



Wissenschaftlicher Dienst

Aktenzeichen
WD 6/52-1516

Datum
14. September 2004

Tag der offenen Tür einer Landtagsfraktion vor Landtagswahlen

A. Auftrag:

Die Fraktion der CDU hat den Wissenschaftlichen Dienst um Prüfung der Frage gebeten, ob sie unmittelbar (8 Tage) vor der Landtagswahl 2006 einen „Tag der offenen Tür“ in den Räumlichkeiten der Fraktion durchführen dürfte.

B. Gutachterliche Stellungnahme

I. Vorbemerkung

Es wird davon ausgegangen, dass ein „Tag der offenen Tür“ regelmäßig dazu dienen soll, die entsprechende Einrichtung bekannt zu machen, ihre Akteure, Aufgaben und Arbeit vorzustellen und den Dialog mit der Bevölkerung zu suchen.

Um die Frage beantworten zu können, ob sich gegen die Durchführung eines „Tages der offenen Tür“ durch eine Fraktion – generell und/oder in einem bestimmten Zusammenhang - rechtliche Bedenken erheben können, ist daher zunächst zu prüfen, ob eine solche Veranstaltung grundsätzlich dem Aufgabenbereich einer Parlamentsfraktion zugerechnet werden kann (vgl. unter Punkt II.). Sodann werden unter Punkt III. die Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für einen „Tag der offenen Tür“ zu diskutieren sein. Abschließend soll auf die Frage eingegangen werden, ob sich eine andere Beurteilung ergibt, wenn eine solche Veranstaltung nicht aus staatlichen Mitteln, sondern aus sonstigen „freien“ Mitteln der Fraktionen – etwa Beiträgen der fraktionszugehörigen Abgeordneten – finanziert würde (vgl. unter Punkt IV.).

Bereits an dieser Stelle soll darauf hingewiesen werden, dass sich die nachfolgende gutachterliche Stellungnahme im Wesentlichen auf eine allgemeine Darstellung der rechtlichen Gegebenheiten beschränken muss, da für eine konkrete Beurteilung letztlich nicht nur die äußeren Umstände einer derartigen Veranstaltung maßgeblich sind, sondern vor allem auch die inhaltliche Konzeption.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

II. Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen

Die grundsätzliche Zulässigkeit fraktioneller Öffentlichkeitsarbeit ist inzwischen – wenn auch zum Teil mit unterschiedlichen Begründungen - weitgehend unbestritten¹. Die entsprechenden Regelungen in den Abgeordneten- bzw. Fraktionsgesetzen des Bundes und der Länder werden mithin als verfassungskonform angesehen².

In Rheinland-Pfalz ergibt sich die Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit (zumindest für die Oppositionsfraktionen) bereits aus Artikel 85 b Abs. 2 der Landesverfassung (LV)³, wonach die Fraktionen, welche die Landesregierung nicht stützen, das Recht auf ihrer Stellung entsprechende Wirkungsmöglichkeiten in Parlament und Öffentlichkeit haben. Mit der amtlichen Begründung ist davon auszugehen, dass diese Bestimmung im Wesentlichen klarstellende Funktion hat⁴, und mithin nicht nur für die Oppositionsfraktionen, sondern - dem Grundsatz der Gleichheit der Fraktionen Rechnung tragend⁵ - für alle Fraktionen gilt.

Dementsprechend gehört es nach § 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 und 5 des Landesgesetzes zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen⁶ (Fraktionsgesetz - FraktG) u. a zu den Aufgaben der Fraktionen, im Meinungs Austausch mit Betroffenen, der Bevölkerung, Organisationen und Vereinigungen Informationen für parlamentarische Entscheidungen und deren Akzeptanz zu gewinnen (Nr. 3) sowie die Öffentlichkeit über ihre parlamentarische Arbeit zu unterrichten (Nr. 5).

