

# Hinführung

## Die Gratwanderung parlamentarischer Fraktionen in der Öffentlichkeitsarbeit

Die Finanzierung der parlamentarischen Fraktionen des Deutschen Bundestages aus dem Bundeshaushalt ist Bestandteil der gesetzlich geregelten staatlichen Politikfinanzierung. Dabei werden neben den Kosten ihrer politischen Willensbildung auch die Aufwendungen ihrer Kommunikation mit der Öffentlichkeit übernommen.<sup>1</sup> § 47 Abs. 3 des Abgeordnetengesetzes des Bundes (AbgG) stellt als zentrale Norm fest: „Die Fraktionen und ihre Mitglieder können die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten.“ Der Information der Öffentlichkeit durch die Fraktionen als den „politischen Machtzentren“ des Deutschen Bundestages kommt ein besonderer Stellenwert zu.<sup>3</sup> Denn sie ist „mehr als bloße Öffentlichkeitsarbeit, Information oder Aufklärung <...> sie ist vielmehr kommunikative Politikentwicklung durch ständigen Dialog auf allen Ebenen“<sup>4</sup>.

Wegen des ständigen kommunikativen Austauschs mit Bürgern und gesellschaftlichen Gruppen gerät eine Fraktion schnell in den Verdacht, die öffentliche Meinungsbildung zugunsten der sie tragenden politischen Partei beeinflussen zu wollen. Staatliche Öffentlichkeitsarbeit darf aber die freie Willensentscheidung der Bürger insbesondere mit Blick auf anstehende Wahlen nicht beeinträchtigen. Jede mit dem Ziel der Wahlbeeinflussung erfolgte amtliche Einwirkung auf den Bürger ist untersagt.<sup>5</sup> So hatte der Verfassungsgerichtshof Rheinland Pfalz 2002 über die Grenzen einer fraktionellen Unterrichtung der Öffentlichkeit zu befinden, in der die CDU-Landtagsfraktion anlässlich der Fußballweltmeisterschaft 1998 den Prospekt „Nix Politik, Fußball!“ gemeinsam mit ihrem Landesverband finanziert hatte.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> *Bertrams*, NWVBL 2005, 10 (11); *Bröhmer*, 69; *Stricker*, in: Tsatsos/Froment, 38 (51).

<sup>2</sup> *Stevens*, 23.

<sup>3</sup> *Kretschmer*, Fraktionen, 171 f.

<sup>4</sup> *Hill*, JZ 1993, 330 (331).

<sup>5</sup> *Burkiczak*, JuS 2009, 805 (807).

<sup>6</sup> VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil, 19.08.2002, VGH O 3/02, DÖV 2002, 992–997; Bundestagsdrucksache (BT-Drs.) 16/14140, 20.10.2009, Bericht über die Rechenschaftsberichte 2000 bis 2007 sowie die Entwicklung der Parteifinzen, Nr. 2.2.7.2.1, 30; *Cancik*, ZG 2007, 349 (361 f.).

Der Gerichtshof entwickelte Kriterien, die einer Abgrenzung zulässiger fraktioneller Unterrichtung von rechtswidrigem parteibezogenen Werbeverhalten dienen. Auch eine mit einer Auflage von 100.000 Stück gedruckte und kurz vor der Bundestagswahl 2005 verteilte Bilanzbroschüre „7 Jahre Rot-Grün – 7 verlorene Jahre“ einer Fraktion des Deutschen Bundestages illustriert das Spannungsverhältnis zwischen fraktioneller Öffentlichkeitsarbeit und der Gefahr einer Einwirkung auf den Wahlkampf. Allerdings qualifizierte der Präsident des Deutschen Bundestages die Broschüre nicht als Unterstützung der die Fraktion tragenden politischen Partei, sondern wies darauf hin, dass wegen der Bundestagsdebatte am 7. September 2005 ein parlamentarischer Bezug der Kommunikationsmaßnahme zur Bilanz der Regierung bestanden habe und eine parteiwerbende Maßnahme deshalb ausscheide.<sup>7</sup> Eine in den öffentlichen Medien kritisch besprochene fraktionelle Kommunikationsmaßnahme stellte auch der erstmalig im April 2012 an zahlreiche Haushalte in mehreren vor Landtagswahlen stehenden Bundesländern versandte Brief des Vorsitzenden einer Bundestagsfraktion dar.<sup>8</sup> Dem Brief war eine Informationsbroschüre „Schulden abbauen, Geld stabil halten“ beigelegt, die Fraktionsstandpunkte zum Schuldenabbau vorstellte.<sup>9</sup> Ein von einer nordrhein-westfälischen Landtagsfraktion in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten befand, dass die aus Fraktionsgeldern finanzierte Postwurfsendung nicht als zulässige Informationsmaßnahme qualifiziert werden könne.<sup>10</sup> Die durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages vorgenommene Prüfung der Versandaktion erkannte zwar in der Maßnahme keinen Verstoß gegen das Parteiengesetz. Der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, der sich aufgrund einer Beschwerde gegen die Zurückweisung eines Wahleinspruchs durch den Landtag mit der Rechtmäßigkeit der Kommunikationsmaßnahme zu befassen hatte,

---

<sup>7</sup> BT-Drs. 18/10710, 22.12.2016, Unterrichtung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages, Bericht über die Rechenschaftsberichte 2012 bis 2014 der Parteien, Nr. 7.4.3.1, 40, 43.

