue Fragen zu den Schranken in der Vorwahlzeit. Denn das erweiterte Repertoire ist nicht nur quantitativer Natur, sondern auch qualitativer. Öffentlichkeitsarbeit vermag jetzt auf Instrumente zurückzugreifen, die sich bei Abfassung des Urteils vom März 1977 jeder Vorstellung entzogen. Der Bürger⁴⁰ könne beispielsweise durch das Internet zur unmittelbaren Kommunikation über Verlosungen und Preisausschreiben angehalten und so zur Testperson mit dem Ziel einer Vorprüfung politischer Kampagnen⁴¹ gemacht werden. Die Frage nach einem Kriterienkatalog zur Zulässigkeit elektronischer Maßnahmen in der Vorwahlzeit – etwa das Vorhalten von Informationen auf Webseiten, dem Versand eines elektronischen Newsletters, dem Einstellen von You-Tube-Filmen – ist in der Li-

teratur⁴² zur Diskussion gestellt worden. Die Frage etwa wurde debattiert, wann der Bezug eines Newsletter-Abonnements in der Vorwahlzeit freiwillig ist und ob etwa technische Vorkehrungen des Absenders, die zu einem automatischen Bezug⁴³ weiterer Informationen bei einem einmaligen Besuch der Webpage führen, zulässig sind. Da die Technik neue Vertriebswege für den Transport einer Botschaft bereit stellt, müssten auch Fragen der Zulässigkeit diskutiert werden. Bisher ist allerdings kein Sachverhalt bekanntgeworden, in dem die Nutzung des Internets Defizite in den Beurteilungsmöglichkeiten von Maßnahmen der elektronischen Öffentlichkeitsarbeit offenbart hätte. Das Potential des Internets lässt allerdings erwarten, dass schon ein einzelner „Fall“ den Anstoß zur Erarbeitung von Regularien geben könnte.

3.4 Jüngere Rechtsprechung: „Tag der offenen Tür“; „Begleitschreiben“

Auch wenn die Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1977 allgemein anerkannt sind und auch eingehalten werden, dienen zwei Gerichtsurteile aus jüngerer Zeit einer besseren Veranschaulichung. Die Sachverhalte zeigen, dass die durch das Bundesverfassungsgericht entwickelten Systemgrenzen der Öffentlichkeitsarbeit nicht in Frage gestellt werden.

3.4.1 Der „Tag der offenen Tür“⁴⁴

Die Durchführung des „Tags der offenen Tür“ in der rheinland-pfälzischen Staatskanzlei im September 2005 verstoße gegen das Demokratieprinzip sowie die Grundsätze freier Wahl und Chancengleichheit der Parteien. Denn er fände im unmittelbaren Vorfeld der Bundestagswahl im September 2005 statt und sei als Sympathiewerbung für den Ministerpräsidenten angelegt. Die ÖA-Maßnahme solle damit im Bundestagswahlkampf seiner Partei zugutekommen.

³⁹ Mandelarzt, a. a. O., S. 515 (FN 10); Karl-Heinz Ladeur, „Verfassungsrechtliche Fragen regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit und öffentlicher Wirtschaftstätigkeit im Internet“, DÖV 2002, S. 1–11; vgl. auch Mandelarzt, Herbert/Grotelüsch, Henning, „Das Internet und die Rechtsprechung des BVerG zur Öffentlichkeitsarbeit der Regierung“, NVwZ 2004, S. 647–650.

⁴⁰ So Verfasser nach Besuch Homepage einer U.S. State Assembly widerfahren.

⁴¹ VerfGH Rheinland-Pfalz, VGH O 17/05 vom 23.10.2006: [http://www.mjv.rlp.de/Gerichte/Verfassungsgerichtshof/Entscheidungen/\[18.7.2013\]](http://www.mjv.rlp.de/Gerichte/Verfassungsgerichtshof/Entscheidungen/[18.7.2013]).

³⁹ BVerfGE 44, S. 125 (LS 4).

⁴⁰ Ladeur, a. a. O., S. 4.

⁴¹ Ladeur, S. 5.

Im nahen Vorfeld einer Wahl tritt die Befugnis der Regierung, den Bürger auch über zurückliegende politische Tatbestände, Vorgänge und Leistungen sachlich zu informieren, zunehmend hinter das Gebot zurück, die Willensbildung des Volkes vor den Wahlen von staatlicher Einflussnahme freizuhalten. Öffentlichkeitsarbeit dürfe sich der modernen Kommunikationsformen bedienen, die in der heutigen „Mediendemokratie“ üblich seien. Soweit öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen auch Unterhaltungscharakter zukomme, dürfe dieser nicht im Vordergrund stehen. Maßgeblich sei, ob die Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung parteiergreifend in den Bundestagswahlkampf hineinwirke. Das Erzielen parteibezogener Sympathieeffekte für die Bundestagswahl dürften dabei nicht nur Nebenwirkung, sondern müssten Ziel der Öffentlichkeitsarbeit auf Landesebene sein.

3.4.2 Das „Begleitschreiben“⁴⁵

Der Verfassungsgerichtshof Saarland stellte fest, dass die Regierung des Saarlandes gegen das Gebot der Neutralität des Staates im Wahlkampf und den Grundsatz der Chancengleichheit bei Wahlen verstoßen und durch unzulässige Wahlwerbung in den Landtagswahlkampf 2009 eingegriffen hat. Zur Begründung führte er aus: Bei Abgrenzung von zulässiger Öffentlichkeitsarbeit und unzulässiger Wahlwerbung richtet sich für die engere Vorwahlzeit das Gebot äußerster Zurückhaltung in der Öffentlichkeitsarbeit an die Regierung. In den drei Monaten vor dem Wahltag können Veröffentlichungen die Funktion parteiischer Werbemittel in der Wahlauseinandersetzung annehmen. Bei der Broschüre „Saarland: aber sicher“ habe die Landesregierung die Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit überschritten. Inhaltlich werde der parteiergreifende Charakter daran erkennbar, dass die Regierung sich als eine von bestimmten Parteien getragene Regierung darstelle und für sie werbe: U. a. mit den Sätzen, dass in den Jahren 2000 bis 2009 die Landesregierung 860 Polizeianwärterinnen und -anwärter eingestellt habe. Bei der vorherigen Regierung wären es von 1990 bis 1999 gerade einmal 276 gewesen. Damit habe sich die Regierung mit der Partei, der ihre Mitglieder angehören, identifiziert. Mit den Anzeigen der Serie „Der Ministerpräsident informiert“ ab Ende Mai 2009 habe die Regierung ebenfalls die Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit überschritten. Auch der Brief des Ministerprä-

⁴⁵ VerfGH Saarland, Lv 4/09 vom 01.07.2010: http://www.saarland.de/SID-3E724395-28190469/7025_68851.htm [10.7.2013]; <http://www.verfassungsgerichtshof-saarland.de/frames/index.html> [19.7.2013]

sidenten vom Mai 2009 verletzte das Gebot der Neutralität im Wahlkampf. Es habe kein aktuell besonderer Anlass zur Information bestanden, da die Beschäftigten des Landes bereits Mitte April Gehaltsabrechnungen für den Monat Mai erhalten hatten, in denen die Erhöhung der Besoldung ausgewiesen war. In diesem Schreiben war den Mitarbeitern für ihr Engagement gedankt und auf die Leistungen der Landesregierung für den öffentlichen Dienst, insbesondere auf die vollzogene Erhöhung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge, hingewiesen worden.

3.5 Wertung

Das Bundesverfassungsgericht entwickelte in seiner Rechtsprechung Legitimation und Grenzen regierungamtlicher Öffentlichkeitsarbeit. Die Verfassungsgerichtshöfe der Länder orientierten sich in ihren Entscheidungen an diesen Grundsätzen und fügten durch ihre Kasuistik neue Leitsätze zu dem bereits vorhandenen „Regelwerk“ hinzu. Über Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit im Internet hatten die Verfassungsgerichte bisher allerdings noch nicht zu entscheiden. Technische Besonderheiten würden im Streitfall vermutlich eine erneute Rechtsfortbildung notwendig machen.

4 Zur Legitimation der Informationstätigkeit von Parlamentsfraktionen

Das 16. Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes (Fraktionsgesetz) wurde am 12. November 1993 im Deutschen Bundestag mit großer Mehrheit angenommen⁴⁶, am 11. März 1994 verkündet⁴⁷ und trat zum 1. Januar 1995 in Kraft. Nach § 47 Abs. 3 AbgG können die Fraktionen und ihre Mitglieder die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten. Die hierfür zugewiesenen Mittel dürfen nach § 50 Abs. 4 S. 2 nicht für Parteiaufgaben verwendet werden⁴⁸. Die Fraktionen haben nach § 52 Abs. 2 Nr. 2f.)

⁴⁶ FAZ vom 13.11.1993, S. 1 „Fraktionsgesetz im Bundestag angenommen“.

⁴⁷ BGBl. vom 19. März 1994, Teil I, Nr. 17, S. 526.

⁴⁸ FAZ vom 26.08.2000, S. 1 „Unterstützung durch die Fraktionen war nicht ungewöhnlich“: „Auf Befragen dieser Zeitung sagte Schäuble, vor 1994 sei die Unterstützung der Parteien durch ihre Fraktionen nichts Ungewöhnliches gewesen...“.

über die Ausgaben für ihre Informationstätigkeit öffentlich Rechenschaft abzulegen. Der Bundesrechnungshof prüft nach § 53 Abs. 1 die wirtschaftliche und ordnungsgemäße Verwendung der Mittel.

