

Wolfgang Gerz, Hohen Neuendorf

Zur Öffentlichkeitsarbeit parlamentarischer Fraktionen im Vorfeld von Wahlen

Die im Jahr 2013 anstehenden Wahlen zum Deutschen Bundestag und den Landtagen Bayerns, Niedersachsens und Hessens legen es nahe, die gesetzliche Grundlage der fraktionellen Öffentlichkeitsarbeit im Deutschen Bundestag vorzustellen und auch deren Grenzen in Erinnerung zu rufen¹. Ein Blick auf die parlamentarische Öffentlichkeitsarbeit eines anderen Rechtskreises, nämlich den anglo-amerikanischen mit dem U.S.-Statut zum „Franking Privilege“² soll die kurze Abhandlung abrunden.

Deskriptoren: Informationsrecht, Öffentlichkeitsarbeit, Partei, Parlament, Vereinigte Staaten von Amerika, Deutschland, Finanzierung

1 Der aktuelle Fall: Die Postwurfsendung einer Bundestagsfraktion im Frühjahr 2012

Eine Fraktion des Deutschen Bundestages hatte im Frühjahr 2012 einen zweiseitigen Brief nebst farbigem Infolyer im Rahmen einer Informationskampagne an Haushalte in ganz Deutschland postalisch verteilen lassen. Der Vorsitzende der Fraktion stellte in seinem Schreiben einen ihm besonders wichtigen erscheinenden politischen Lösungsansatz seiner Fraktion für die öffentliche Diskussion vor. Das Paket war durch eine Agentur auf Kosten der Fraktion vorbereitet und im zeitlichen Umfeld der für den 13. Mai 2012 geplanten Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen versandt worden.

Die WDR-Berichterstattung hierzu³ geht weiterhin auf ein im Auftrag einer NRW-Landtagsfraktion erstelltes

Rechtsgutachten und damit auf die Frage ein, ob die Postwurfsendung der Fraktion als zulässige fraktionelle Öffentlichkeitsarbeit bewertet werden darf. Das Gutachten kommt zu dem Schluss, dass die ÖA-Maßnahme der Fraktion zugunsten der hinter ihr stehenden politischen Partei erfolgte und deshalb unzulässig war. Sowohl die äußere Gestaltung als auch der Inhalt der Schreiben zeige einen werbenden Charakter. In dem Flugblatt heiße es, dass Staatsschulden das süße Gift der Politik seien. Das sei ein zugespitzter und plakativer Sprachstil, der an parteipolitische Slogans erinnere. Zudem sei Schuldenabbau das Hauptthema der Fraktion im Wahlkampf. Und die Kampagne falle in die Zeit des Landtagwahlkampfes. Das Gutachten bezieht sich weiter auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. März 1977 und das dort postulierte Gebot der Zurückhaltung in der Vorwahlzeit.

Die Bundestagsfraktion selbst betonte, dass sie die Bevölkerung regelmäßig über die Arbeit ihrer Abgeordneten im Deutschen Bundestag informiere. Um diesem Auftrag gerecht zu werden, sei seit Jahresanfang 2012 die Informationskampagne 'Freiheit bewegt' geplant gewesen. Die Maßnahme laufe deutschlandweit und sei auch nicht auf bestimmte Regionen oder Länder beschränkt.

Die Verwaltung des Deutschen Bundestages, die mit der Postwurfsendung befasst wurde, hat bei ihrer parteifinanzierungsrechtlichen Prüfung festgestellt, dass ein ausdrücklicher werbender Bezug auf die Partei, ihr Grundsatz- und Wahlprogramm nicht besteht⁴.