Die gesetzliche Anerkennung dieser Aufgaben einer Fraktion trägt dem Umstand Rechnung, dass sich der Prozess der politischen Willensbildung im demokratischen Staat nicht einseitig vom Volk hin zu den staatlichen Organen vollzieht, sondern eine ständige Rückkoppelung zwischen Staatsorganen und Volk erfordert⁷. Hierzu muss insbesondere das Parlament den Prozess der parlamentarischen Willensbildung offenbaren, um so die Identifikation der Bürger mit dem Staat und die Akzeptanz seiner Entscheidungen zu ermöglichen⁸. Öffentlichkeitsarbeit der gesetzgebenden Körperschaft ist in gewissen Grenzen daher nicht nur verfassungsrechtlich zulässig, sondern auch notwendig⁹. Um eine möglichst unverfälschte

¹ Klein in: Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel, Festschrift für Peter Badura, 2004, S. 263 (275 ff./280); Kretschmer, ZG 2003, S. 1 ff.; Braun/Jantsch/Klante, Abgeordnetengesetz, Kommentar, 2002, § 47 Rn 5 ff.; Braun/Benterbusch, ZParl 2002, S. 653 (660); P. G. Schneider in: Grimm/Caesar [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Artikel 85 a Rn. 14; Linde, Fraktionsfinanzierung in der parlamentarischen Demokratie, 2000, S. 159; Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2000, S. 604 ff.; ders., DÖV 2000, S. 712 (716); G. Ch. Schneider, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 161 ff.; H. Martin, Staatliche Fraktionsfinanzierung in Rheinland-Pfalz, 1995, S. 73 ff.; Fischer, Abgeordnetendiäten und staatliche Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern, 1995, S. 182 ff.; Mardini, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen durch staatliche Mittel und Beiträge der Abgeordneten, 1990, S. 117/118; a. A.: Meyer in: Zur Lage der parlamentarischen Demokratie, 1995, S. 17 (36/37)

² Vgl. statt vieler: Linde a. a. O. (Fn. 1), S. 159 ff.

³ RhPfVerfGH, Urteil vom 19.08.2002, Az.: VGH O 3/02, NVwZ 2003, S. 75 (77)

⁴ LT-Drs. 13/5066, S. 13; so auch RhPfVerfGH, Urteil vom 19.08.2002, Az.: VGH O 3/02, NVwZ 2003, S. 75 (77)

⁵ Vgl. Edinger in: Grimm/Caesar [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Artikel 85 b Rn.12

⁶ Vom 21.12.2003, GVBl. S. 642, zuletzt geändert durch Gesetz vom 3.2.2004

⁷ BVerfGE 63, 200 (243); 44, 125 (147); RhPfVerfGH, Urteil vom 19.08.2002, Az.: VGH O 3/02, NVwZ 2003, S. 75 (77/78)

⁸ RhPfVerfGH, Urteil vom 19.08.2002, Az.: VGH O 3/02, NVwZ 2003, S. 75 (78)

⁹ BVerfGE 63, 200 (242/243); 44, 125 (147); RhPfVerfGH, Urteil vom 19.08.2002, Az.: VGH O 3/02, NVwZ 2003, S. 75 (78)

Unterrichtung über die konkurrierenden politischen Standpunkte im Parlament zu erreichen, haben auch die Fraktionen die Befugnis zur Öffentlichkeitsarbeit¹⁰.

Versteht man den Begriff der Öffentlichkeitsarbeit weit und fasst hierunter nicht nur die einseitige Unterrichtung des Volks über die parlamentarische Arbeit der Fraktionen, sondern - im Sinne einer echten Rückkopplung - auch den Meinungs austausch gemäß § 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 FraktG, so kommen als Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen neben Broschüren, Zeitungsanzeigen und Internetauftritten auch die Durchführung von Anhörungen, Pressekonferenzen oder sonstigen Informationsveranstaltungen, die der Vorbereitung der parlamentarischen Arbeit und/oder der Information über die politischen Aktivitäten einer Fraktion dienen, in Betracht¹¹.