<sup>8</sup> *Lenski*, DÖV 2014, 585 (586).

<sup>9</sup> BVerfGE 136, 190 (191 f.); VerfGH Nordrhein-Westfalen, Beschluss, 17/12, 16.07.2013, Nr. I., [https://www.vgh.nrw.de/rechtsprechung/entscheidungen/2013/130716\\_17-12.pdf](https://www.vgh.nrw.de/rechtsprechung/entscheidungen/2013/130716_17-12.pdf) <21.09.2020>.

<sup>10</sup> *Morlok/Kühr*, Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen – Ein verfassungsrechtliches Kurzgutachten aus Anlass einer Postwurfsendung der FDP-Bundestagsfraktion, Düsseldorf 2012, <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-364.pdf> <25.09.2020>.

merkte allerdings an: „Unterstellt man das Vorbringen des Beschwerdeführers als zutreffend, spricht zwar viel dafür, dass die Werbemaßnahmen der <...> Bundestagsfraktion einen Verstoß gegen die Chancengleichheit der politischen Parteien darstellen“<sup>11</sup>. Vorkommnisse dieser Art sind nicht auf die Fraktionen des Deutschen Bundestages beschränkt. So monierte etwa der Europäische Rechnungshof in einem seiner Prüfberichte, dass er Fälle unmittelbarer finanzieller Beteiligung an Wahlkampfaktionen bei Europawahlen oder Wahlen in den Mitgliedsstaaten durch Fraktionen des Europäischen Parlaments habe feststellen müssen.<sup>12</sup>

## Fragestellung und These

Seit Inkrafttreten der 16. Novellierung des Abgeordnetengesetzes (11. Abschnitt, §§ 45 bis 54) am 1. Januar 1995 blieb der gesetzliche Rahmen einer Unterrichtung der Öffentlichkeit durch die Fraktionen unverändert. Auch heute lautet die zentrale Frage parlamentarischer Kommunikation: Lässt sich parteiliche Werbung durch die Fraktionen des Deutschen Bundestages zuverlässig unterbinden oder muss man es vielmehr hinnehmen, dass die Öffentlichkeitsarbeit als Bestandteil des fraktionellen Aufgabenspektrums einer verschleierten Parteienfinanzierung in der Form von Wahlwerbung Tür und Tor öffnet?<sup>13</sup> Darauf geht die vorliegende Untersuchung ein, indem sie prüft,

<sup>11</sup> VerfGH Nordrhein-Westfalen, Beschluss 17/12, 16.07.2013, Nr. II. 3. b) und cc); BVerfGE 136, 190 (192): Das von der NPD angestrebte Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht gegen Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit der FDP-Fraktion im 17. Deutschen Bundestag scheiterte mit deren Ausscheiden aus dem Deutschen Bundestag am fehlenden Rechtsschutzbedürfnis.

Weitere Beispiele: Frankfurter Allgemeine Zeitung, SPD-Fraktion wirbt im Vorwärts, 19.02.2002, 4.: Das Parteiorgan hatte in einzelnen Ausgaben seiner Jahrgänge 2001 und 2002 Anzeigenseiten reserviert, um der Bundestagsfraktion die Darstellung ihrer Arbeit zu ermöglichen; *Katharina Schuler*, Werbung aus der falschen Kasse, *Der Tagesspiegel*, 24.08.2009; Die Bundestagsfraktion der FDP ließ im Jahr 2007 die Video-Reihe „Fricke und Solms“ produzieren, in der die Protagonisten inhaltlich zu steuerpolitischen Fragen Position bezogen, <https://www.tagesspiegel.de/politik/wahlkampf-werbung-aus-der-falschen-kasse/1587038.html> <21.09.2020>; *Sven Becker/Dietmar Hipp*, Dumm gestellt, *Der Spiegel*, 19.09.2015, 36 f., führen aus, dass Fraktionen immer wieder ihre Gelder für Wahlkämpfe zweckentfremdeten; *Linde*, 160, mit weiteren Beispielen anfechtbarer fraktioneller Kommunikation.

<sup>12</sup> Europäischer Rechnungshof, Kurzinformation, Sonderbericht Nr. 13/2000, 28.06.2000.