2 Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen nach den §§ 47 ff. AbgBund

Das 16. Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes (Fraktionsgesetz) wurde am 12. November 1993 im Deutschen Bundestag angenommen, am 11.03.1994 verkündet⁵ und trat zum 1. Januar 1995 in Kraft. Nach § 47 Abs. 3

1 Redaktionsschluss des Artikels: 5. November 2012.

2 Wolfgang Gerz. „Das Franking Privilege des U.S.-Kongresses“, iwp 61 (2010) 1, S. 51–58.

3 Jenna Günnewig, „Brief in der Grauzone“, WDR, 3.05.2012; http://www1.wdr.de/themen/politik/sp_neuwahl/infos/fdp224.html [30.10.2012].

4 Mail Verwaltung Deutscher Bundestag – Pressereferat – vom 22.11.2012

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

können die Fraktionen und ihre Mitglieder die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten. Die hierfür zugewandten Leistungen dürfen nach § 50 Abs. 4, S. 2 nicht für Parteiaufgaben verwandt werden. Die Fraktionen haben nach § 52 Abs. 2, Nr. 2 f) über die Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit öffentlich Rechenschaft zu geben. Der Bundesrechnungshof prüft nach § 53 Abs. 1 deren wirtschaftliche und ordnungsgemäße Verwendung. Die durch den BRH geprüften Rechnungen der Fraktionen werden als Bundestagsdrucksache veröffentlicht. Die eigentlichen Ergebnisse jedoch werden nicht veröffentlicht, sondern nur den Fraktionen und den gesetzgebenden Organen mitgeteilt.

Nach den schon vor Inkrafttreten des Fraktionsgesetzes niedergelegten Leitlinien des Arbeitskreises der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder für Haushaltsrecht und Grundsatzfragen von 1990 dürfen die Fraktionen für die Öffentlichkeitsarbeit staatliche Mittel nur unter den gleichen Voraussetzungen einsetzen wie sie auch von anderen Staatsorganen zu beachten sind. Danach muss der Bezug zu den Aufgaben der Fraktionen eindeutig sein, Werbung für eine bestimmte Partei unterbleiben und die vom Bundesverfassungsgericht⁶ festgelegte zeitliche Begrenzung von Wahlen beachtet werden. Die Leitlinien von 1991 bestimmen darüber hinaus, dass Fraktionsmittel nicht zur Unterstützung von Wahlkämpfen eingesetzt werden dürfen.

3 Rechtsprechung zur fraktionellen Öffentlichkeitsarbeit

Trotz des beträchtlichen Konfliktpotentials, das man in dem Instrument der fraktionellen Öffentlichkeitsarbeit vermuten darf, sind bisher lediglich zwei Entscheidungen durch Landesverfassungsgerichte ergangen. So hatte der Staatsgerichtshof Bremen über eine Wahlanfechtung zu befinden, in der die Antragstellerin – eine Partei, die nicht das notwendige Quorum zum Einzug in die Bürgerschaft erhalten hatte – u. a. die Rechtswidrigkeit von Anzeigschaltungen einer Bürgerschaftsfraktion in Tageszeitungen rügte. Diese Anzeigen seien ihrem Kern nach Leistungsbilanzen und trügen auch nach Einlassung der Antragsgegner unverkennbar Züge einer Wahlwerbung⁷.

⁶ BVerfG, Urteil vom 2. März 1977, Az. 2 BvE 1/76; <http://www.telemedicus.info/urteile/Informationsrecht/Staatliche-Oeffentlichkeitsarbeit/404-BVerfG-Az-2-BvE-176-Oeffentlichkeitsarbeit.html> [2.11.2012].

⁷ Staatsgerichtshof Bremen, Urteil vom 23.12.1996, Az. St 5/96, <http://www.telemedicus.info/urteile/409-St-596.html> [31.10.2012].

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hingegen hatte sich mit der Frage auseinanderzusetzen, ob die Aufwendungen einer Fraktion zur Erstellung eines Prospekts und von Plakaten zur Fußball-WM 1996 eine bestimmungsgemäße Verwendung staatlicher Fraktionszuschüsse darstellte⁸. Die im Umfeld einer Landtagswahl erfolgte Frühjahrspostwurfsendung 2012 einer Bundestagsfraktion könnte rechtlich fragwürdig sein. Ob eine spätere Prüfung durch den Bundesrechnungshof zur Klärung und Konkretisierung der Grundsätze fraktioneller Öffentlichkeitsarbeit beiträgt, wird sich noch zeigen müssen.