Ein „Tag der offenen Tür“, welcher etwa der Information der Öffentlichkeit über die Fraktion, ihre Akteure und ihre parlamentarische Arbeit und dem Meinungs austausch mit der Bevölkerung dienen soll, kann – abhängig von seiner konkreten inhaltlichen Konzeption und den Begleitumständen - grundsätzlich eine zulässige Maßnahme der Öffentlichkeitsarbeit einer Fraktion darstellen.

Auch wenn Öffentlichkeitsarbeit eine legitime Aufgabe der Fraktionen ist und als solche zu den Zwecken gehört, für die staatliche Fraktionszuschüsse nach § 2 Abs. 1 FraktG grundsätzlich verwendet werden dürfen, folgt daraus nicht, dass alle öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen jeden Inhalts und jeder Form „bestimmungsgemäß“ im Sinne von § 6 i. V. m. § 2 Abs. 1 FraktG sind¹².

III. Grenzen der staatlich finanzierten Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen

1. Allgemeine Grenzziehung

Grenzen für die mit staatlichen Fraktionszuschüssen finanzierte Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen ergeben sich aus dem verfassungsrechtlichen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich der Fraktionen¹³ und dem aus Artikel 21 Abs. 1 und 38 Abs. 1 GG hergeleiteten Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien und Wahlbewerber¹⁴. Beides hat seinen Niederschlag im Fraktionsgesetz gefunden.

So muss sich die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen gemäß § 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 FraktG darauf beschränken, die Öffentlichkeit über ihre parlamentarische Arbeit zu unterrichten. Die Bezugnahme auf die parlamentarische Arbeit der Fraktionen stellt klar, dass diese Öffentlichkeitsarbeit auf die Darstellung parlamentarischer Aktivitäten begrenzt ist, also der Information über vergangene, gegenwärtige oder bevorstehende Tätigkeiten der Fraktionen dienen soll¹⁵.

¹⁰ RhPfVerfGH, Urteil vom 19.08.2002, Az.: VGH O 3/02, NVwZ 2003, S. 75 (78); vgl. zur h.M. in der Literatur: Fn. 1

¹¹ Ausführlich zu einzelnen Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit: Linde, a. a. O. (Fn. 1), S. 165 ff. ; P. G. Schneider, a. a. O. (Fn. 1) Artikel 85 a Rn. 14; H. Martin a. a. O. (Fn. 1), S. 74; Hölscheidt, a. a. O. (Fn. 1), S. 715; vgl. zu den Einschränkungen unter Punkt III.

¹² RhPfVerfGH, Urteil vom 19.08.2002, Az.: VGH O 3/02, NVwZ 2003, S. 75 (77)

¹³ Vgl. zur Zulässigkeit von Öffentlichkeitsarbeit der Regierung: BVerfGE 44, 125 (149); P. G. Schneider, a. a. O. (Fn.1), Artikel 85 a Rn. 14

¹⁴ Vgl. BVerfGE 44, 125 (138); 63, 230 (243); siehe auch: P. G. Schneider, a. a. O. (Fn.1), Artikel 85 a Rn. 14, G. Ch. Schneider, a. a. O. (Fn. 1), S. 152

¹⁵ RhPfVerfGH, Urteil vom 19.08.2002, Az.: VGH O 3/02, NVwZ 2003, S. 75 (77) m. w. N.; Klein, a. a. O. (Fn. 1), S. 285

Dementsprechend sieht § 2 Abs. 1 FraktG vor, dass die für die Aufgabenwahrnehmung zur Verfügung gestellten staatlichen Geld- und Sachleistungen von den Fraktionen nicht für andere Zwecke verwendet werden dürfen. Insbesondere ist eine Verwendung für Zwecke, für die Abgeordnete eine Amtsausstattung erhalten, oder für Parteiaufgaben, unzulässig (§ 2 Abs. 1 Satz 2 FraktG).