<sup>13</sup> *Papier*, BayVBl. 1998, 513; Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst (WD) Analyse 2017: Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit der Bundestagsfraktionen.

ob solche die rechtliche Zulässigkeit fraktioneller Kommunikation sicherstellende Unterscheidungskriterien bereits gegeben sind oder noch entwickelt werden müssen. Damit verbunden ist die Frage, ob die Prüfung fraktioneller Mittelverwendung durch den Bundesrechnungshof als hinreichend wirksam bewertet werden darf. Die Aktualität der Fragestellung zeigt sich nicht nur in dem von Prof. Hermann Butzer von der Universität Hannover im Auftrag des Bundesrechnungshofes 2005 erstellten Gutachten zu „Inhalt und Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit von Bundestagsfraktionen“. So wies 2011 die Bundestagsverwaltung darauf hin, dass „typische Fälle einer in die Gefahrenzone der Übernahme von Parteiaufgaben geratenden Fraktionsmittelverwendung <...> sich immer wieder im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit von Parlamentsfraktionen“<sup>14</sup> ergeben würden. Trotz dieser Mahnung sah sich der Präsident des Deutschen Bundestages in seiner Unterrichtung vom Dezember 2016 über die Rechenschaftsberichte (2012 bis 2014) der politischen Parteien veranlasst, die Frage der Rechtmäßigkeit fraktioneller Mittelverwendung in der Öffentlichkeitsarbeit nochmals aufzugreifen. Der Grund: „Die Prüfung von Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit von Parlamentsfraktionen <hatte: der Verfasser> einen Schwerpunkt“<sup>15</sup> innerhalb des Komplexes der Parteienfinanzierung mit der im Vordergrund stehenden Frage gebildet, unter welchen Umständen von der Annahme einer mittelbaren fraktionellen Spende durch eine politische Partei ausgegangen werden muss. Die Erklärung der Fraktionen des Landtages von Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2002, wonach in der fraktionellen Öffentlichkeitsarbeit eine rechtliche Grauzone hinzunehmen sei, erscheint als Antwort wenig befriedigend.<sup>16</sup>

## **Die Staatsfreiheit der politischen Willensbildung**

Die in einer rechtlichen Grauzone angesiedelte fraktionelle Kommunikation wird das Vertrauen der Bürger in staatliche Kommunikation kaum fördern.

---

<sup>14</sup> BT-Drs. 17/8200, 16.12.2011, Bericht über die Rechenschaftsberichte 2008 und 2009 der Parteien, Nr. 4.2.7.2.1, 20.

<sup>15</sup> BT-Drs. 18/10710, 22.12.2016, Bericht über die Rechenschaftsberichte 2012 bis 2014 der Parteien, Nr. 7.4.3.1, 40.

<sup>16</sup> Landesrechnungshof (LRH) Mecklenburg-Vorpommern, Jahresbericht 2003, 6.03.2003, gibt die Kritik des Landtages Mecklenburg-Vorpommern wider, wonach der Versuch einer Grenzziehung zur Parteienwerbung in einem Grauzonenbereich unternommen werde, der unscharf sei und nicht anders normiert werden könne, 74. Die Landtagsverwaltung hatte 2002 ebenfalls ein Gutachten zur Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen erarbeitet.

In gravierenden Fällen fraktionellen Missbrauchs öffentlicher Mittel mag wegen des Gebots der Staatsfreiheit der politischen Willensbildung der Bürger sogar die Legitimationsfunktion der Wahl infrage gestellt werden und so zu einem Ansehensverlust für die demokratische Kultur beitragen. Auch werden Zweifel genährt, ob die bestehende institutionelle Kontrolle einer rechtmäßigen Verwendung fraktioneller Mittel durch den Bundesrechnungshof tatsächlich ausreicht, um dem Missbrauch staatlicher Gelder einen Riegel vorzuschieben. So zeichnen etwa die Prüfberichte des Bundesrechnungshofes zur Öffentlichkeitsarbeit aller Fraktionen im Wahljahr 2013 ein nachdenklich stimmendes Bild von deren Umgang mit öffentlichen Mitteln.<sup>17</sup> Der Bundesrechnungshof führte zur FDP-Fraktion aus: „Die Bundestagsfraktion setzte in erheblichem Umfang öffentliche Mittel zweck- und damit rechtswidrig für Parteiaufgaben ein. So initiierte sie vor der Bundestagswahl eine umfangreiche Bilanzkampagne.“<sup>18</sup> Zur Fraktion der CDU/CSU und von Bündnis 90/Die Grünen gleichlautend: „Die Bundestagsfraktion setzte in einzelnen Fällen öffentliche Mittel zweck- und damit rechtswidrig für Parteiaufgaben ein.“<sup>19</sup> Zur SPD-Fraktion: „Die Bundestagsfraktion setzte in mehreren Fällen öffentliche Mittel zweck- und damit rechtswidrig für Parteiaufgaben ein. So gab sie verschiedene Publikationen heraus, die parteiwerbenden Charakter hatten.“<sup>20</sup> Und zur Fraktion DIE LINKE: „Die Bundestagsfraktion setzte in mehreren Fällen öffentliche Mittel zweck- und damit rechtswidrig für Parteiaufgaben ein. So bezuschusste sie Wahlkampfmaßnahmen ihrer