4 Kriterien für die Zulässigkeit fraktioneller Öffentlichkeitsarbeit

Die summarische Prüfung der Verwaltung des Deutschen Bundestages wird auf die im Bundesabgeordnetengesetz benannten Voraussetzungen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit eingehen, das heißt auf die Aufgabenbezogenheit der Maßnahme wie auf den Ausschluss der Wahrnehmung von Parteiaufgaben. In einer weiteren Ebene könnten die Leitlinien der Rechnungshöfe einbezogen werden und – nicht zuletzt – natürlich die Schlussfolgerungen, die den Urteilsbegründungen des Staatsgerichtshofs Bremen wie des Verfassungsgerichtshofes Rheinland-Pfalz entnommen werden.

Nützlich erscheint mir in diesem Zusammenhang, einen Blick auf eine andere, nicht-nationale Regelung parlamentarischer Öffentlichkeitsarbeit zu werfen. So lässt sich möglicherweise ein besseres Gefühl für die Rechtsmaterie bekommen. Hierzu möchte ich das in der angelsächsischen demokratischen Historie fest gegründete U.S.-Statut zum „Franking Privilege“ des U.S.-Kongresses vorstellen.

5 Das „Franking Privilege“ des U.S.-Kongresses

Das „Franking Privilege“ des U.S.-Kongresses nach 39 U.S. Code §§ 3210 ff.⁹ ist Synonym für eine freie, d. h. vom amerikanischen Steuerzahler finanziell getragene Möglichkeit der Kommunikation seiner Volksvertreter – der Abgeordneten von Repräsentantenhaus bzw. der Mitglieder des Senats – mit den Bürgerinnen und Bürgern im jeweiligen

⁸ Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 19.08.2002, Az. VGH O 3/02; DÖV 2002, 992–997.

⁹ <http://codes.lp.findlaw.com/uscode/39/IV/32/3210> [30.10.2012].

Wahlbezirk. Es handelt sich bei dieser Kommunikation beispielsweise um die postalische Versendung von Informationsschriften, Fragebögen oder „Newslettern“¹⁰.

Zwar wird heutzutage die Existenzberechtigung dieses Instituts nicht in Zweifel gezogen, doch gibt es immer noch Anlass zur Kritik¹¹. So führte ein Kandidat namens Troy Goodale Klage über das Mitglied des U.S.-Repräsentantenhauses Duncan, weil dieser sich in seinem Wahlbezirk in Tennessee vor einer Wahl zur Durchführung einer Briefkampagne entschlossen hatte¹². Eine solche Unternehmung zu diesem Zeitpunkt sollte für den Amtsinhaber unzulässig sein. Gerade im Hinblick auf den eingangs geschilderten Fall der Bundestagsfraktion könnte ein Blick auf eine andere nationale Regelung der Zulässigkeit parlamentarischer Öffentlichkeitsarbeit interessant sein. Das genannte U.S.-Statut enthält nämlich Vorschriften zu sog. „mass mailings“, welche Postwurfsendungen darstellen. Gegen diese „mass mailings“ bestehen Vorbehalte, da man hinter ihrem Einsatz weniger das Bestreben des Amtsinhabers vermutet, die Bürger seines Wahlkreises über seine – natürlich – segensreiche politische Arbeit im U.S.-Repräsentantenhaus zu unterrichten, als vielmehr vor einer Wahl das eigene Profil stärken zu wollen¹³.