Gerade wegen der natürlichen Nähe der Fraktionen zu den hinter ihnen stehenden Parteien, kommt die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen regelmäßig auch den Parteien zu Gute¹⁶. Dieser mittelbare Effekt liegt in der Natur der Sache und ist als solcher im Hinblick auf die Bedeutung der Öffentlichkeitsarbeit für die Transparenz der politischen Willensbildung im demokratischen Staat hinzunehmen¹⁷. Um jedoch eine unzulässige verdeckte Parteienfinanzierung mittels staatlich finanzierter Fraktionsarbeit zu vermeiden, bedarf es einer Grenzziehung zwischen den Aufgaben der Fraktionen und denjenigen der Parteien, welche sich an deren unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Funktionen zu orientieren hat¹⁸.

Der rheinland-pfälzische Verfassungsgerichtshof hat in seiner Entscheidung vom 19. August 2002 zu den Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen ausgeführt¹⁹:

„Diejenigen öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen, die ihrem Inhalt und ihrer äußeren Aufmachung nach auf eine große Aufmerksamkeit in den Medien und den breiten Kreisen der Bevölkerung abzielen, geraten leicht in die Nähe von Formen herkömmlicher Parteien- und Wahlwerbung. Wegen der notwendigen Abgrenzung zu den Aufgaben der Parteien müssen sich die Parlamentsfraktionen deshalb bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit Zurückhaltung auferlegen. ... Auch wenn typische Formen der Parteienwerbung gemieden werden, ist eine effektive Vermittlung ihrer politischen Arbeit in der Vergangenheit und ihrer zukünftigen Handlungsziele möglich, ohne dass die öffentliche Auseinandersetzung auf einen kleinen Kreis politisch besonders Interessierter begrenzt würde. Unterrichtung über die parlamentarische Arbeit, worauf § 1 II 2 Nr. 5 FraktG die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen beschränkt, zwingt nicht zum Verzicht auf Originalität und medienwirksame Aufmachung. Sie verbietet ebenfalls nicht, die im Landtag handelnden Personen, insbesondere das Führungspersonal der Fraktionen, mit ihrem persönlichen und beruflichen Hintergrund darzustellen und auf diese Weise einen Zusammenhang zwischen den Volksvertretern und der von ihnen repräsentierten Politik herzustellen. Die Forderung nach einem hinreichenden Bezug zur parlamentarischen Arbeit ermöglicht jedoch die im Hinblick auf das Recht der Parteienfinanzierung notwendige Abgrenzung gegenüber solchen Maßnahmen und Formen der Öffentlichkeitsarbeit, die typischerweise eine parteiwerbende, insbesondere wahlvorbereitende Wirkung entfalten.“

Voraussetzungen für eine zulässige Öffentlichkeitsarbeit sind demnach der hinreichende Bezug zur parlamentarischen Arbeit der Fraktion sowie eine gewisse Zurückhaltung bei der Wahl der Mittel, insbesondere sollten typische Formen der Parteienwerbung gemieden werden.

¹⁶ RhPfVerfGH, Urteil vom 19.08.2002, Az.: VGH O 3/02, NVwZ 2003, S. 75 (78)

¹⁷ Vgl. zur Öffentlichkeitsarbeit der Regierung: BVerfGE 44, 125 (151); RhPfVerfGH, Urteil vom 19.08.2002, Az.: VGH O 3/02, NVwZ 2003, S. 75 (78), siehe auch: Hölscheidt, a. a. O. (Fn. 1), S. 607; Klein, a. a. O. (Fn.1), S. 282

¹⁸ Vgl. RhPfVerfGH, Urteil vom 19.08.2002, Az.: VGH O 3/02, NVwZ 2003, S. 75 (78)