4.1 Empfehlungen der Kommission zur Parteienfinanzierung

Die im Sommer 1992 durch Bundespräsident von Weizsäcker eingesetzte Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung hatte den Auftrag, Vorschläge für eine künftige Regelung der mit der Parteienfinanzierung zusammenhängenden Fragen zu erarbeiten. In den Empfehlungen dieser Kommission⁴⁹ wurden auch eine Reihe von Verbesserungsvorschlägen⁵⁰ der bisher geübten Praxis der Fraktionsfinanzierung erarbeitet. Schließlich bestünde eine enge Verknüpfung zwischen Fraktion und der sie tragenden Partei⁵¹. Die Kommission schlug spezielle Fraktionsgesetze für Bund und Länder vor. Deren Bestimmungen sollten die öffentlichen Leistungen an die Fraktionen nach Art und Höhe genau benennen. Auch sollten die Mittel nicht mehr als Globalbetrag, sondern spezifiziert im Haushaltsplan ausgewiesen werden. Das Grundgesetz sollte um einen Art. 49 GG (Fraktionen) ergänzt werden.

(1) Die Fraktion: Vertreterin der Partei im Parlament?

Die Höhe staatlicher Finanzzuwendungen an Fraktionen hat immer in der öffentlichen Kritik⁵² gestanden, da diese sich auf allen Ebenen vervielfachten⁵³. Man sah in der Fraktionsfinanzierung einen Nebenweg der Parteienfinanzierung. Selbst die Zuschüsse an die Parteien würden – teilweise – durch die Fraktionszuschüsse übertroffen. So hätten seit 1950 die Bundestagsfraktionen ihre staat-

lichen Mittel ver-450-facht⁵⁴. Der Begriff der „Fraktionsparteien“⁵⁵ war geprägt.

Informationstätigkeit von Fraktion und Partei nicht zu unterscheiden

Vor diesem Hintergrund war die gesetzliche Festschreibung eines Rechts zur Information der Fraktionen im Deutschen Bundestag auf Vorbehalte gestoßen⁵⁶. Schon in den Augen des Bürgers seien Partei und Fraktion lediglich zwei Seiten einer Medaille, was gerade auch bei Besetzung von Partei- und Fraktionsämtern in Personalunion deutlich würde. Die Darstellung der politischen Arbeit durch eine Fraktion unterscheide sich tatsächlich von der Partei nur durch den Autor⁵⁷. Öffentlichkeitsarbeit sei allein dem Bereich der Parteien zuzuordnen. Eine aus Steuergeldern bezahlte Kommunikation der Fraktionen sei abzulehnen. Fraktionen seien nicht als eigenständige politische Größen zu begreifen, denen eine nach außen gerichtete Öffentlichkeitsarbeit zustehen könne⁵⁸. Öffentlichkeitsarbeit bedeute Werbung und fraktionelle Öffentlichkeitsarbeit stünde damit in Konkurrenz zu den Zielen politischer Parteien. Denn nur diese und nicht die Fraktionen im Parlament dürften auf die Willensbildung der Wähler Einfluss nehmen.

Verletzung des Gleichbehandlungsanspruchs

Die Finanzierung fraktioneller Öffentlichkeitsarbeit einträchtige zudem den Gleichbehandlungsanspruch der nicht im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien. Deren Kandidaten müssten nämlich im Wahlkampf gegen die bereits etablierten Parteien antreten⁵⁹. Eine weitere verfassungswidrige Ungleichbehandlung könnte fraktionslose Abgeordnete im Hinblick auf fraktionsangehörige Abgeordnete betreffen. Denn fraktionsangehörige Abgeordnete hätten nach dem Abgeordnetengesetz einen

⁴⁹ Bundestagsdrucksache 12/4425 vom 19.02.1993, S. 1–78 (Fraktionen: 33–36); mit abweichender Meinung von Arnim (S. 51–57).

⁵⁰ Bundestagsdrucksache 12/4425, S. 36.

⁵¹ Bundestagsdrucksache 12/4425, S. 10.

⁵² Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 12/190 vom 12.11.1993, Beratung des AbG (Fraktionsgesetzes), S. 16415, MdB Hörster: „Die Beratungen zum Fraktionsgesetz wurden ja, wie zur Zeit üblich und Mode, in der Öffentlichkeit mit Halbwahrheiten, Verdrehungen und missgünstigen Bemerkungen begleitet ...“; Martin Morlok, „Gesetzliche Regelung des Rechtsstatus und der Finanzierung der Fraktionen“, NJW 1995, S. 29–31.

⁵³ FAZ vom 31.08.1993, S. 12 „Reiche Fraktionen“: Nach v. Arnim hätten sich die Zuschüsse an die Bundestagsfraktionen in den letzten 15 Jahren (bis 1993) vervielfacht.

⁵⁴ Von Arnim, „Parteienstaat kostet 500 Millionen Euro“, in: www.stern.de/politik/deutschland/staatsrechtler-von-arnim-parteienstaat-kostet-500-millionen-euro-1774762.html, vom 18.01.2012 [2.8.2013].

⁵⁵ Rechnungshof Baden-Württemberg zur Idee einer „parliamentary party“, Mitteilung vom 6.11.2008, Landtagsdrucksache 14/3531, S. 1 (S. 12).

⁵⁶ Werner Braun/Monika Jantsch/Elisabeth Klante, „Abgeordnetengesetz des Bundes“, § 47, RN 7, 2001.

⁵⁷ Braun/Jantsch/Klante, a. a. O.

⁵⁸ Hans Meyer, Das fehlfinanzierte Parlament, KritV 78 (1995), S. 216 (S. 231).

⁵⁹ Meyer, a. a. O., S. 228.

Anspruch auf Finanzierung von Öffentlichkeitsarbeit⁶⁰. Die gesetzestechnisch gewählte Regelung der Fraktionsfinanzierung wurde als Indiz für das wirkliche Motiv des Gesetzgebers interpretiert. Die Materie sei mit einer Novelle des Abgeordnetengesetzes des Bundes und nicht über ein neues „Fraktionsfinanzierungsgesetz“ in Kraft gesetzt worden. Ein – lediglich – novelliertes Abgeordnetengesetz aber könne in der Öffentlichkeit kein Aufsehen erregen und nicht dem Vorwurf der Fragwürdigkeit ausgesetzt sein. Bei einem Fraktionsfinanzierungsgesetz wäre das anders gewesen⁶¹. Und als abschließendes Argument: Öffentlichkeitsarbeit, die das Parlament in seiner Gesamtheit unternähme, wäre unproblematisch. Miteinander konkurrierende, unterschiedliche parlamentarische Gruppierungen⁶² jedoch könnten all zu leicht in einen Wahlkampfmodus abgleiten, worunter die eigentliche parlamentarische Öffentlichkeitsarbeit leiden müsste.

(2) Gesetzgebung räumt Vorbehalte aus

Gegen die Zulässigkeit fraktioneller Informationstätigkeit werden heute keine verfassungsrechtlichen Bedenken mehr vorgebracht⁶³. Bundes- und Landesgesetzgeber haben den Parlamentsfraktionen im Abgeordnetengesetz des Bundes bzw. den Abgeordneten- oder Fraktionsgesetzen der Länder die Möglichkeit der Informationstätigkeit als Bestandteil des Kernbereichs fraktioneller Tätigkeit ausdrücklich zugestanden⁶⁴. Die ab 1992 in Kraft getretenen einfachgesetzlichen Regelungen zu Aufgaben, Rechten und Pflichten einer Fraktion stellen eine eindeutige, eine klare Willensbekundung der parlamentarischen Gesetzgeber dar. Landesverfassungsgerichte hatten zudem Urteile zu konkreten Fällen der Informationstätigkeit von Fraktionen auf Grundlage der Fraktions- bzw. Abgeordnetengesetze zu verkünden, wobei die Urteilsgründe eine Verfassungsmäßigkeit einer fraktionellen Informationstätigkeit nicht in Zweifel zogen. Damit scheint die Zeit über die Vorbehalte gegenüber der fraktionellen Informationstätigkeit hinweggegangen zu sein.

4.2 Information in der „Vorwahlzeit“

In der Begründung⁶⁵ zur Novellierung des AbgG des Bundes führt der Gesetzgeber aus, dass Fraktionen nicht an die Einschränkungen gebunden seien, die das Bundesverfassungsgericht für die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung im Vorfeld von Wahlen aufgestellt habe. Fraktionen seien nicht Teil der öffentlichen Verwaltung. Der Wortlaut ist eindeutig und schließt die Geltung einer Vorwahlzeit aus. Der Entwurf eines Gesetzes über die Finanzierung von Fraktionen⁶⁶ führte in § 4 Abs. 2 aus, dass während der sechs Monate vor dem nächsten Wahltermin zum Deutschen Bundestag sich die Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit gegenüber den durchschnittlichen Ausgaben in den letzten zwei Jahren nicht erhöhen dürften. Auch daran wird deutlich, dass in der parlamentarischen Diskussion eines „Fraktionsfinanzierungsgesetzes“ die Frage eines möglichen Hineinwirkens der Fraktionen in den Wahlkampf der Parteien sehr gegenwärtig war, sich aber die Parlamentarier nicht entschließen konnten, eine effektive, vor allem nicht interpretationsfähige Schranke gegen unzulässige Informationstätigkeit zu errichten.