Zur Darstellung des Prüfmaßstabes, den das Institut an die Hand gibt, folgender Fall:

Wahl im Bundesstaat New York: Am 6.11.2012 findet im Bundesstaat New York die Wahl zur New York State Assembly „The People’s House“, die in Albany ihren Sitz hat, statt. In der State Assembly ist die Partei A durch insgesamt 21 Abgeordnete vertreten, die Partei B

¹⁰ Vgl. FN 1

¹¹ Pressemitteilung des Herausforderers und Kandidaten für das Repräsentantenhaus, Troy Goodale vom 2.10.2012; <http://www.knoxviews.com/node/19121> [10.10.2012].

¹² Pressemitteilung auszugsweise: „...Is it a public service or self-service for his taxpayer funded propaganda piece to arrive in our mailboxes two days after the August primary election?“ Goodale asked. „It is simply wrong and **should be illegal for a sitting Member of Congress to send out these mass mailings during the general election season.** What would cost me tens or even hundreds of thousands of dollars to do gets done for Congressman Duncan for free, well free for him but costly to the hard working taxpayers in East Tennessee...“.

¹³ Vgl. Danielle Kurtzleben, „10 Lawmakers who spend the most taxpayer money on mail“, U.S. News vom 8. April 2011; <http://www.usnews.com/news/articles/2011/04/08/10-lawmakers-who-spend-the-most-taxpayer-money-on-mail> [31.10.2012]; Auszug: „... Data on members’ franking spending suggests that members **see this mail not only as a way of reaching out to constituents but of increasing their visibility in advance of elections.** In 2010, many members who spent large amounts on mass mailings to constituents also faced tough reelection fights...“

durch acht. Das Mitglied C des U.S.-Repräsentantenhauses das seinen Wahlbezirk im Staate New York inne hat und der B-Partei angehört, findet, dass es wieder an der Zeit ist, die Bürgerinnen und Bürger im Staat New York über seine parlamentarischen Aktivitäten postalisch mittels seines bekannten Newsletter „Congressman C addresses his constituents“ zu unterrichten. C möchte in dem Newsletter insbesondere die von ihm im U.S.-Kongress vertretene allgemeine politische Position der B-Fraktion: „Spotlight: Cutting the budget deficit essential for America’s economic recovery!“ vorstellen und erläutern. Er bittet seine Mitarbeiter, die geplante Maßnahme anhand des U.S.-Statuts zum Franking Privilege zu prüfen und ihm ein Votum über deren Zulässigkeit zu präsentieren.

a) Die Intention des U.S.-Gesetzgebers:

Grundsätzliches Anliegen der Gesetzgebung des U.S.-Kongresses zum „Franking Privilege“ ist, die Kommunikation zwischen Bürgern und Mitgliedern des U.S.-Repräsentantenhauses bzw. des Senats zu fördern. Um ein U.S.-Gericht zu zitieren: „... it is clear that communication between a legislator and those who reside in his district is essential to the concept of representative government ...“¹⁴.

Gleichzeitig soll verhindert werden, dass der geldwerte Vorteil dieser Kommunikation zu einer Verzerrung des Wahlkampfes zugunsten des Amtsinhabers führt, der das Privileg nutzt. Das U.S.-Statut will den durch das Privileg eingeräumten potentiellen materiellen Vorteil des Amtsinhabers gegenüber einem nicht dem U.S.-Kongress angehörenden Herausforderer auf das Maß beschränken, das einen offenen Wahlkampf auf dann ebenem Gelände ermöglicht. Gleichzeitig muss dem Gebot Rechnung getragen werden, dass der Abgeordnete in einen Austausch mit dem Bürger treten kann. Insbesondere darf die Freiheit der Rede – „Freedom of Speech“¹⁵ – von Abgeordnetem oder Herausforderer nicht durch das „Franking Privilege“ eingeschränkt werden.

b) Die Bestimmungen des Statuts:

- 39 U.S.C. § 3210 (a) (1) räumt dem U.S.-Vizepräsident, den Angehörigen des U.S.-Kongress, also den Mitgliedern von Repräsentantenhaus und Senat sowie ausgesuchten Angehörigen der Kongress-

¹⁴ U.S. District Court E.D. Pennsylvania, Oct. 20, 1972, „Bowie v. Williams“, 351 F.Supp. 628 (631).