<sup>17</sup> Abschließende Mitteilungen an die Fraktionen im Deutschen Bundestag über die Prüfung öffentlichkeitswirksamer Maßnahmen der Fraktionen des Deutschen Bundestages im Wahljahr 2013 vom 11. April 2017, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/pruefungsmittelungen/oeffentlichkeitswirksame-massnahmen-der-fraktionen-des-deutschen-bundestages-im-wahljahr-2013> <21.09.2020>.

<sup>18</sup> Punkt 0.4, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/pruefungsmittelungen/2017/2017-pm-oeffentlichkeitswirksame-massnahmen-der-fdp-fraktion-des-deutschen-bundestages-im-wahljahr-2013> <21.09.2020>.

<sup>19</sup> Punkt 0.2, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/pruefungsmittelungen/2017/2017-pm-oeffentlichkeitswirksame-massnahmen-der-cdu-csu-fraktion-des-deutschen-bundestages-im-wahljahr-2013> <21.09.2020>; Punkt 0.2, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/pruefungsmittelungen/2017/2017-pm-oeffentlichkeitswirksame-massnahmen-der-fraktion-buendnis-90-die-gruenen-des-deutschen-bundestages-im-wahljahr-2013> <21.09.2020>.

<sup>20</sup> Punkt 0.2, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/pruefungsmittelungen/2017/2017-pm-oeffentlichkeitswirksame-massnahmen-der-spd-fraktion-des-deutschen-bundestages-im-wahljahr-2013> <21.09.2020>.

Direktkandidaten.“<sup>21</sup> Die in der Literatur nach Inkrafttreten des Abgeordnetengesetzes ergangene Aufforderung, die Öffentlichkeit möge die Praxis unter der neuen Rechtslage wachsam begleiten, erweist sich mit Blick auf die Berichte des Bundesrechnungshofs zur Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen als vorausschauend.<sup>22</sup>

Die vorliegende Arbeit will eine Begleitung leisten, in der die These der Arbeit lautet: Der Dualismus von parlamentarischer Fraktion und politischer Partei birgt auch 24 Jahre nach Inkrafttreten des Abgeordnetengesetzes des Bundes mit Blick auf die fraktionelle Öffentlichkeitsarbeit erhebliche Gefahren für die freie Meinungsbildung der Bürger. Die Untersuchung stellt den Rechtsrahmen zur Regelung der öffentlichen Kommunikation der Fraktionen auf den Prüfstand, um rechtspolitische Reformvorschläge zu skizzieren. Ihr Gegenstand ist die unmittelbare, die bezahlte Öffentlichkeitsarbeit, nicht die mittelbare in Form der Pressearbeit. Denn der Pressearbeit wohnen nach der typisierenden Betrachtung des Oberverwaltungsgerichts Münster keine „nennenswerte<n> Gefahren für die Chancengleichheit im Wahlwettbewerb“<sup>23</sup> inne. Die Mittlerfunktion der Presseorgane bestehe in der kritischen Würdigung getroffener Aussagen, bevor diese überhaupt an die Öffentlichkeit gelangen. So sei wegen der Filterfunktion der Medien das Gefahrenpotential, das sich mit der mittelbaren Ansprache der Bürger durch die parlamentarische Öffentlichkeitsarbeit in der Vorwahlzeit verbinde, verringert.<sup>24</sup> Aus Gründen der Klarheit ist dennoch festzuhalten, dass unbezahlte Medienarbeit inhaltlichen Grenzen ebenfalls unterliegt.<sup>25</sup>

## Die Herleitung rechtspolitischer Vorschläge

Rechtspolitische Vorschläge zur Bestimmung der Grenzen zulässiger Unterrichtung der Öffentlichkeit durch parlamentarische Fraktionen lassen sich nicht nur aus Rechtsgutachten wie den durch die Professoren Heintzen (2001), Depenheuer (2001), Butzer (2005), Pieroth (2005) und Morlok

---

<sup>21</sup> Punkt 0.3, <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/pruefungsmittelungen/2017/2017-pm-oeffentlichkeitswirksame-massnahmen-der-fraktion-die-linke-des-deutschen-bundestages-im-wahljahr-2013> <21.09.2020.