Einen ersten Orientierungsrahmen für eine Berücksichtigung der Vorwahlzeit im Rahmen der fraktionellen Öffentlichkeitsarbeit bietet ein Beschluss⁶⁷ der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder aus dem Jahr 2001. Danach dürfe die Öffentlichkeitsarbeit aus Fraktionszuschüssen in der engeren Vorwahlzeit fortgesetzt, aber nicht gezielt verstärkt werden. In der Schlussphase des Wahlkampfes seien für den Einsatz öffentlicher Mittel besonders strenge Maßstäbe anzulegen, was der Landesrechnungshof Baden-Württemberg im Jahr 2008 nochmals unterstrich⁶⁸.

Die Fraktionen wiederum bewerten in sehr unterschiedlicher Weise die Empfehlung. Einerseits sollen die Orientierungskriterien des Bundesrechnungshofes zur Zurückhaltung in Vorwahlzeiten strikte Beachtung finden. Eine zweite Fraktion führt aus, dass sie im letzten Jahr der Wahlperiode den Vorgaben des Bundesrech-

⁶⁰ Meyer, a. a. O., S. 228.

⁶¹ Meyer, „Fraktionsgesetze. Flucht aus der Verfassung?“, S. 87 (S. 89), Link: http://www.pruf.de/fileadmin/redaktion/Oeffentliche_Medien/PRuF/MIP/MIP_1995_Heft5_Teil2.pdf [2.8.2013].

⁶² Meyer, a. a. O., S. 95.

⁶³ Heiko Lesch, „Zweckwidrige Verwendung von Fraktionszuschüssen als Untreue“, ZRP 2002, S. 159 (S. 160).

⁶⁴ Vgl. landesgesetzliche Regelungen im Annex.

⁶⁵ Deutscher Bundestag, Drucksache 12/4756 vom 12/4756, S. 7.

⁶⁶ A. a. O., Deutscher Bundestag, Drucksache 12/5788.

⁶⁷ Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom ./9. Mai 2001, „Verwendung öffentlicher Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit der Parlamentsfraktionen“ mit Abgrenzungskriterien, Nr. 4 (Beschluss nicht veröffentlicht); die durch BRH/LRH gefassten jährlichen Folgebeschlüsse sind nicht zugänglich.

⁶⁸ Mitteilungen des Rechnungshofes, „Beratende Äußerung über die Zuschüsse und sonstigen Leistungen an die Fraktionen des Landtags in der 13. Wahlperiode“, Landtag Baden Württemberg, Drucksache 14/3531 vom 6.11.2008, S. 1 (S. 21).

nungshofes folge, der eine Reduzierung der Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit im Wahljahr erwarte. Eine Andere stellt hingegen fest, dass die §§ 47 ff. AbgG eine Karenzzeit nicht kennen würden und deshalb Parlamentsfraktionen jederzeit über ihre Tätigkeit berichten dürften⁶⁹.

Der Verfassungsgerichtshof NRW stellte allerdings jüngst⁷⁰ fest, dass in der Vorwahlzeit auch die Fraktionen in ihrer Öffentlichkeitsarbeit das Gebot äußerster Neutralität und Zurückhaltung beachten müssten. Insbesondere wäre solche Öffentlichkeitsarbeit unzulässig, die im nahen Vorfeld der Wahl und ohne akuten Anlass erfolge.

Ruft man sich die obigen „Kampagnenfälle“ einer einzelnen Bundestagsfraktion in Erinnerung, so wird doch deutlich, dass nicht alle regelungsbedürftigen Materien vom AbgG des Bundes hinreichend konkret erfasst sind⁷¹. Bedürfen die Tatbestandsmerkmale einer Norm wertender Ausfüllung, so bleibt Raum für nahezu jede Art von rechtfertigender Argumentation⁷². Denn Öffentlichkeitsarbeit und Informationstätigkeit können nicht definiert werden und benötigen immer eine konkrete Beschreibung der Maßnahme einschließlich ihres Zwecks. Als Zweck wird die die Maßnahme verantwortende Fraktion die Information der Bürger und die Notwendigkeit angeben, mit Darlegung der Gründe für diese oder jene Politikmaßnahme eben diesen Bürgern eine Teilhabe am politischen Leben zu ermöglichen. Diese Willensbekundung ist nicht hinterfragbar und wird damit unanfechtbar. Fehlen also verbindliche Rahmenrichtlinien mit konkreten Bewertungsskalen – den Empfehlungen der Rechnungshöfe brauchen die Fraktionen nicht Folge zu leisten –, so ist letztlich auch die Entscheidung, ob man eine Vorwahlzeit berücksichtigt, der Rechtsauffassung in der Fraktion geschuldet und damit in ihr Belieben gestellt. Das Gebot einer formalen Gleichbehandlung der Akteure scheint wegen des Verhaltens der Akteure selbst unerfüllbar geworden zu sein.

Dass möglichen Missbräuchen einer Fraktionsöffentlichkeitsarbeit durch den einfachen Rückgriff auf den Gedanken der Vorwahlzeit hätte gesteuert werden können, dies aber im Ergebnis nicht geschehen ist, darf als ein kritischer Punkt für die Novellierung des AbgG des Bundes vermerkt werden⁷³.

⁶⁹ Anfrage wurde nicht von allen Fraktionen des Deutschen Bundestags beantwortet.

⁷⁰ VerfGH NRW – 17/12 –, Beschluss vom 16.07.2013, S. 9 in http://www.vgh.nrw.de/entscheidungen/130716_17-12.pdf [29.7.2013].

⁷¹ Morlok, a. a. O., S. 31.

⁷² Verbale Maskerade als Hilfe in argumentativer Not; Begriff entlehnt aus FAZ vom 3.07. 2013, Feuilleton S. 30, „Die Deutschen lechzen nach verbaler Maskerade“ (Leserbrief).

⁷³ Morlok, a. a. O., S. 31.

4.3 Zulässigkeitsvoraussetzungen fraktioneller Informationstätigkeit

Inhalt und Grenzen fraktioneller Informationstätigkeit ergeben sich aus den gesetzlichen Bestimmungen der §§ 47 ff. AbgG des Bundes und möglicherweise aufgrund von Regelungen, die von den Fraktionen in ihrer Ausübung parlamentarischer Autonomie erlassen wurden. Sehr anschaulich formuliert ist die fraktionelle Informationsaufgabe im „Beschluss zum Selbstverständnis der Bundestagsfraktion der SPD“⁷⁴ beschrieben: „... dass bei der Vertretung und Begründung ihrer Entscheidung im Bundestag und in der Öffentlichkeit auch solche Meinungen und sachliche Bedenken aufgenommen werden, die in der Meinungs- und Willensbildung der Fraktion von Bedeutung waren, aber in der Minderheit geblieben sind. Wer in der Minderheit geblieben ist, muss die Argumente der Mehrheit in der Öffentlichkeit bei Wahrung der eigenen Meinung sachlich und fair darstellen ...“.

Die gemäß § 51 Abs. 1 AbgG nach Anhörung des Bundesrechnungshofes vom Ältestenrat zu erlassenden Ausführungsbestimmungen zu Einzelheiten der Haushalts- und Wirtschaftsführung liegen allerdings bisher nicht vor⁷⁵. Warum der Ältestenrat seit nunmehr 18 Jahren sich nicht dazu durchringen konnte, ist nicht ersichtlich. Denn gerade „Ausführungsbestimmungen“ würden einen durch Bundestag und Rechnungshof einvernehmlich erarbeiteten Maßstab vorhalten, der – z. B. in Form eines Kriterienkatalogs⁷⁶ – sehr hilfreich bei der Prüfung fraktioneller Mittelverwendung gewesen wäre.

Das unterschiedliche Rechtsverständnis der Fraktionen im Hinblick auf die Zulässigkeitsvoraussetzungen von Öffentlichkeitsarbeit kann sich nunmehr nur in der Auseinandersetzung mit fallbezogenen Prüfanmerkungen⁷⁷ und allgemeinen Empfehlungen der Rechnungshöfe bilden fortbilden. Sonstige Kriterien zu Inhalt und Grenzen der Informationstätigkeit müssen aus einschlägigen Gerichtsentscheidungen⁷⁸ abgeleitet werden.

⁷⁴ Ritzel/Bücker/Schreiner, Bd. II, a. a. O.

⁷⁵ Braun/Jantsch/Klante, § 51, Rdnr. 4; Autor hat auch für die Zeit nach 2001 (Stand Kommentierung) keinen Hinweis, dass Bestimmungen erlassen wurden.

⁷⁶ Braun/Jantsch/Klante, § 51, Rdnr. 5.

⁷⁷ Vgl. Bayerischer Oberster Rechnungshof, Prüfungsmitteilung vom 21.10.2011 bzgl. der Mittelzuweisung an die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, www.gruene-fraktion-bayern.de/sites/default/files/pruefungsmittteilung_orh_111021.pdf [31.7.2013]; mit Stellungnahme der Fraktion zur Prüfungsmitteilung des Bayerischen ORH, www.gruene-fraktion-bayern.de/node/6368 [31.7.2013].

⁷⁸ Staatsgerichtshof Bremen, Urteil vom 23.12.1996, Az. St 5/96, <http://www.telemedicus.info/urteile/409-St-596.html> [4.7.2013];

(1) Fraktion als Urheber, Parlamentsbezug

Die Fraktionen teilen die Ansicht, dass ihre Informations-tätigkeit nur mit einem parlamentarischen Bezug durchgeführt werden darf und dabei die Fraktion als Verantwortliche erkennbar hervortreten muss. Denn die Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Tätigkeit der Fraktionen nach § 47 Abs. 3 AbgG darf sich nur auf die Mitwirkung an der fraktionellen Aufgabenerfüllung des Deutschen Bundestages nach § 47 Abs. 1 AbgG beziehen. Grundgesetz und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages bilden nach § 50 Abs. 4, S. 1 AbgG dafür den weiteren Rahmen.