¹⁵ First Amendment (Amendment I) to the United States Constitution: „Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.“

verwaltung, das Recht ein, sich portofrei – und damit auf Kosten des Steuerzahlers – an die Bürgerinnen und Bürger des jeweiligen Wahlbezirks zu wenden, indem sie etwa Informationsmaterial über ihre parlamentarische Engagement versenden. Dieses Privileg soll helfen, die mit der Stellung eines Abgeordneten oder Senators verbundenen parlamentarischen Aufgaben zu erfüllen. Auch soll die Wahrnehmung der Aktivitäten und Verpflichtungen erleichtert werden, welche der Kongress übernommen hat. § 3210 (a) (2) macht weiter deutlich, dass die Maßnahme sich auf die Angelegenheiten des U.S.-Kongresses beziehen muss. Buchstaben (A) bis (I) unter Ziffer (3) gibt Beispiele für zulässige und nicht-zulässige Informationsmaßnahmen an die Hand. Zum Fall Albany: Der Abgeordnete C versendet regelmäßig einen Newsletter, in dem er über seine parlamentarischen Aktivitäten im Repräsentantenhaus berichtet. Die Reduktion des U.S.-Haushaltsdefizits ist eine Aufgabe, der er sich verschrieben hat und die mit die Programmplattform seiner Partei bildet. Das Instrument Newsletter ist gebräuchlich und wird im Statut genannt. Auch hat C die Rückführung des Haushaltsdefizits zu einem eigenen politischen Anliegen gemacht und im Haus vertreten.

– Unterscheidung Öffentlichkeitsarbeit und Wahlkampf:

Das U.S.-Statut gibt zur Unterscheidung zwischen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit und Wahlkampf gewisse Kriterien an die Hand. So stellt das Statut in § 3210 (a) (3) (J) z. B. auf die Größe der verwandten Fotos ab, die in einer Broschüre enthalten sind. Es schreibt weiter fest, dass nicht für den Absender oder eine andere Person oder politische Partei um politische Unterstützung geworben oder Spenden erbeten werden dürfen – siehe (3) (C).

Die inhaltliche Prüfung eines Infoblattes mit Blick auf das denkbare Ziel des Abgeordneten, verdeckt und zu Gunsten seiner Partei bzw. seines Parteifreundes in einen Wahlkampf einzugreifen, ist schwierig durchzuführen. Denn der Parlamentarier wird seine eigentlichen Absichten mehr oder minder geschickt verbergen.

Zieht man die Erkenntnisse von Leone Baxter/Clem Whitaker zu den sprachlichen Grundsätzen eines erfolgversprechenden Wahlkampfes aus den 1940er Jahren heran¹⁶, so heißt es: – „The more you have to explain, the more difficult is to win

support“. – „Words that lean on the mind are no good“. – „Simplify, simplify, simplify“¹⁷. So klar die Indikatoren für „political campaigning“ gesetzt sein mögen, so fordernd ist die sprachliche Prüfung von Texten, die als Öffentlichkeitsarbeit qualifiziert werden. Die etwa auf Inhalt und Schreibstil abhebende Probe vermag gesicherte Erkenntnisse kaum zu liefern. Sie mag allerdings den Verdacht erhärten, dass evtl. andere Absichten als die behaupteten im Vordergrund der Aktion standen. Zum Fall Albany: Die Kongressmitarbeiter des Abgeordneten C, so unterstellen wir, haben einen nüchternen und sachlichen Report über einen aus den Fugen geratenen Haushalt und die damit verbundenen Gefahren geschrieben¹⁸. Zudem gilt auch heute noch die Feststellung eines U.S.-Distriktgerichts¹⁹ aus dem Jahr 1972, dass ÖA-Aktivitäten eines Parlamentariers immer Züge des „political campaigning“ tragen werden – einfach deshalb, weil er sich im politischen Leben befindet und zur Wahl stellt.