<sup>22</sup> Morlok, NJW 1995, 29 (31); Schmidt-Jortzig/Hansen, NVwZ 1994, 1145 (1148).

<sup>23</sup> OVG Münster, Urteil, 19.08.1988, 15 A 924, NVwZ-RR 1989, 149 (152).

<sup>24</sup> Mandelartz/Grotelüsch, NVwZ 2004, 647 (649f.).

<sup>25</sup> Mandelartz, DÖV 2009, 509 (514).

(2012) erstellten und aus der Literatur ableiten.<sup>26</sup> Letztere setzte sich damit vor allem in der Zeit vor und nach dem Inkrafttreten der 16. Novellierung des Abgeordnetengesetzes auseinander. Die Berichte der Rechnungshöfe von Bund und Ländern geben darüber hinaus einen wertvollen Einblick in die Problematik fraktioneller Mittelverwendungsprüfung, denen sich die Kontrolleure gegenübersehen.

Naheliegend erscheint des Weiteren, Lösungsansätze eines ausländischen Gesetzgebers für den zugrundeliegenden Konflikt zwischen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit und dem Schutz des Bürgers vor parteiergreifendem Einwirken des Staates auf die Willensbildung in den Blick zu nehmen.<sup>27</sup> Bereits erprobte Lösungsansätze können nationale Vorschläge ergänzen.<sup>28</sup> Ein Rechtsvergleich erweitert das Blickfeld, fördert „eine reflexive Haltung zur eigenen nationalen Rechtsordnung“<sup>29</sup> und schärft „den Sinn für Differenz und Pluralität“<sup>30</sup>. Deshalb stellt der Rechtsvergleich – hier mit dem U.S. Statut zum Franking Privilege – auch einen zentralen Bestandteil der Untersuchung dar.<sup>31</sup>

## Das U.S. Statut zum „Franking Privilege“ als Referenzmaßstab

Das U.S. Statut zum „Franking Privilege“ (Title 39 United States Code Part IV, Chapter 32, Section 3210 et sequitur) regelt die Inanspruchnahme öffentlicher Gelder zur kommunikativen Ansprache der Öffentlichkeit in Form

<sup>26</sup> *Heintzen*, Rechtsgutachten, und *Depenheuer*, Legitimation und Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit von Parlamentsfraktionen (Abhandlungen liegen Verfasser vor); *Pieroth/Neukamm*, Fraktionsfinanzierung und Rechnungshofkontrolle, Rechtsgutachten, Landtag (LT) Nordrhein-Westfalen, Drs. 13/6024, 14.02.2005, <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenser vice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV13-3204.pdf> <25.09.2020>; *Lesch*, Zweckwidrige Verwendung von Fraktionszuschüssen als Untreue, ZRP 2002, 159–163.

<sup>27</sup> *Drobnig/Dopffel*, RabelsZ 1982, 253 (264), und *Markesinis*, Rechtsvergleichung, 109, zur rechtsvergleichenden Begleitung gesetzgeberischer Reformvorhaben.

<sup>28</sup> *Drysch*, 16 ff, stellt die Parteienfinanzierung in Österreich, der Schweiz und in Deutschland gegenüber und sieht für das Gebiet der Fraktionsfinanzierung weiteren Forschungsbedarf; *Kaiser*, ZaöRV 1964, 391 (398 f.); *Marschall*, befasst sich mit der parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit von 17 Parlamenten; *Schmitthoff*, JZ 1978, 495 (498).

<sup>29</sup> *Alexandra Kemmerer*, Warum die Welt nach Karlsruhe blickt. Globalisierung des Rechts: Die Rechtswissenschaft kommt nicht mehr ohne den vergleichenden Blick aus. Das Bundesverfassungsgericht ist dabei zu einer maßgeblichen Instanz geworden, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6.07.2016, N 4.

<sup>30</sup> *Alexandra Kemmerer*, a.a.O.

<sup>31</sup> *Kischel*, 203; *Kluth*, ZRP 2017, 194 (195), hält eine Einbeziehung anderer nationaler Lösungsansätze in aktuelle rechtspolitische Debatten für notwendig; *Rothoefl*, S. VIII.