¹⁹ Az.: VGH O 3/02, NVwZ 2003, S. 75 (80)

Dies entspricht im Wesentlichen der herrschenden Auffassung in der Rechtslehre²⁰, die sich weitgehend an den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts²¹ zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung orientiert, wobei betont wird, dass teilweise die Kriterien für eine zulässige Öffentlichkeitsarbeit aufgrund der unterschiedlichen Aufgaben von Regierung und Fraktionen zu modifizieren seien²². Insbesondere sei zu berücksichtigen, dass Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen keineswegs wettbewerbsneutral zu erfolgen habe²³. Der Funktion einer Fraktion als Träger einer politischen Position innerhalb des Parlaments entspreche es, wenn ihre Öffentlichkeitsarbeit ebenfalls die Gegenposition zu den politischen Standpunkten konkurrierender Fraktionen oder der Regierung deutlich mache²⁴. Nach dieser Auffassung muss die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen regelmäßig folgende Kriterien erfüllen²⁵:

- die Urheberschaft der Fraktion muss eindeutig sein,
- es muss ein unmittelbarer Bezug zur Parlamentsarbeit bestehen,
- es muss ein sachbezogener Stil²⁶ verwendet und auf werbemäßige Aussagen zu Gunsten der Partei verzichtet werden,
- die Verbreitung muss in erkennbarem Bezug zur Fraktion erfolgen.

Indizien für eine Grenzüberschreitung können sich aus dem Inhalt, der äußeren Form und Aufmachung, dem Umfang der Öffentlichkeitsarbeit einer Fraktion (Anzahl der Publikationen, Höhe des Mitteleinsatzes) oder dem Zeitpunkt (fehlender aktueller Anlass, Vorfeld von Wahlen) ergeben²⁷.

Das Bundesverfassungsgericht²⁸ hat beispielsweise hinsichtlich der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung ein Anzeichen für eine Grenzüberschreitung zur unzulässigen Wahlwerbung angenommen, wenn die Öffentlichkeitsarbeit in Wahlkampfnähe anwächst, entweder durch eine größere Zahl von Einzelmaßnahmen ohne akuten Anlass oder durch einen gesteigerten Einsatz öffentlicher Mittel für derartige Maßnahmen.

In Anlehnung an diese Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird auch bezogen auf Parlamentsfraktionen in einem gesteigerten Einsatz von Fraktionsmitteln und einer konzentrierten Öffentlichkeitsarbeit zur Wahlkampfzeit eine unzulässige Parteienwerbung gesehen, die zu einer Benachteiligung derjenigen politischen Kräfte, die nicht im Parlament vertreten sind, und damit zu einer Beeinträchtigung der Offenheit des politischen Prozesses führt²⁹.

So können im Zeitraum zwischen der Kandidatenaufstellung und dem Wahltag beispielsweise die Vorteile einer PR-Aktion einer Fraktion - anders als sonst - mehr bei der Partei als bei der

²⁰ Klein, a. a. O. (Fn. 1), S. 282; G. Ch. Schneider, a. a. O. (Fn. 1), S. 166; Braun/Benterbusch, a. a. O. (Fn. 1), S. 662; Linde, a. a. O. (Fn. 1), S. 160/161

²¹ BVerfGE, Urteil vom 2.03.1977, Az.: 2 BvE 1/76, NJW 1977, S. 751 ff.; BVerfGE 63, 230 ff.