– Zeitliche Grenzen für Postwurfsendung im Vorfeld von Wahlen:

Ziffer (6) (A) geht auf das Instrument der Postwurfsendung – „mass mailing“ – und deren zeitliche und örtliche Nutzungsgrenzen ein. Die Postwurfsendung ist nach ihrer Legaldefinition in § 3210 (a) (6) (E) ein Versand von Newslettern oder anderer Post mit einem im Wesentlichen identischen Inhalt, wobei die Anzahl der versandten Stücke bei mindestens 500 Stück liegen muss.

§ 3210 Buchstabe (a) (6) (A) (i) legt fest, dass eine Postwurfsendung innerhalb eines Zeitraumes von 90 Tagen vor dem festgelegten Datum einer Vorwahl („Primary Election“) oder einer allgemeinen Wahl („General Election“) nicht zulässig ist, wenn der Abgeordnete als Kandidat für seine Wiederwahl antritt. Buchstaben (ii) regelt die Konstellation, dass der Abgeordnete sich für ein anderes öffentliches Amt bewirbt, dessen juristischer oder regionaler Zuständigkeitsbereich sich mit einem Teil des Wahlbezirks des Abgeordneten überschneidet.

¹⁷ A. a. O., S. 55.

¹⁸ Als Beispiel Geo Edge, „U.S. Budget Deficit: A Dangerous Game“, 26.09.2012; <http://geoedge.org/2012/09/26/u-s-budget-deficit-a-dangerous-game/> [2.11.2012].

¹⁹ Vgl. FN 15, 631: „..He (the congressman) must face the electorate every two years and he knows it. **In this context, all he does could be called campaigning...**“.

¹⁶ Jill Lepore, „The Lie Factory“, in „The New Yorker“ vom 24.09.2012, S. 50 – 59.

Zum Fall Albany: Der Abgeordnete C des U.S.-Kongresses bewirbt sich nicht um ein Mandat in der New York State Assembly in Albany. Selbst wenn er mit seiner Postwurfsendung dem sich um ein Abgeordnetenmandat bewerbenden Parteifreund der B-Partei beistehen und mittelbare Aufmerksamkeit verschaffen möchte, deshalb auch wichtige Forderungen der politischen Plattform seiner B-Partei in Erinnerung ruft, so ist dies für die zulässige Inanspruchnahme des „Franking Privilege“ doch ohne Belang. Denn die U.S.C. §§ 3210 ff. regeln ein individuell angelegtes Recht zur Kommunikation der Angehörigen des U.S.-Kongresses – Repräsentantenhaus und Senat – mit den Bürgerinnen und Bürgern ihres Wahlkreises. Die für den U.S. Gesetzgeber regelungsbedürftigen Konkurrenzsituationen, die eine Korrektur der möglichen Inanspruchnahme des Privilegs als eines mit der Ausübung des Mandats einhergehenden Amtsbonus forderten, sind aufgrund einer umfangreichen Kasuistik – bis zu einer evtl. in der Zukunft liegenden Novellierung – erfasst²⁰. Der im demokratischen Wettbewerb nicht begünstigte Kandidat tritt trotz des „Franking Privilege“ auf einem ebenen Spielfeld gegen den Amtsinhaber an – vorausgesetzt, die Kautelen des Statuts werden beachtet.