(2) Keine Parteiaufgaben

Die wichtigste und fraktionelle Informationstätigkeit absolut unterbindende Schranke ist in § 50 Abs. 4 S. 2 AbgG errichtet, der eine Verwendung der Mittel für Parteiaufgaben verbietet. Die große Schwierigkeit liegt in der Prüfung des Sachverhaltes mit der Frage, was unter den Begriff der Parteiaufgaben alles einzuordnen ist. Parteiaufgaben sind in § 1 Abs. 2 PartG⁷⁹ aufgezählt – allerdings nicht abschließend – und umfassen beispielsweise Einflussnahme auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung, die Anregung der politischen Bildung und die Förderung einer aktiven Teilnahme der Bürger am politischen Leben. Das PartG beschreibt mit „Absichten“ den inneren Tatbestand, der die kommunikative Maßnahme trägt. Im Fall des Kino-Spots einer Bundestagsfraktion, der im Juni 2013 in allen deutschen Landeshauptstädten zu sehen gewesen sein soll, kann eine Absicht – wie etwa die Mobilisierung der eigenen Wähler oder Beeinflussung der öffentlichen Meinung zugunsten der eigenen Partei verneint werden. Indizien wie die schlechte Finanzlage einer Partei mögen Misstrauen wecken, reichen aber nicht aus, um das erklärte Fehlen einer Absicht zu entkräften.

(3) Keine Amtsausstattung des Abgeordneten

Eine den einzelnen Abgeordneten in den Vordergrund stellende und deshalb mandatsbezogene Informations-

tätigkeit ist nicht zulässig, da hierfür eine Amtsausstattung vorgehalten wird⁸⁰.

(4) Terminologie als Schranke: Information der Öffentlichkeit und Öffentlichkeitsarbeit

Während die politische Information durch die Bundesregierung von jeher als „Öffentlichkeitsarbeit“ titulierte wurde, verwenden die die politische Information der Bundestags- und Landtagsfraktionen beschreibenden Abgeordneten- und Fraktionsgesetze andere Formulierungen. Hier heißt es überwiegend, die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit zu unterrichten oder die Öffentlichkeit zu informieren. Aus der Interpretation der gesetzgeberischen Intention, die an die Auslegung dieser Wortwahl in Abgrenzung zum Begriff der Öffentlichkeitsarbeit knüpft, könnte eine weitere Schranke für die Zulässigkeit fraktioneller Informationstätigkeit resultieren. Dieser Ansatz soll nicht weiter verfolgt werden, es vielmehr mit dem Hinweis auf die Möglichkeit sein Bewenden haben. Der folgende Abschnitt über den Kriterienkatalog eines Landesrechnungshofes vermittelt eine Vorstellung, welche Richtung der Gedankengang führen könnte.

(5) Kriterienkatalog des Landesrechnungshofes Baden-Württemberg

Nach § 53 AbgG prüft der Bundesrechnungshof⁸¹ die wirtschaftliche und ordnungsgemäße Verwendung der mittels einer Globalveranschlagung⁸² zur Verfügung gestellten Mittel. Die aus der Prüfung resultierenden Empfehlungen des Bundesrechnungshofs bieten den betroffenen Fraktionen einen Anhalt für Zulässigkeitsvoraussetzungen ihrer zukünftigen Informationstätigkeit, der allerdings unverbindlichen Charakter hat. Der Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 9. Mai 2001⁸³ z. B. formuliert acht Zulässigkeitsvoraussetzungen für fraktionelle Informationstätigkeit, die Rückschlüsse auf die – nicht öffentlichen – Prüfanmerkungen des Bundesrechnungshofs zulassen. Da beratende Äußerungen einzelner Landesrechnungshöfe über die Zuschüsse an die Fraktionen der Landtage jedoch veröffentlicht wurden, soll die Haltung der Landesrechnungshöfe am Beispiel

VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 19.08.2002, Az. VGH O 3/02; DÖV 2002, 992 – 997; VerfGH Nordrhein-Westfalen – 17/12 –, Beschluss vom 16.07.2013 (FN 70).

⁷⁹ Parteiengesetz i. d. F. vom 31.01.1994 (BGBl. I S. 149), geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. August 2011 (BGBl. I S. 1748); vgl. etwa die Fälle aus den Jahren 1979 bis 1983 in Jürgen Jekewitz, „Noch einmal: Verwendung von Fraktionszuschüssen“, RuP 1985/86, S. 34–S. 37.

⁸⁰ StGH Bremen, Entscheidung vom 19.10.1996 – St 1/95 –, LS 4, DVBl 1997, S. 128; Braun/Jantsch/Klante, § 47, Rdnr. 7.

⁸¹ Die Landesgesetze legen den Landesrechnungshöfen ebenfalls Prüfungspflicht auf.

⁸² Braun/Jantsch/Klante, § 50, Rdnr. 13.

⁸³ S. o. FN 67.

der Äußerungen⁸⁴ des Rechnungshofes Baden-Württemberg aus dem Jahr 2008 dargestellt werden.

Der Rechnungshof Baden-Württemberg hatte die aus mehreren Prüfverfahren gewonnenen Einsichten – auch unter Einbeziehung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – genutzt, um eine systematisierte Aufbereitung mit dem Ziel zusammenzustellen, einen Leitfaden für die Beurteilung von Fraktionsaktivitäten zu erarbeiten. Der Rechnungshof führt zunächst aus, dass weitgehende Parallelen zwischen regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit und der Informationstätigkeit der Fraktionen⁸⁵ bestehen. Eine Einschränkung sei, dass deren Informationstätigkeit nicht den demokratischen Grundkonsens pflegen könnte, weil sie gerade partikuläre demokratische Positionen vertreten wollten⁸⁶. Aus Platzgründen werden im Folgenden nur wenige Empfehlungen dargestellt, insbesondere die die Haltung aller Rechnungshöfe Repräsentierenden⁸⁷. Danach sind folgende Kriterien an die Informationstätigkeit der Fraktionen anzulegen:

- Das Verbot, Parteizwecke zu verfolgen, schließt auch aus, eine gesonderte oder geschlossene Parteiöffentlichkeit zu bedienen. Mischaktivitäten und gemeinsame Finanzierungen sind unzulässig.
- Informationstätigkeit darf nicht auf die Beeinflussung der Meinungs- und Willensbildung zielen. Typische Formen der Parteiwerbung sind unzulässig, etwa Zeitungsanzeigen, Briefkastenverteilung, Straßenaktionen.
- Information muss sachlich gehalten sein, eine wertende Auseinandersetzung mit der Position des politischen Gegners verbietet sich.
- Die Autorenschaft der „Fraktion“ muss klar erkennbar sein.
- Eine Bekanntheits-, Präsenz- oder Imagewerbung verbietet sich; die Sachinformation muss im Mittelpunkt stehen.
- In der Vorwahlzeit ist größte Zurückhaltung geboten.
- Ausgaben für die Informationstätigkeit dürfen vor Wahltag nicht ansteigen.
- Publikationen dürfen nicht für Parteizwecke genutzt werden.

⁸⁴ Landtag Baden-Württemberg, Drucksache 14/3531 vom 6.11.2008, „Zuschüsse und sonstige Leistungen an die Fraktionen des Landtags in der 13. Wahlperiode“, S. 1–50.

⁸⁵ A. a. O., S. 18.

⁸⁶ A. a. O., S. 18.

⁸⁷ A. a. O., S. 20 f.; a. a. O., S. 38–45 mit beispielhafter Aufzählung unzulässiger Maßnahmen.

Landesrechnungshof und Fraktionen waren allerdings unterschiedlicher Auffassung, was die Anwendbarkeit einzelner Kriterien bei der Prüfung zulässiger Mittelverwendung anging⁸⁸. Weil der Landesrechnungshof die Behandlung seiner früheren Prüffeststellungen durch den Landtag als nicht ausreichend bewertete, forderte er, seine Beanstandungen zum Gegenstand einer Parlamentsdebatte zu machen. Demgegenüber hätte der Präsident des Landtages darauf hingewiesen, dass es in der Autonomie des Landtages liegen würde, ob und wie über die Behandlung entschieden wird⁸⁹. Der Präsident des Landtages hatte es zudem unterlassen, die nach Auffassung des Landesrechnungshofes für unzulässige Maßnahmen verwendeten Mittel von den Fraktionen zurückzufordern⁹⁰. In einem Beschluss⁹¹ umriss der Landtag Baden-Württemberg seine grundsätzliche Haltung und setzte sich auch mit den Prüfanmerkungen zur Verwendung der Zuschüsse an die Fraktionen in der 13. Wahlperiode auseinander. Er machte deutlich, dass er die Ausführungen des Rechnungshofes zur Funktion der Fraktionen im Verfassungsgefüge zum Anlass nehmen würde, eine zeitgemäße Beschreibung der Fraktionsarbeit und damit eine Novellierung anzugehen⁹². Die Beanstandungen des Rechnungshofes wurden unter Beibehaltung der eigenen Rechtsauffassung zurückgewiesen. Ein Verständnis von Informationstätigkeit, wie es vermutlich alle Fraktionen des Landtages teilen, machte ein Debattenredner mit dem Hinweis auf einen unverzichtbaren Bürgerdialog deutlich, in dem Politikentwürfe „zu filtrieren“⁹³ wären.

4.4 Fraktionsgeschäftsordnungen zur Informationstätigkeit

Nach § 48 Abs. 2 AbgG geben sich die Fraktionen des Deutschen Bundestages eigene Geschäftsordnungen, deren typische Regelungsinhalte⁹⁴ etwa die Kompetenzen der Fraktionsorgane, Mehrheitserfordernisse bei Abstim-

⁸⁸ A. a. O., S. 50.