²² Klein, a. a. O. (Fn. 1), S. 282; Linde, a. a. O. (Fn. 1), S. 160

²³ G. Ch. Schneider, a. a. O. (Fn. 1), S. 166; so auch: RhPfVerfGH, Urteil vom 19.08.2002, Az.: VGH O 3/02, NVwZ 2003, S. 75 (79)

²⁴ G. Ch. Schneider, a. a. O. (Fn. 1), S. 166; so auch RhPfVerfGH, Urteil vom 19.08.2002, Az.: VGH O 3/02, NVwZ 2003, S. 75 (79)

²⁵ Hölscheidt, a. a. O. (Fn. 1), S. 607; Rösslein in: E. Schneider [Hrsg.], Der Landtag - Standort und Entwicklungen, 1989, S. 131; Linde, a. a. O. (Fn. 1), S. 164; ähnlich: Braun/Benterbusch, a. a. O. (Fn. 1), S. 662/663;

²⁶ Klein [a. a. O. (Fn. 1), S. 285] sieht die Forderung nach einem sachlichen Stil bzw. dem Vermeiden einer plakativen Aufmachung als nicht unproblematisch an, da der Stil der politischen Auseinandersetzung von Polemik geprägt sei und die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen sich den Gegebenheiten der von Informations- und Reizüberflutung geplagten Gesellschaft jedenfalls bis zu einem gewissen Grade anpassen müsse, um Aufmerksamkeit zu finden.

²⁷ Braun/Benterbusch, a. a. O. (Fn. 1), S. 663; Kretschmer, a. a. O. (Fn. 1), S. 24; G. Ch. Schneider, a. a. O. (Fn. 1), S. 166

²⁸ BVerfGE 63, S. 230 (151)

²⁹ Linde, a. a. O. (Fn.1), S. 161/162 und 172; Klein, a. a. O. (Fn.), S. 283; Fischer, a. a. O. (Fn. 1), S. 187

Fraktion erwartet werden³⁰. Die Fraktionen sind allerdings nicht zu einem Stopp jeglicher Öffentlichkeitsarbeit in Wahlkampfzeiten verpflichtet³¹. Da die parlamentarische Arbeit auch nach Beginn des Wahlkampfes fortgeführt wird, muss es Fraktionen beispielsweise gestattet sein, auch zum Ende einer Legislaturperiode, die häufig durch eine zunehmende Gesetzgebungstätigkeit gekennzeichnet ist, zur Ausübung ihrer parlamentarischen Kontrollfunktion den Kontakt zur Öffentlichkeit herzustellen³². Allerdings bedarf es in dieser Situation für eine selbständige Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion eines aktuellen Anlasses bzw. einer geeigneten und nachvollziehbaren Begründung, die beispielsweise in einer ausführlichen Presseerklärung über einen eingebrachten Gesetzentwurf oder sonstigen Antrag zu einem Thema, das noch in der laufenden Wahlperiode im Parlament behandelt werden wird, bestehen kann³³.

Wo letztlich die Grenze zwischen einer zulässigen Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen und einer unzulässigen verdeckten Parteienfinanzierung verläuft, ist zum Teil schwer zu bestimmen und erfordert die Berücksichtigung sämtlicher Umstände des konkreten Einzelfalls.

2. Tag der offenen Tür

Was die im Auftrag genannte Maßnahme eines „Tages der offenen Tür“ durch eine Fraktion angeht, dürften gegen diese Form der Öffentlichkeitsarbeit bzw. des Meinungsaustauschs mit der Bevölkerung – wie bereits unter Punkt II. ausgeführt - grundsätzlich keine Bedenken bestehen, soweit eine solche Veranstaltung dazu dient, die Öffentlichkeit über die Fraktion, ihre Akteure und ihre parlamentarische Arbeit zu informieren, immer vorausgesetzt, dass sich die konkrete inhaltliche Konzeption der Veranstaltung³⁴ an den unter Punkt 1. genannten Kriterien orientiert.

Fraglich ist jedoch, ob sich gegen einen aus staatlichen Fraktionsmitteln finanzierten „Tag der offenen Tür“ acht Tage vor einer Landtagswahl aufgrund der zeitlichen Nähe zur Wahl Bedenken ergeben.