- Ergebnis der Prüfung durch den Mitarbeiterstab: Auch wenn die Aufmerksamkeit der Wähler für den sich um einen Parlamentssitz in Albany, N. Y. bewerbenden Kandidaten zu dessen Vorteil erhöht werden könnte, wird C's Mitarbeiterstab in seinem Votum die Inanspruchnahme des „Franking Privilege“ als zulässig werten. Denn die im Statut verankerten Ausschlussgründe für den Versand einer Postwurfsendung sind nicht erfüllt.

c) Normativer Unterschied 39 U.S.C. §§ 3210 ff. und §§ 47 ff. AbgG

Im Vergleich zum „Franking Privilege“ des U. S.-Kongresses ist die Information der Öffentlichkeit durch eine Fraktion des Deutschen Bundestages in erster Linie als kollektives Recht angelegt. Eine Fraktion als funktionale Handlungsplattform der Abgeordneten einer Partei im Deutschen Bundestag hat das Recht, die Öffentlichkeit in allen Wahlkreisen des Bundesgebietes über die in dieser politischen Gruppierung konsentierten politischen Vorhaben zu unterrichten. Denn während in den U.S.A. der einzelne Abgeordnete der Dreh- und Angelpunkt des parlamentarischen Lebens

ist, nimmt in der deutschen Demokratie einzig die Fraktion²¹ diese Stelle ein.

Das „Franking Privilege“-Statut sucht den Konflikt zwischen Mandatsinhaber und Konkurrenten zu vermeiden, indem es für die Nutzung des Instruments Postwurfsendung zeitliche Ausschlussfristen und regionale Begrenzungen vorschreibt. Diese knüpft der U.S.-Gesetzgeber allein an die Intentionen des Mandatsinhabers, d. h. ob und wo sich dieser zur Wahl stellt. Der Bundesgesetzgeber zieht die Grenze zwischen zulässiger und unzulässiger fraktioneller Öffentlichkeitsarbeit bei Parteizwecken, für welche die Finanzmittel, die den Fraktionen für ihre Öffentlichkeitsarbeit zur Verfügung gestellt wurden, nicht genutzt werden dürfen. Zwar wirkt diese Grenzbestimmung auf den ersten Blick klar und deutlich, doch mit dem zweiten werden die Tücken einer sachgerechten Subsumption deutlich. Zweck und Absicht einer Fraktion festzustellen, das erfordert detektivische Fähigkeiten. Mangels Vorliegens eindeutiger – mündlicher oder schriftlicher – Aussagen können nur objektive Kriterien einen mittelbaren Schluss auf inneren Tatsachen ermöglichen. Für den Prüfenden ist eine solche Nachweiskette schwierig.

Die Information der Bürgerinnen und Bürger im Wahlbezirk ist grundsätzlich problematisch, wenn sich ein das „Franking Privilege“ nutzende Abgeordneter selbst den Bürgern zur Wahl stellt. Flächendeckende Postwurfsendungen verstärken dann nochmals die Qualität des Problems. Das U.S.-Statut hat hier bei Postwurfsendungen einen Weg gewählt, der eine Prüfung nicht erforderlich macht: die Ausschlussfrist. Die objektive Komponente eines bevorstehenden Wahlgangs lag im deutschen Ausgangsfall vor – allerdings nicht auf Bundes-, sondern auf Landesebene. Fraglich ist, ob der deutsche Gesetzgeber diese Art von Konfliktfall erfasst sehen wollte oder vielmehr nur die Bundesebene im Blick hatte. Die Gesetzesbegründung zum AbgG trifft hierzu keine Aussage²². Eine Konkurrenzsituation zwischen deutscher Bundes- und Landesebene ist im Gegensatz zu einem Konflikt zwischen U. S. „Federal and State level“ wegen des kollektiven Charakters des Informationsrechts aber durchaus nahe liegend. Politikwissenschaftliche Erkenntnisse untermauern, dass die Bundespolitik Einfluss auf die

²¹ Die Sonderfälle eines Rechts der parlamentarischen Gruppe oder eines fraktionslosen Abgeordneten auf Öffentlichkeitsarbeit nach dem AbgG ändern nichts am Grundsatz.

²² Bundestagsdrucksache 12/6067 vom 2.11.1993; S. 9 – 11 (10) Joachim Hörster, Dr. Uwe Küster und Torsten Wolfgramm.