⁸⁹ A. a. O., S. 48.

⁹⁰ A. a. O., S. 48.

⁹¹ Landtag Baden-Württemberg, Beschlussempfehlung des Präsidiums, Drucksache 14/3931 vom 27.01.2009 und Plenarprotokoll 14/61 vom 18.02.2009, S. 4382–4386.

⁹² A. a. O., Beschlussempfehlung, Nr. II.

⁹³ Plenarprotokoll 14/61, S. 4382.

⁹⁴ Die CDU hat sich für die 17. WP eine Arbeitsordnung gegeben, die anderen Fraktionen Geschäftsordnungen: abgedruckt in der Loseblattsammlung von Ritzel, Heinrich/Bücker, Joseph/Schreiner, Herrmann, „Handbuch für die Parlamentarische Praxis mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages“, Bd. II; Berthold Stevens,

mungen oder den Fraktionshaushalt betreffen. Regelungen zu inhaltlichen und verfahrenstechnischen Aspekten fraktioneller Informationstätigkeit hätten – unter dem Aspekt der Systematik – hier angesiedelt sein müssen, existieren jedoch nicht.

4.5 Fraktionsinterne Richtlinien zur Informationstätigkeit

Die Fraktionen erarbeiteten interne, die Fraktion allerdings nicht bindende „Richtlinien“, die eine missbräuchliche Verwendung von Fraktionsgeldern für unzulässige Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit bzw. zugunsten einer Partei verhindern sollen. So hat eine Fraktion im Deutschen Bundestag beispielsweise eine Handreichung „Zur Öffentlichkeitsarbeit im Vorfeld von Wahlen“⁹⁵ herausgegeben, die sich auf den Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 7. bis 9. Mai 2001 stützt. Eine andere Fraktion betont in ihrer Handreichung, dass Informationstätigkeit immer einen parlamentarischen Bezug zur politischen Arbeit im Bundestag aufweisen müsse. Da die Fraktionen sich der tatsächlich unberechenbaren Folgen unzulässiger Öffentlichkeitsarbeit nicht nur in juristischer, sondern vor allem in politischer Hinsicht bewusst sind, sind sie um Anleitung der Fraktionsmitarbeiter bemüht. Ob diese Anleitungen geeignet sind, einem Missbrauch wirkungsvoll vorzubeugen oder zumindest einzuschränken, lässt sich nicht ausmachen. Dazu bedarf es der Einsicht in die Prüfberichte des Bundesrechnungshofes, die jedoch nicht veröffentlicht werden⁹⁶.

4.6 Jüngere Rechtsprechung: EM-Prospekt; Kino-Spot im Landtagswahlkampf

- (1) Der Fußball-EM-Prospekt 1998 des Fraktions- und Parteivorsitzenden

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz⁹⁷ hatte sich mit der Frage auseinanderzusetzen, ob die Ausgaben ei-

„Die Rechtsstellung der Bundestagsfraktionen – eine Untersuchung auf der Grundlage des Fraktionsgesetzes“, 1999, S. 140; Sylvia Kürschner, „Das Binnenrecht der Bundestagsfraktionen“, 1995, S. 77.

⁹⁵ Zum Verständnis der Richtlinien verweist diese Fraktion auf Werner Braun/Elisabeth Benterbusch, „Zulässigkeit und Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen“, ZParl 2002, S. 653 ff.

⁹⁶ Deutscher Bundestag, Drucksache 12/5788 vom 29.09.1993, Gruppe BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, S. 1 (S. 7).

⁹⁷ VerfGH Rheinland-Pfalz, DÖV 2002, S. 992–997.

ner Fraktion für einen Prospekt und entsprechende Plakate zur Fußball-WM 1998 eine bestimmungsgemäße Verwendung staatlicher Fraktionszuschüsse darstellten. Nach Auffassung des Verfassungsgerichts muss die Informationstätigkeit der Parlamentsfraktionen hinreichenden Bezug zu ihrer parlamentarischen Arbeit aufweisen und auf eine ausdrückliche Werbung für Partei und deren Personal verzichten. Dies hieße Zurückhaltung in der Art der Präsentation und in Zeiten des Wahlkampfs. Zwar könne die Darstellung parlamentarischer Arbeit der Fraktion auch darin bestehen, die Persönlichkeit eines Politikers herauszustellen. Allerdings rücke eine solche Maßnahme, die auf größere Aufmerksamkeit in den Medien und der Bevölkerung abziele, in die Nähe von Parteien- und Wahlwerbung. Habe der Inhalt des Prospekts dann keinerlei Bezug zur parlamentarischen Tätigkeit, dann stelle eine solche Schrift vorrangig Werbung für die Partei und deren Führungspersonal dar.

- (2) Briefwurfsendung/Kino-Spot einer Bundestagsfraktion im Landtagswahlkampf 2012⁹⁸

Der Verfassungsgerichtshof NRW führte Mitte Juli 2013 in einem Beschluss hinsichtlich der Briefpost-Kampagne einer Bundestagsfraktion aus, dass die Werbe-Maßnahmen der Bundestagsfraktion kurz vor dem NRW-Landtagswahltermin im Jahr 2012 – die vorgebrachten Tatsachen als zutreffend angenommen – einen Verstoß gegen die Chancengleichheit der politischen Parteien darstellten. Man habe in das Kleid der Öffentlichkeitsarbeit einer Fraktion gehüllte Werbebotschaften für den nordrhein-westfälischen Landtagswahlkampf instrumentalisiert⁹⁹. In der Vorwahlzeit müsse die Öffentlichkeitsarbeit von Regierung und Parlament einschließlich der Fraktionen das Gebot äußerster Neutralität und Zurückhaltung beachten.

4.7 Wertung

Legitimation und Grenzen der Informationstätigkeit der Fraktionen des Deutschen Bundestages und der Landesparlamente sind zwar gesetzlich geregelt. Allerdings sind nicht wenige Fragen, die die Unterscheidung zwischen zulässigen und unzulässigen Maßnahmen betreffen, of-

⁹⁸ VerfGH Nordrhein-Westfalen – 17/12 –, Beschluss vom 16.07.2013, vgl. FN 70; FAZ vom 2.08.2013, S. 4 „Einen Postwurf vom Verfassungsbruch entfernt“.

⁹⁹ VerfGH NRW a. a. O., S. 8–10.

fengeblieben. Die Prüfeempfehlungen der Rechnungshöfe und das Beharren der Kontrollinstanzen auf grundsätzliche Befassung werden als nicht vereinbar mit der parlamentarischen Autonomie empfunden. Schon eine Veröffentlichung der Prüfergebnisse würde der Transparenz fraktioneller Informationstätigkeit dienen. Die fehlenden Ausführungsbestimmungen des Ältestenrates, die die Verwendungsprüfung von Fraktionsmitteln betreffen, sollten endlich in Angriff genommen werden. Es ist nicht klar, weshalb dem gesetzlichen Gebot, Regelungen in Abstimmung mit dem Bundesrechnungshof zu erarbeiten, bis jetzt nicht Folge geleistet wurde. Die typische Gefährdung, der ein Wahlkampf der Parteien durch das Recht auf fraktionelle Informationstätigkeit ausgesetzt ist, wird in den Briefpostaktionen 2012 und 2013 einer Bundestagsfraktion deutlich.

5 Zur Legitimation des „Franking Privilege“: 39 U.S.C. § 3210¹⁰⁰ und der Schutz der Chancengleichheit

Das „Franking Privilege“ des US-Kongresses wird von den Abgeordneten des Repräsentantenhauses und den Senatoren genutzt, um den Bürgerinnen und Bürgern im Wahlkreis bzw. im Bundesstaat politische Vorhaben zu erläutern und über das eigene Engagement im Kongress Rechenschaft abzulegen¹⁰¹. Der postalische Versand von Informationsschriften, Fragebögen und Newslettern wird aus dem Kongresshaushalt getragen. Das „Franking Privilege“ wird von den Herausforderern der Amtsinhaber noch immer mit einem gewissen Misstrauen betrachtet. Nicht nur die um einen Sitz im Kongress konkurrierenden Bewerber, sondern auch Bewerber um andere Ämter im politischen Leben Amerikas wie z. B. auf Bundesstaats-, City- oder County-Ebene wissen um die möglichen Vorteile, die dem Kongressabgeordneten oder dem US-Senator mit der Inanspruchnahme des „Franking Privilege“ zuwachsen können. Denn nicht Bundes- oder Landeslisten von Parteien sind entscheidend, sondern die Präsenz des Kandidaten beim Wähler. Die Bedeutung, die den in U.S.C. § 3210 geregelten Vorwahlzeiten deshalb im Hinblick auf die Chancengleichheit der Wahl-

bewerber zukommt, diese Bedeutung ist sehr treffend folgendermaßen beschrieben:

„... A glossy newsletter splashed with the incumbents achievements in Congress can build useful credentials a lawmaker can take with him to the ballot box ...; ... a taxpayer-financed mailing doesn't have to say 're-elect me' to have an impact on voters ...“. Der Abgeordnete Udall schrieb bereits 1966 in einem Handbuch für den Kongress: “At least in part, activities such as these are self-serving. They are designed to reveal the Congressman's brilliance, effectiveness, and sense of dedication, thereby establishing or maintaining his political base”¹⁰².