eines portofreien postalischen Versands von Informationsmaterialien.<sup>32</sup> Statt einer Briefmarke wird die Unterschrift des Abgeordneten des U.S. Repräsentantenhauses oder des U.S. Senators, der die Bürgerinnen und Bürger seines Wahlkreises bzw. seines Bundesstaates unterrichten möchte, in der oberen rechten Ecke des Versandumschlags aufgedruckt.<sup>33</sup> Für die Wahl des Franking Privilege-Statuts als Referenzordnung spricht der gute Zugang zu U.S. Rechtsquellen, die neben der Rechtsprechung auch die administrativen Regelungen umfassen.<sup>34</sup> Ein längerer Aufenthalt in den U.S.A. ermöglichte es, über die Kommentierung zu „Title 39 U.S. Code, Chapter 32, Section 3210“ hinaus die zwischen 1970 und 1995 zum Franking Privilege ergangenen Urteile der „U.S. District Courts“ und der „U.S. Courts of Appeals“ zusammenzustellen sowie „U.S. Law Journals“ auszuwerten.<sup>35</sup> Die angeschriebenen Ausschüsse des U.S. Kongresses gaben über die „Regulations Governing the Use of the Mailing Frank“ und die „Interpretive Rulings“ postalisch Auskunft. Wegen der Literatur zur Methodik des Rechtsvergleichs und zum Wesen staatlicher Kommunikation konnte auf die Bibliotheken des Deutschen Bundestages und des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung zurückgegriffen werden. Die Fraktionen des Deutschen Bundestages und des Nordrhein-Westfälischen Landtages gaben zur Praxis ihrer Kommunikation mit der Öffentlichkeit Auskunft. Der Bundesrechnungshof schließlich ermöglichte den Zugriff auf das vollständige Gutachten Prof. Butzers.

## Gang der rechtsvergleichenden Untersuchung

Der Aufbau einer vergleichenden Untersuchung steht im Ermessen eines Verfassers und erfolgt unter dem Blickwinkel eines selbst gesetzten Untersuchungsziels.<sup>36</sup> Gemeinsamkeiten und Unterschiede der verschiedenen

---

<sup>32</sup> Title 39 United States Code befasst sich mit dem Postal Service, Chapter 32 mit der Penalty and Franked Mail und Section § 3210 et seq. mit dem Franking Privilege. Der United States Postal Service ist eine unabhängige Behörde, deren Leistungen u. a. in Chapter 32 des Statuts geregelt sind; *Davidson*, in: Thaysen/Davidson/Livingston, 49 (60).

<sup>33</sup> Definition 39 U.S.C. § 3201 (3): „,frank‘ means the autographic or facsimile signature of persons authorized by sections 3210–3216.“

<sup>34</sup> *Jochum*, JuS 2013, 586 (587); *Kamba*, Int'l&Comp.L.Q. 1974, 485 (510).

<sup>35</sup> *Kischel*, 33, weist darauf hin, dass in den U.S.A. Volltextdatenbanken wie Westlaw und Lexis „halbe Bibliotheken“ darstellen.

<sup>36</sup> *Grossfeld*, AcP 1984, 289 (293); *Kahn-Freund*, LQR 1967, 40 (41): „It is <...> for him to decide whether he wants to compare doctrines or practices, structures or functions“;



nationalen Regelungskomplexe werden gegenübergestellt und bewertet.<sup>37</sup> Statt einer simultanen Darstellung von Abgeordnetengesetz und Franking Privilege-Statut wurde eine sukzessive gewählt. Diese Darstellungsform erscheint wegen des thematisch begrenzten Umfangs der Untersuchung besser geeignet als eine Synopse.<sup>38</sup> Daraus ergibt sich folgender Aufbau: *Kapitel 1* zeichnet die Entwicklung der Fraktionsgesetzgebung nach, die in die 16. Novellierung des Abgeordnetengesetzes mündet. *Kapitel 2* befasst sich mit der verfassungsrechtlichen Grundlage fraktioneller Öffentlichkeitsarbeit sowie der Frage der Verfassungsmäßigkeit der 16. Novellierung des Abgeordnetengesetzes. Das *Kapitel 3* stellt die gesetzlichen Voraussetzungen dar, die zulässige fraktionelle Kommunikation erfüllen muss. *Kapitel 4* befasst sich mit den Kontrollmechanismen, welche der Gesetzgeber für die Verwendungsprüfung der Fraktionsmittel vorsieht. *Kapitel 5* stellt die dem nationalen Recht entlehnten rechtspolitischen Vorschläge vor und schließt mit der Überleitung zur Referenzordnung des Franking Privilege-Statuts, dessen Rechtshistorie und detaillierte gesetzliche Ausformung dann Gegenstand von *Kapitel 6* sind. *Kapitel 7* umfasst den legislativen Vergleich und die Schlussfolgerungen, welche einer verbesserten als der im Abgeordnetengesetz gefundenen Auflösung des bestehenden Spannungsverhältnisses zwischen dem Recht der Fraktionen auf Unterrichtung der Öffentlichkeit und dem Schutz der freien Willensbildung des Wählers<sup>39</sup> dienen.