Wie bereits dargelegt, sind Fraktionen nicht gehalten, in der Vorwahlzeit jegliche staatlich finanzierte Öffentlichkeitsarbeit zu unterlassen; es bedarf zu ihrer Rechtfertigung jedoch eines aktuellen Anlasses bzw. einer nachvollziehbaren Begründung. Hieran dürfte es bei einem unmittelbar (acht Tage) vor der Landtagswahl stattfindenden „Tag der offenen Tür“ mangeln. Denn anders als etwa zu Beginn einer Wahlperiode erscheint eine Information über die aktuelle und zukünftige Arbeit der Fraktion oder eine Vorstellung der Fraktionsmitglieder bzw. ein Meinungsaustausch mit der Bevölkerung unmittelbar vor Ende der Wahlperiode für eine Fraktion wenig dienlich. Allein aufgrund der zeitlichen Nähe zur bevorstehenden Landtagswahl dürfte eine solche Veranstaltung – auch wenn sie in den Räumen der Fraktion stattfindet und von ihrer inhaltlichen Konzeption grundsätzlich als zulässige Öffentlichkeitsarbeit zu qualifizieren wäre – wegen der politischen Nähe der Fraktion zu ihrer Partei eher der Partei bzw. den sich zur Wiederwahl stellenden Abgeordneten zu Gute kommen.

Ein mit staatlichen Mitteln finanzierter „Tag der offenen Tür“ unmittelbar acht Tage vor einer Landtagswahl begegnet daher unter dem Gesichtspunkt unzulässiger Parteienfinanzierung bzw. Wahlwerbung erheblichen Bedenken.

³⁰ Kretschmer, a. a. O. (Fn. 1), S. 24

³¹ Linde, a. a. O. (Fn.1), S. 172

³² G. Ch. Schneider, a. a. O. (Fn. 1), S. 166, Linde, a. a. O. (Fn. 1), S. 161

³³ Kretschmer, a. a. O. (Fn. 1), S. 24; G. Ch. Schneider, a. a. O. (Fn. 1), S. 166

³⁴ Vgl. hierzu: Linde, a. a. O. (Fn.1), S. 171 ff.

IV. Finanzierung eines Tages der offenen Tür aus nicht-staatlichen Mitteln

Fraglich ist, ob etwas anderes gilt, wenn ein solcher „Tag der offenen Tür“ nicht aus staatlichen Fraktionsmitteln, sondern aus anderen Einnahmen – etwa Beiträgen von Abgeordneten - finanziert würde.

Von einem Teil der Literatur wird eine Differenzierung zwischen staatlichen und privaten Mitteln einer Fraktion für unzulässig gehalten. Eine Verwendung von Fraktionsmitteln sei unabhängig davon, aus welcher Quelle die Mittel stammten, nur für die anerkannten Zwecke der Fraktionstätigkeit zulässig³⁵.

Dies wird überwiegend damit begründet, dass die Fraktion ihre verfassungsrechtliche Anerkennung allein in der Herstellung und der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments finde. Sobald die Fraktion als solche tätig werde, handele sie als eine politische Gliederung des Parlaments, die demgemäß auch an die für die Fraktionstätigkeit geltenden verfassungsrechtlichen Schranken gebunden sei, so dass eine Verwendung von Fraktionsmitteln auch nur für die anerkannten Zwecke der Fraktionstätigkeit zulässig sei³⁶.

Hölscheidt³⁷ stützt sich zur Begründung auf § 25 Abs. 2 Nr. 1 des Gesetzes über die politischen Parteien³⁸ (Parteiengesetz – PartG -). Danach sind von der Befugnis der Parteien, Spenden anzunehmen, Spenden von öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Parlamentsfraktionen ausgeschlossen. Dieses Spendenverbot gelte generell, so dass es nicht darauf ankommen könne, ob Leistungen an Parteien aus öffentlichen oder privaten Mitteln der Fraktionen fließen³⁹. Spenden sind gemäß § 27 Abs. 1 Satz 3 und 4 PartG die über Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge hinausgehenden Zahlungen an eine Partei, zu denen auch Sonderumlagen und Sammlungen sowie geldwerte Zuwendungen aller Art gehören, sofern sie nicht üblicherweise unentgeltlich von Mitgliedern außerhalb eines Geschäftsbetriebes zur Verfügung gestellt werden.