5.1 Bestimmung der Vorwahlzeit

Nach 39 U.S.C. § 3210, a) 6 A (i)¹⁰³ dürfen Mitglieder des Repräsentantenhauses 90 Tage vor einer Wahl auf Bundesebene wie auch bei sonstigen Vorwahlen oder allgemeinen Wahlen (reguläre, spezielle oder Stichwahlen), in denen sie als Kandidaten auftreten, keinen Rundbrief oder andere Post in einer Stückzahl von über 500 Einheiten (sog. „mass mailing“) und mit identischem Inhalt an Adressaten in ihrem Wahlkreis versenden. Das Gleiche gilt für Senatoren, wobei der Zeitraum 60 Tage beträgt. 39 U.S.C. § 3210, a) 6 C erweitert dieses an Senatoren gerichtete Gebot auf alle „primary or general election, whether regular, special, or runoff“ Wahlen auf Bundes- oder Staatenebene sowie lokaler Ebene, in denen sich ein Senator zur Wahl stellt. Die hier gesetzten zeitlichen Schranken machen deutlich, dass der amerikanische Bundesgesetzgeber dem potentiellen Missbrauch des Instruments zu Zwecken des Wahlkampfes zugunsten des Amtsinhabers wirksam Einhalt gebieten wollte. Neben diese Karenzzeiten treten noch die inhaltlichen Bestimmungen, die sich detailliert zum zulässigen Inhalt von Informationsmaßnahmen äußern. Darüber hinaus verlangt 39 U.S.C. § 3210, a) 5 C organisatorische Vorkehrungen, die für Repräsentantenhaus¹⁰⁴ und Senat¹⁰⁵ bei Bedarf fortzuschreibende „Ausführungsbestimmungen“ in

¹⁰⁰ Vgl. <http://codes.lp.findlaw.com/uscode/39/IV/32/3210> [16.7.2013].

¹⁰¹ Vgl. Gerz, FN. 2.

¹⁰² Donald Tacheron/Morris Udall, „The Job of the Congressman: An Introduction to the Service of the U.S. House of Representatives“, S. 96, N.Y., 1966.

¹⁰³ ... “may not mail any mass mailing as franked mail, if the mass mailing is postmarked fewer than 60 days (or in the case of the member of the House, fewer than 90 days) immediately before the date of any primary ...”.

¹⁰⁴ House Commission on Congressional Mailing Standards.

¹⁰⁵ Select Committee on Standard and Conduct of the Senate.

Form eines Regelungskatalogs zur erlaubten Nutzung des „Franking Privilege“ erlassen. Diese Komitees sind dem Gesetzesgebot¹⁰⁶ gefolgt und erarbeiten Stellungnahmen bei konkreten Projekten, in denen das „Franking Privilege“ in Anspruch genommen werden soll, um Zweifelsfragen im Vorhinein zu klären.

5.2 Zwei Rechtskreise – zwei Lösungsansätze

Ein Teilgebiet in einer kontinentalen mit einer auf einer anderen Tradition beruhenden Rechtsordnung – hier der Kodex, dort „common law“ – vergleichen zu wollen, ist eine Herausforderung. Auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts, hier des Parlamentsrechts, mögen andere Maßstäbe gelten, da die Materien der mit öffentlichen Mitteln finanzierten Informationstätigkeit einer Fraktion bzw. eines einzelnen Abgeordneten oder Senators gesetzlich geordnet sind. Deren Funktion als Regelungsmechanismus ist identisch und lässt damit eine oberflächliche Gegenüberstellung mit dem identischen Gesetzeszweck zu: nämlich Wahrung der Chancengleichheit von Amtsinhabern und Herausforderern im Wahlkampf.

Öffentliche Mittel, die letztlich durch einen Amtsinhaber unter einem Vorwand zur Förderung seiner Wahlkampagne verwendet werden, nehmen dem Grundrecht der Redefreiheit den ihr zugeordneten Wert, da sie einschränkend wirken. Denn öffentliche Mittel, die unzulässigerweise in eine Wahlkampagne fließen, verstärken die Äußerungen der einen Seite in der politischen Auseinandersetzung und verleihen ihr ein vielfaches Echo – Plakate, Anzeigen, TV-Commercials. Damit schränken sie die Redefreiheit des Mitbewerbers ein. Der Staat, gegen den sich eigentlich das Grundrecht auf Redefreiheit historisch gerichtet hat, ist in der Verpflichtung, zu einem Ausgleich beizutragen und für ein ebenes Spielfeld im Wahlkampf sorgen. Seine Verpflichtung rührt aus der Zurverfügungstellung öffentlicher Mittel, die einen verzerrenden Einfluss auf die politische Auseinandersetzung haben könnten. Erst wenn entsprechende Regularien gegen den Missbrauch geschaffen sind, ist der Staat seiner Verpflichtung nachgekommen¹⁰⁷.

Stellt man die im deutschen Abgeordnetengesetz des Bundes den in 39 U.S.C. § 3210 etablierten Zulässigkeitsgrenzen für fraktionelle Informationstätigkeit den Be-

stimmungen des U.S. Code gegenüber, findet man im AbgG lediglich eine einzige ausdrückliche Schrankenregelung: nämlich das Verbot, die zugewiesenen Mittel für Parteiaufgaben zu verwenden. Konkrete Vorwahlzeiten sind im AbgG im Gegensatz zum Gesetz über das „Franking Privilege“ nicht festgelegt. Die Frage der Anwendbarkeit von Vorwahlzeiten auf fraktionelle Informationstätigkeit wird durch die Fraktionen selbst unterschiedlich beantwortet.

Weitere Vorkehrungen zur Sicherstellung einer internen Kontrolle sind nicht vorhanden. Der im AbgG statuierten gesetzlichen Verpflichtung zum Erlass von in Absprache mit dem Bundesrechnungshof festgelegten Ausführungsbestimmungen scheinen die Fraktionen bisher nicht entsprochen zu haben. Die Gründe hierfür sind nicht ersichtlich. Bundes- und Landesrechnungshöfe haben durch ihre Richtlinien¹⁰⁸ deutlich gemacht, wie außerordentlich wichtig ein gemeinsamer Kriterienkatalog zur Prüfung der Mittelvergabe an die Fraktionen auf Bundes- und Landesebene ist. Denn dieselben Maßstäbe sind an die Mittelverwendung der Fraktionen auf beiden staatlichen Ebenen anzulegen. Die zuständigen Kongressausschüsse für das Repräsentantenhaus und den Senat haben – demgegenüber – die gesetzlich eingeforderten Ausführungsbestimmungen erarbeitet.

6 Zusammenfassung

Mit dem 22. April 2013 als Stichtag für den Beginn der Vorwahlzeit zur Bundestagswahl vom 22. September 2013 standen die Maßnahmen regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit und fraktionelle Informationstätigkeit unter etwas aufmerksamerer Beobachtung der Medien. Diese übten an Ersterer keine nennenswerte Kritik, während die Öffentlichkeitsarbeit einer Bundestagsfraktion sehr kritisch begleitet wurde. Nicht zuletzt die vom Verfassungsgerichtshof NRW im Juli 2013 getroffene Feststellung¹⁰⁹, dass die in 2013 durchgeführten ÖA-Maßnahmen dieser Fraktion – die vorgebrachten Tatsachen als zutreffend unterstellt – die Chancengleichheit der politischen Parteien beeinträchtigten, verdeutlicht die Brisanz, die unzulässiger fraktioneller Informationstätigkeit innewohnt.

¹⁰⁶ 39 U.S.C. § 3210, a) 5 C: ... “shall prescribe ... such rules and regulations ...”.

¹⁰⁷ Vgl. Owen M. Fiss, „The Irony of Free Speech“, 1996, S. 2–4.

¹⁰⁸ Vgl. FN 67 und 68.

¹⁰⁹ Vgl. oben FN 98.

6.1 Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit

Die Bürger als Adressaten regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit dürften mit dem Institut der Vorwahlzeit und den Konsequenzen für Öffentlichkeitsarbeit wenig verbinden. Es erscheint nicht angezeigt, Bedeutung und Folgen der Vorwahlzeit offensiv zu thematisieren. Letztendlich hieße das, den Trägern regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit einen Hang zum Überschreiten einer Zulässigkeitsgrenze zu attestieren. Es ist Sache von parlamentarischer Opposition und der Medien, hier die Wächterfunktion wahrzunehmen. Das Bundesverfassungsgericht und die Verfassungsgerichte der Länder haben eine Systematik entwickelt, die der Gesellschaft eine fortlaufende Auseinandersetzung auf diesem Feld des Verfassungsrechts erspart. Diese Systematik enthält neben den Abgrenzungskriterien zwischen unzulässiger und zulässiger Öffentlichkeitsarbeit eine weitere Voraussetzung, die für die Feststellung eines Verfassungsverstößes notwendig ist: eine ins Gewicht fallende Häufung und Massivität offenkundiger Grenzüberschreitungen¹¹⁰. Die Möglichkeit einer Verletzung der Chancengleichheit der Parteien muss – so darf man diese Voraussetzung auslegen – konkret gegeben sein¹¹¹. Der Schutz des Bestands einer Wahlentscheidung hat zentrale Bedeutung.

6.2 Fraktionelle Informationstätigkeit

Die Informationstätigkeit einer Bundestagsfraktion hatte zunächst 2012¹¹² und dann wieder im folgenden Jahr¹¹³ die Aufmerksamkeit der Medien auf sich gezogen. In beiden Jahren hatte eine Fraktion in der sehr sensiblen Periode vor Landtagswahlen oder im Vorfeld der Bundestagswahl durchaus kampagnenartig Öffentlichkeitsarbeit verfolgt. Allerdings sind im Verfahren zur Prüfung der Unzulässigkeit dieser ÖA-Maßnahme weder die Deutsche Bundestagsverwaltung noch das Bundesverfassungsgericht bei seiner Prüfung des Antrages auf Erlass einer Einstweiligen Anordnung der Argumentation der jeweiligen Antragsteller gefolgt.