Die hieraus resultierenden rechtspolitischen Vorschläge sollen einen Beitrag zu einem parlamentarischen Diskurs über den angemessenen Rechtsrahmen fraktioneller Öffentlichkeitsarbeit leisten.<sup>40</sup> Ein verbesserter gesetzlicher Rahmen dient dem Ziel, einen von staatlicher Einflussnahme

---

*Kamba*, Int'l&Comp.L.Q. 1974, 485: „Comparative law still lacks a clearly formulated and widely accepted theoretical framework“; *Starck*, JZ 1997, 1021 (1026); *Tschentscher*, JZ 2007, 807 (810), führt das Fehlen einer Struktur darauf zurück, dass im öffentlichen Recht die Aufmerksamkeit den Verfassungs- und staatlichen Organisationsmodellen gelte.

<sup>37</sup> *Kamba*, a.a.O., 511: „Descriptive, identification and explanatory phase“; *Kischel*, 204.

<sup>38</sup> *Constantinesco* II, 147 und 330; *Kamba*, a.a.O., 511: „To a considerable degree rely upon <...> individual judgement in deciding how to go about the comparison“; *Strebel*, ZaöRV 1964, 405 (426 f.), schlägt vor, die ausgewählten Referenzordnungen in einem Block entweder sukzessive als Länderberichte abzuhandeln oder die nationale Rechtsordnung und ihre Referenzsysteme in Form einer Synopse gegenüber zu stellen.

<sup>39</sup> Die weibliche Form soll gleichermaßen eingeschlossen sein.

<sup>40</sup> *Hett*, 256–266, zur Bedeutung rechtspolitischer Vorschläge; *Kluth*, ZRP 2017, 194–197; *Lontzek*, Sonderbeiträge, 259 ff.; *Pünder*, 19 und 21.

freien Meinungs- und Willensbildungsprozess gerade in den Jahren zu ermöglichen, in denen Parlamentswahlen stattfinden.<sup>41</sup> Dem Anliegen ist erst dann entsprochen, wenn in der zusammenfassenden Würdigung eines Verwendungsprüfungsberichts über die Öffentlichkeitsarbeit einer Fraktion des Deutschen Bundestages nicht mehr zu lesen ist: „Die Prüfung des Bundesrechnungshofes hat ergeben, dass die Bundestagsfraktion in erheblichem Umfang Parteiaufgaben wahrnahm. Hierfür setzte sie öffentliche Mittel ein. Diese Mittel verwendete sie somit nicht ordnungsgemäß. Der Verstoß ist deswegen besonders bedeutend, weil sie die Ausgaben im Zusammenhang mit der bevorstehenden Bundestagswahl tätigte.“<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> *Ferreau*, NVwZ 2017, 1259 (1263).

<sup>42</sup> Abschließende Mitteilung über die Prüfung öffentlichkeitswirksamer Maßnahmen der Fraktionen des Deutschen Bundestages, FDP-Fraktion, Wahljahr 2013, 127.

# Kapitel 1: Die Unterrichtung der Öffentlichkeit durch die Fraktionen des Deutschen Bundestages in der Praxis und ihre Rechtshistorie

## A. Öffentlichkeitsarbeit und mediale Wahrnehmung

### I. Finanzielle Aufwendungen für Öffentlichkeitsarbeit

Nach § 50 Abs. 1 AbgG haben die Fraktionen zur Erfüllung ihrer Aufgaben Anspruch auf Geld- und Sachleistungen aus dem Bundeshaushalt.<sup>43</sup> Die Norm stellt die formale Grundlage zur Finanzierung der Unterrichtung der Öffentlichkeit durch die Fraktionen und deren Mitglieder über ihre Tätigkeit gemäß § 47 Abs. 3 AbgG dar.<sup>44</sup> Das parlamentarische Engagement der Fraktionen soll mit den Mitteln der Öffentlichkeitsarbeit dargestellt werden.<sup>45</sup> In den Jahren 2008 und 2016 wurden hierfür folgende Beträge ausgewiesen: Bündnis 90/DIE GRÜNEN (2008: € 1.408.440; 2016: € 801.926), CDU/CSU (2008: € 849.424; 2016: € 1.424.334), FDP (2008: € 1.838.553; 2016: nicht im Parlament), DIE LINKE (2008: € 1.767.275; 2016: € 1.352.549), SPD (2008: € 948.177; 2016: € 1.010.997).<sup>46</sup> Die staatlichen Zuwendungen für 2008, dem der Bundestagswahl vorangehenden Jahr, und 2009 ergeben folgenden finanziellen Gesamtaufwand: € 2.218.000 (Bündnis 90/DIE GRÜNEN), € 1.453.000 (CDU/CSU), € 3.785.000 (FDP), € 3.717.000 (DIE LINKE) und € 1.775.000 (SPD). Zwei Feststellungen lassen sich treffen: Erstens sind die einer Fraktion zugewiesenen finanziellen Mittel nicht als unerheblich einzuordnen. Zweitens scheinen kleinere Fraktionen zu einem großzügigeren Mitteleinsatz bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit als die größeren bereit zu sein. So gab im Jahr 2010 beispielsweise

<sup>43</sup> WD Analyse 2009 und WD Analyse 2017 zur staatlichen Finanzierung der Parlamentsfraktionen.