Stimmabgabe der Bürger bei Landtagswahlen ausübt²³. Man darf von einer eingeschränkten Wechselwirkung sprechen. Die Wechselwirkung könnte im Ausgangsfall z. B. in der Mobilisierung des eigenen Wählerpotentials für die anstehende Wahl zum Landtag gelegen haben. Auch vermag ein im Grunde bundespolitisches Thema – wie eben die Frage des Umgangs mit Staatsschulden – dennoch die Wahlentscheidung auf Landesebene zu beeinflussen. Der zunächst nicht sichere Einzug einer Landespartei in den Landtag vermag bei glücklichem Ausgang der Wahl Bundespartei und damit Bundesfraktion erheblich zu stärken und ihrer Politik mehr Gewicht zu verleihen.

Angesichts der Finanzmittel²⁴, welche den Fraktionen des Deutschen Bundestags für die Information der Bürger zur Verfügung gestellt werden, darf, ja muss man davon ausgehen, dass auch zukünftig die Frage der Zulässigkeit bestimmter Maßnahmen fraktioneller Informationsarbeit auftauchen wird. Die U.S.-Gesetzgebung zum „Franking Privilege“ hat mit ihren auf Wahlen bezogenen Fristenregelungen einen richtungsweisenden Fingerzeig gegeben, wie auch der deutsche Gesetzgeber damit umgehen könnte.

	SPD	CDU/CSU B90/Grünen	FDP	PDS/Linke	
2001 ²⁵	922.934	1.351.246	851.201	981.397	966.206
2002 ²⁶	1.458.097	1.512.380	702.424	1.282.961	893.695
2003 ²⁷	641.767	688.035	627.591	805.372	–
2004 ²⁸	875.974	665.758	629.723	1.220.373	–
2005 ²⁹	1.113.949	515.243	789.607	1.425.946	63.500
2006 ³⁰	559.312	622.376	778.053	1.160.247	761.679
2007 ³¹	959.156	1.104.938	1.194.480	1.661.723	1.374.376
2008 ³²	948.177	849.424	1.408.440	1.838.553	1.767.275
2009 ³³	827.789	604.058	820.723	1.947.976	1.950.431
2010 ³⁴	626.300	642.067	703.507	1.453.058	1.775.632

Tabelle: Aufwendungen der Fraktionen im Deutschen Bundestag für Öffentlichkeitsarbeit.

Wolfgang Gerz

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

Wolfgang Gerz studierte Jura in Köln und „Public Administration“ als Masterstudiengang in Cambridge, MA, USA. Er lebte von 2001 bis 2006 aus beruflichen Gründen in den USA und war mit staatlicher Öffentlichkeitsarbeit befasst.

²³ Vgl. Kerstin Völk, „Der Einfluss der Bundespolitik auf die Stimmabgabe der Bürger bei Landtagswahlen“, S. 421–457 (440). In: Oscar Gabriel/Bernhard Weißels/Jürgen Falter (Hrsg.): „Wahlen und Wähler – Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2005“, 2009.

²⁴ Vgl. Angaben zu Mittelansätzen in fraktioneller Öffentlichkeitsarbeit in der Tabelle 1

²⁵ BT-Drucksache 14/9943 vom 11.09.2002

²⁶ BT-Drucksache 15/1511 vom 03.09.2003

²⁷ BT-Drucksache 15/3646 vom 13.08.2004

²⁸ BT-Drucksache 15/5946 vom 10.08.2005

²⁹ BT-Drucksache 16/2465 vom 23.08.2006

³⁰ BT-Drucksache 16/6200 vom 10.08.2007

³¹ BT-Drucksache 16/10105 vom 12.08.2008

³² BT-Drucksache 16/13909 vom 17.08.2009

³³ BT-Drucksache 17/2755 vom 17.08.2010

³⁴ BT-Drucksache 17/6860 vom 25.08.2011