¹¹⁰ Dietrich Murswiek, „Der Umfang der verfassungsgerichtlichen Kontrolle staatlicher Öffentlichkeitsarbeit“, DÖV 1982, S. 529–541.

¹¹¹ Murswiek, a. a. O., S. 540.

¹¹² „Anstößige Wahlwerbung“, in „Der Spiegel“ vom 28.07.2013, S. 16.

¹¹³ Vgl. FN 3.

(1) Keine eindeutige Grenzziehung

Die Neutralitätspflicht des Staates, d. h. das Gebot, nicht mit Hilfe der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit parteiergreifend in den Wahlkampf einzuwirken, kann – wenn überhaupt¹¹⁴ – nicht ohne Anpassungen auf die Informationstätigkeit der Fraktionen übertragen werden. Zum einen sind Fraktionen keine Staatsorgane, zum anderen wirken Fraktionen naturgemäß in parteiischer Weise. Gerade deswegen kann man dem Gesetzgeber die Frage nicht ersparen, ob denn ausreichend wirksame gesetzliche Schranken gegen den Missbrauch fraktioneller Informationstätigkeit im AbgG errichtet worden sind. Denn mit der globalen Zuweisung von Mitteln bürdete der Gesetzgeber den Fraktionen auch die Verantwortung für die zweckentsprechende Verwendung dieser Mittel auf. Die Begründung hierfür ist, dass die Fraktionen bei der Setzung ihrer Aufgabenschwerpunkte vollkommen unabhängig sind¹¹⁵. Das AbgG statuiert lediglich die eine Schranke gegen die Verwendung der Mittel für Parteizwecke und verzichtet auf eine Regelung, welche die Vorwahlzeit zum Gegenstand hat. Auch griff der Ältestenrat des Deutschen Bundestages die an ihn gerichtete gesetzliche Aufforderung, ein Regelwerk nach Konsultationen mit dem Bundesrechnungshof zu erarbeiten, bisher zumindest nicht auf. Das AbgG enthält zudem keine Rechtsgrundlage, die im Fall einer unzulässigen Verwendung von Mitteln deren Rückforderung¹¹⁶ möglich macht¹¹⁷.

(2) US-Gesetzgeber dient als Vorbild

Der amerikanische Gesetzgeber gibt mit seinem minutiösen Regelwerk einen Maßstab vor, der aussagekräftig ist. 39 U.S.Code § 3210ff. verfolgt den gleichen Gesetzeszweck wie die Novellierung des AbgG mit den §§ 47 bis 54: zunächst eine gesetzliche Grundlage für Zuweisung und Verwendung von Mitteln zu schaffen, die für parlamentarische Öffentlichkeitsarbeit eingestellt werden. Dann über ein Schrankensystem eine unzulässige Ver-

¹¹⁴ Mit Entschiedenheit ablehnend Michael Koch/Mike Mohring, „Zur Öffentlichkeitsarbeit von Parlamentsfraktionen – Zulässigkeit, Grenzen, Novellierungsbedarf“, ThürVbl 2010, S. 199–201.

¹¹⁵ Hans-Friedrich Fensch, „Die Veranschlagung der Fraktionskostenzuschüsse im Spannungsfeld zwischen freiem Mandat und Haushaltstransparenz“, ZRP 1993, S. 209f.

¹¹⁶ Lesch, a. a. O., S. 159 (S. 163).

¹¹⁷ Vgl. Landesrechnungshof Baden-Württemberg, S. 7 (Nr. 1.12), wonach trotz gesetzlicher Grundlage für eine Rückforderung eine Fraktion die Zahlung verweigerte und der Präsident des Landtages keine Entscheidung in der Sache traf (FN 85).

wendung der Finanzmittel, insbesondere zu Wahlkampfzwecken zu verhindern. Damit soll die Legitimität des Wahlergebnisses sicher gestellt werden. Die umfassenden und tief gestaffelten Vorschriften des U.S. Code befördern die Skepsis, dass der deutsche Gesetzgeber mit seiner Novellierung des AbgG auch die damit verbundene Schutzintention verwirklichen kann. Fällt nämlich die Regelung eines anderen nationalen Gesetzgebers auf diesem Gebiet des Parlamentsrechts im Vergleich zu deutschem Recht so umfassend und vielschichtig aus, so ist dies durchaus als Indiz für eine defizitäre deutsche Regelung der Materie zu werten. Zwar darf man von einem Gesetzgeber kein perfektes Regelwerk¹¹⁸ erwarten. Doch müssen Unzulänglichkeiten in der Gesetzgebung auf ihr Novellierungspotential geprüft und zu gegebener Zeit in Angriff genommen werden. Die fehlende Regelung einer Vorwahlzeit als Schranke für fraktionelle Informationstätigkeit gehört hierzu – gerade die von den Medien kritisch aufgegriffenen Fälle fraktioneller Informationstätigkeit könnten dazu Anlass geben.

(3) Die „Mandatsrelevanz“ unzulässiger Informationstätigkeit

Die Frage, welche Konsequenzen für den Bestand eines Wahlergebnisses zu ziehen sind, wenn eine Informationstätigkeit in der Vorwahlzeit unzulässig ist, rückt jetzt in das Blickfeld. Für regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit hatte sich jüngst der Verfassungsgerichtshof Saarland geäußert¹¹⁹. Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien hat unter dem Aspekt der „Mandatsrelevanz“¹²⁰ dann Bedeutung, wenn unzulässige Öffentlichkeitsarbeit eine Auswirkung auf das Wahlergebnis zur Folge gehabt haben könnte. Die sog. Mandatsrelevanz ist zentraler Grundsatz des Wahlprüfungsrechts. Ist danach eine Einflussnahme auf die parteipolitische und personelle Sitzverteilung im Deutschen Bundestag auszuschließen, ist selbst ein festgestellter Wahlfehler wahlprüfungsrechtlich nicht erheblich¹²¹. Die legitimierende Funktion des Wahlvorganges und der Be-

standsschutz des gewählten Parlaments fordern vielmehr, dass der Eingriff in den Bestand der Wahl nur so weit gehen darf wie zur Beseitigung des Wahlmangels nötig¹²². Im Fall des Informationsschreibens und Kinospots einer Bundestagsfraktion im Vorfeld der Landtagswahl Schleswig-Holstein im Jahr 2012 z. B. führte die Vorsitzende des mit den Wahleinsprüchen befassten Landtagausschusses aus: ... „Hinsichtlich des gerügten Informationsschreibens und des Kinospots der Bundestagsfraktion habe die Landeswahlleiterin zur Prüfung der möglichen Mandatsrelevanz auch auf eine Auswertung der Wahlergebnisse abgestellt. Im Entwurf seien diese Ausführungen dahingehend ergänzt, dass es einer einzelnen Briefaktion an einer wahlrechtlich relevanten, ins Gewicht fallenden Häufung und Massivität fehle. Dies gelte auch für den Kinospot ...“¹²³. Ohne Antwort blieb die im Ausschuss gestellte Frage, ab wie vielen Stimmen eine Mandatsrelevanz gegeben wäre.

7 Schlussfolgerung

Fraktion und Partei werden in der Öffentlichkeit als eine eng verzahnte Einheit wahrgenommen, als zwei Seiten einer Medaille. Auch nach dem Selbstverständnis der Abgeordneten kommen die wichtigsten Impulse für die Lösung politischer Probleme aus dem Bereich der eigenen Fraktion und Partei¹²⁴. Die Abgeordneten messen deshalb der Verschränkung innerparteilicher und innerfraktioneller Willensbildung große Bedeutung zu¹²⁵. Eine gewisse Bereitschaft der Fraktionen, bei ihrer Informationstätigkeit auf dem schmalen Grat zwischen Zulässigkeit und Unzulässigkeit zu wandeln, darf unterstellt werden. Eine geschickt angelegte, die Kriterien der Mandatsrelevanz nicht aus den Augen verlierende Informationstätigkeit ist letztlich nicht der Gefahr einer Ahndung ausgesetzt. Zwar mögen die konkurrierenden Parteien die mediale Trommel rühren, doch ist zweifelhaft, ob sich der Wähler wirklich für diese rechtlichen Feinheiten interessiert. Gerade auch angesichts fehlender gesetzlicher Sanktionsmöglichkeiten hat ein Grundsatzverstoß wenig Relevanz. Die Fraktion darf sich deshalb in dem Bewusstsein wiegen, zu

¹¹⁸ Vgl. Ausführungen des U.S. District Court, E.D. Pennsylvania, in *Bowie v. Williams*, Oct. 20, 1972 sind im iwP-Artikel (FN 2) auf S. 56f. widergegeben.

¹¹⁹ VerfGH Saarland, Urteil – Lv 4/11 – vom 29.09.2011, NVwZ 2012, LS Nr. 7, S. 306f.

¹²⁰ Vgl. BVerfGE 121, 266 (S. 311); Martin Morlok, „Kleines Kompendium des Wahlrechts“, NVwZ 2012, S. 913ff. (S. 915f.); Schleswig-Holsteinischer Landtag, Niederschrift Innen- und Rechtsausschuss 18. WP, 5.09.2012, S. 4–9.

¹²¹ Wolfgang Schreiber, „Kommentar zum Bundeswahlgesetz“, § 49, Rdnr. 14, 8. Auflage, 2009.