<sup>44</sup> *Arnim*, ZRP 1993, 340 (346); *Neumeier/Waldhoff*, ZParl 2017, 163 (165, Fn. 9).

<sup>45</sup> *Depenheuer*, Öffentlichkeitsarbeit, 59 f., schlägt eine typologische Übersicht zu Arten fraktioneller Information vor: informative Darstellungen, themenbezogene Informationsvermittlung sowie allgemeine und besondere Sympathiewerbung. Siehe OVG Niedersachsen, Urteil, 21.09.2004, 11 LC 290/03, Rn. 57: Das Abhalten von öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel stellt keine zulässige Öffentlichkeitsarbeit einer Fraktion dar, <https://openjur.de/u/316999.html> (21.09.2020).

<sup>46</sup> Anhang 1: Bekanntmachung der geprüften Rechnungen der Bundestagsfraktionen.

die FDP-Fraktion € 1.453.058 für Kommunikation aus, während sich die SPD-Fraktion mit € 626.300 begnügte und die Fraktion DIE LINKE mehr als € 1.300.000 für ihre parlamentarische Informationstätigkeit ansetzte. Höhere Aufwendungen einer Fraktion in der Öffentlichkeitsarbeit scheinen für eine kleinere politische Partei vorteilhaft zu sein, da vermutlich ihr Budget entlastet wird.<sup>47</sup>

## II. Öffentlichkeitsarbeit im Spiegel der Medien

Die Medien verfolgen die Kommunikation parlamentarischer Fraktionen insbesondere in Wahlkampfzeiten aufmerksam.<sup>48</sup> Von Interesse ist, ob öffentliche Mittel „für Fraktions- und Parlamentsarbeit oder für allgemeine Öffentlichkeits- und Parteiarbeit verwendet“<sup>49</sup> werden.<sup>50</sup> So berichtete man über das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz<sup>51</sup> und über die durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages deshalb gegen den Landesverband der CDU verhängte Sanktionszahlung.<sup>52</sup> Der Verfassungsgerichtshof hatte nämlich ausgeführt, dass der Fußballweltmeisterschaftsprospekt, dessen Kosten sich Fraktion und Landespartei teilten, nicht zur Unterrichtung der Öffentlichkeit über die parlamentarische Arbeit der Fraktion diene, sondern zur Werbung für die politische Partei und deren Führungspersonal. Hinsichtlich der im Frühjahr 2012 durchgeführten Kam-

---

<sup>47</sup> *Arnim*, Organklage der Ökologisch-Demokratischen Partei gegen den Deutschen Bundestag, 44, [https://www.oedp.de/fileadmin/user\\_upload/bundesverband/aktuelles/aktionen/Klage8612\\_BVerfG\\_fuer\\_OEDP\\_2012.pdf](https://www.oedp.de/fileadmin/user_upload/bundesverband/aktuelles/aktionen/Klage8612_BVerfG_fuer_OEDP_2012.pdf) <21.09.2020>.

<sup>48</sup> *Arnim*, Organklage, a.a.O., sieht die „politische Motivation, im Kampf um Macht und Posten nicht unterzugehen, <...> nicht selten von derartiger Intensität, dass selbst die äußersten Grenzen, die auch die Praxis anerkennt, überschritten werden“, 49.

<sup>49</sup> *Philip Plickert*, Verdeckte Parteienfinanzierung. Großspenden sind nur Kleingeld für die Parteien, FAZ NET, 26.12.2014, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/verdeckte-parteienfinanzierung-grossspenden-sind-nur-kleingeld-fuer-die-parteien-13339408.html> <21.09.2020>.

<sup>50</sup> Spiegel Online, Parteien: Außer Kontrolle, führt aus: „Eigentlich dürften die Gelder nur für die Parlamentsarbeit verwendet werden. Doch oftmals übernehmen die Fraktionen Parteiaufgaben, etwa bei der Öffentlichkeitsarbeit“, 12.12.1994, <https://www.spiegel.de/spiegel/print/d-13693628.html> <21.09.2020>; *Sven Becker/Dietmar Hipp*, Dummgestellt: Die Zuschüsse für Fraktionen, Bundestagsabgeordnete und politische Stiftungen wachsen und wachsen, doch das Bundesverfassungsgericht scheut die Debatte, Der Spiegel, 19.09.2015, 36.

<sup>51</sup> VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil, 2.07.2002, VGH O 3/02, DÖV 2002, 992–997.

<sup>52</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung, Strafe für Böhrs Sympathiewerbung, 27.11.2004, 4.