¹²² Schreiber, a. a. O.

¹²³ Schleswig-Holsteinischer Landtag, Niederschrift Innen- und Rechtsausschuss vom 5.09.2012, 18. WP – 6. Sitzung, S. 4f.

¹²⁴ Werner Patzelt, „Deutschlands Abgeordnete: Profil eines Berufsstands, der weit besser ist als sein Ruf“, ZParl 1996, S. 462–562 (S. 479): Erhebung aus dem Jahr 1994; vgl. zum Verhältnis Partei/Fraktion auch Stevens, S. 48–50 (oben FN 94).

¹²⁵ Patzelt, a. a. O.

Tabelle 1: Länderregelungen zu Grundsatz und Grenzen fraktioneller Informationstätigkeit.

	Recht zur Öffentlichkeitsarbeit	Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit
FraktionsG Baden-Württemberg	... zu Aufgaben gehört eigenständige Öffentlichkeitsarbeit – § 1 (3)	Verwendung für Zwecke und Aufgaben der Partei ist unzulässig – § 3 (2)
Bayerisches FraktionsG	... können die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten – Art. 1 (1)	Leistungen dürfen nicht für Zwecke der Parteien verwandt werden – Art. 2, Satz 3
FraktionsrechtsstellungsG Berlin	... dass sie Öffentlichkeit unterrichten – § 2 (3)	... unter Bezug zu ihrer Arbeit und Aufgabenstellung – § 2 (3)
FraktionsG Brandenburg	... gehören auch die Information der Öffentlichkeit über ihre Arbeit – § 4 (2)	Eine Verwendung für Zwecke der Parteien ist unzulässig – § 4 (1)
FraktionsG Hamburg	... sie können die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten – § 1(2)	Verwendung der Geldleistungen für Zwecke von Parteien ist unzulässig – § 2 (5)
FraktionsG Hessen	... sie können die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten – § 1 (1)	... nur zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben und nicht für Zwecke der Parteien verwenden – § 2 (4)
AbgeordnetenG Mecklenburg-Vorpommern	... sie können die Öffentlichkeit über ihre Arbeit informieren – § 51 (2)	... Verwendung für Parteiaufgaben ist unzulässig – § 54 (2)
AbgeordnetenG Niedersachsen	... Sie können..die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten – § 30 (2)	... nicht für Zwecke der Parteien verwenden ... – § 31 (3)
FraktionsG Nordrhein-Westfalen	... gehört die eigenständige Öffentlichkeitsarbeit ... Art. 1, § 1 (3)	Eine Verwendung für Parteiaufgaben ist unzulässig. – § 3 (4)
FraktionsG Rheinland-Pfalz	... die Öffentlichkeit über ihre parlamentarische Arbeit zu unterrichten ... – § 1 (2)	... oder für Parteiaufgaben..ist unzulässig ... – § 2 (1)
FraktionsrechtsstellungsG Sachsen	... dürfen die Öffentlichkeit über ihre Ziele und Tätigkeit informieren; dürfen sich dabei auch mit gesellschaftspolitischen Fragen befassen, die mit ihrer Tätigkeit in unmittelbarem Zusammenhang stehen ... – § 1 (4)	... dürfen nicht für Zwecke der Parteien verwendet werden ... – § 2
FraktionsG Schleswig-Holstein	Die Fraktionen und ihre Mitglieder können die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten ... – § 3 (3)	Eine Verwendung für Parteiaufgaben ist unzulässig. – § 6 (2)
FraktionsrechtsstellungsG Saarland	... können die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten ... – § 3 (3)	... Verwendung für Parteiaufgaben ist unzulässig ... – § 5 (5)
FraktionsG Sachsen-Anhalt	... die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten ... – § 1 (2)	... nicht für Zwecke der Parteien verwendet werden ... – § 2 (3)
AbgeordnetenG Thüringen	... die Öffentlichkeit über ihre parlamentarischen Aufgaben zu unterrichten ... – § 47 Nr. 5	... Verwendung für Parteiaufgaben ist unzulässig ... – § 51 S. 3

einem für die eigene Partei möglicherweise besseren Wahlergebnis beigetragen zu haben¹²⁶.

Deutlich wird auch, dass der Rechenschaftsbericht und die hier für fraktionelle Informationstätigkeit ausgewiesenen Gelder eine wirkliche öffentliche Kontrolle nicht ermöglichen. Zwar kann die Höhe der im Jahr der Bundestagswahl für Öffentlichkeitsarbeit eingesetzten Beträge ein Indiz für den – unzulässigerweise – verfolg-

ten Zweck sein, doch lässt sich ein nachvollziehbarer Nachweis nur in detaillierter Kenntnis der Maßnahmen selbst führen. Von Bedeutung sind etwa der Zeitpunkt des Vertragsschlusses mit der PR-Agentur, Art und Umfang der Kampagne, die Höhe der eingesetzten Gelder, eine auffallende Regelmäßigkeit von ins Gewicht fallenden Maßnahmen in einem Wahljahr etc. Denn Informationsmaßnahmen stehen nie frei im Raum, sondern sind immer in einen Zusammenhang zu stellen¹²⁷. Die Veröffentlichung der Zahlen im Rechenschaftsbericht der

¹²⁶ Der Autor legt Wert auf folgende Feststellung: Die Möglichkeit andeuten, heißt nicht zu unterstellen, dass derartige Überlegungen bei der ÖA-Planung der in Rede stehenden Fraktion eine Rolle spielen.

¹²⁷ Vgl. VG Meiningen vom 24.10.2006, zur kommunalen Öffentlichkeitsarbeit, ThürVbl 2007, S. 170 (S. 171).

Fraktionen gaukelt den Anschein von Transparenz vor, hat als absolute Zahl aber geringen Aussagewert. Auch die am Ende folgenlose Nichtbeachtung der Feststellungen und Empfehlungen eines Rechnungshofes unter Berufung auf die Fraktionsautonomie führt anschaulich vor Augen, dass eine wirkliche Kontrolle der Fraktionsaufgaben für die Information der Öffentlichkeit eine große Herausforderung darstellt.

Während eine Äußerung der Bundesregierung durch den Wahlbürger immer noch einer gedanklich wertenden Umsetzung zugunsten oder zulasten einer Partei bedarf¹²⁸, dürften politische „Statements“ einer Fraktion mit Äußerungen der sie tragenden Partei prinzipiell gleichgesetzt werden. Die Nähe zwischen Partei und Fraktion legt eine solche Wahrnehmung nahe.

Der Gesetzgeber ist deshalb gehalten, diesen „toten Winkel“ mittels einer Novellierung sichtbar zu machen. Die für eine solche Novellierung in der Praxis erprobten Anregungen¹²⁹ hält eine die US-Gesetzgebung mit 39 U.S. Code § 3210 ff. vor¹³⁰. Da die Wahl der Volksvertretung in der repräsentativen Demokratie den grundlegenden Legitimationsakt darstellt¹³¹, hat der Gesetzgeber alle notwendigen Vorkehrungen zu treffen, um eine auch nur geringfügige Manipulation des Willensbildungsprozesses zu verhindern. Selbst leiseste Zweifel sollen nicht aufkommen können. Neben organisatorischen Vorkehrungen

in Anlehnung an den vor Nutzung des Franking Privilege zu durchlaufenden „clearing mechanism“ in beiden Häusern des U. S. Kongresses müsste auch ein Anspruch auf Rückerstattung als „lex specialis“ gegenüber dem allgemeinen öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch¹³² festgeschrieben werden, wonach in unzulässiger Weise verwendete Gelder dem Haushalt wieder zuzuführen sind¹³³. Der Gesetzgeber darf auch Sanktionsmaßnahmen zur Ahndung eines solchen Fehlverhaltens aus seinen Überlegungen nicht ausklammern. So wird das unerlässliche Vertrauen des Souveräns in die ordnungsgemäße Zusammensetzung des Deutschen Bundestag auch weiterhin erhalten bleiben.

Anmerkung: Der Artikel gibt die private Meinung des Autors wieder.

Wolfgang Gerz
Berliner Straße 65 a
16540 Hohen Neuendorf
wolfgang.gerz@arcor.de

Wolfgang Gerz studierte Jura in Köln und „Public Administration“ als Masterstudiengang in Cambridge, MA, USA. Nachfragen zum Artikel beantwortet er gern, über weitere Anregungen würde er sich sehr freuen.

¹²⁸ VG Meiningen, a. a. O.

¹²⁹ Bei Informationsbriefen etwa als Aufdruck: „Diese Informationsmaßnahme der Bundestagsfraktion XY wurde mit Mitteln des Bundeshaushalts finanziert“; vgl. „Regulations on the Use of the CONGRESSIONAL FRANK“ der „Commission on Congressional Mailing Standards“, Juni 1998, S. 70: „This mailing was prepared, published, and mailed at taxpayers expense.“

¹³⁰ Eine einfache Maxime der „House Commission on Congressional Mailing Standards“ in Regel 20: „... Intentional or negligent use of the frank in an improper or unlawful manner cannot be excused as a mistake“.

¹³¹ BVerfGE 123, S. 39 (S. 68); vgl. Rolf Gröschner, „Wählen gehen – öffentliche Angelegenheit des ganzen Volkes“, in FAZ vom 26.07.2013, S. 7; Dominik Laufs, „Das Recht auf freie Wahlen nach deutschem und europäischem Recht“, JuS 2013, S. 788–791 (S. 788).

¹³² StGH Bremen, a. a. O. (FN 80), LS 3.

¹³³ Lesch, a. a. O. (FN 63), S. 163: De lege ferenda.