Ausgehend hiervon dürfte der Hinweis auf das Spendenverbot zwar in den Fällen tragen, in denen es um eine der Partei mit deren Einverständnis zu Gute kommende geldwerte Zuwendung geht. Nicht unter den Spendenbegriff des Parteiengesetzes zu subsumieren sein dürften hingegen Fälle, bei denen eine Veranstaltung der Fraktion sich aufgrund der konkreten Umstände als überwiegend der Partei dienend bzw. als unzulässige Wahlwerbung darstellt, ohne dass die Partei dies jedoch initiiert hätte.

Gegen diese zum Teil in der Literatur vertretende Auffassung, dass zwischen öffentlichen und privaten Mitteln der Fraktionen nicht differenziert werden dürfe, spricht der Wortlaut des § 2 Abs. 1 FraktG, wonach das Verbot einer Verwendung von Fraktionsmitteln für andere Zwecke als die Aufgabenwahrnehmung der Fraktionen nur für staatliche Geld- und Sachleistungen gilt. Entsprechend hat bereits das Bundesverfassungsgericht (Vorprüfungsausschuss)⁴⁰ für die Rechtslage vor In-Kraft-Treten des Fraktionsgesetzes entschieden, dass die Einschränkungen für die Verwendung von Fraktionsmitteln nur gelten, soweit die Wahlwerbung aus öffentlichen Mitteln der Fraktionen bestritten wird. Werbemaßnahmen aus sogenannten freien Mitteln wären demnach zulässig, da solche nicht-

³⁵ G. Ch. Schneider, a. a. O. (Fn. 1), S. 155; v. Arnim, Staatliche Fraktionsfinanzierung ohne Kontrolle?, 1987, S. 40; ders. DÖV 1983, S. 155; Hölscheidt, DÖV 2000, S. 712 (716/717)

³⁶ G. Ch. Schneider, a. a. O. (Fn. 1), S. 155; v. Arnim, a. a. O. (Fn. 35), S. 40; ders. DÖV 1983, S. 155

³⁷ Hölscheidt, DÖV 2000, S. 712 (716/717)

³⁸ Vom 24.07.1967, BGBl. I S.773, neugefasst durch Bekanntmachung vom 31.1.1994, BGBl. I S.149; zuletzt geändert durch Art. 3 G v. 28.6.2002

³⁹ Hölscheidt, DÖV 2000, S. 712 (716/717)

⁴⁰ BVerfGE (Vorprüfungsausschuss), Beschluss vom 19.5.1982, Az.: 2 BvR 630/81, NVwZ 1982, S. 613 (614); ebenso: Braun/Benterbusch, a. a. O. (Fn. 1), S. 663/664; Braun/Jantsch/Klante, a. a. O. (Fn. 1), § 50 Rn. 19

öffentlichen Mittel der Fraktionen weder generell noch in Wahlkampfzeiten einer besonderen Zweckbindung unterliegen⁴¹.

Auch wenn man vorliegend ausgehend vom Wortlaut des § 2 Abs. 1 FraktG der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts folgt und die Finanzierung eines „Tages der öffentlichen Tür“ unmittelbar vor den Landtagswahlen aus nicht-öffentlichen Fraktionsmitteln für unbedenklich hält, ist bei der zur Prüfung gestellten Fallkonstellation zu beachten, dass der „Tag der offenen Tür“ in den Räumlichkeiten der Fraktion stattfinden soll. Die Fraktionsräume werden den Fraktionen gemäß § 2 Abs. 6 Satz 1 FraktG zur Verfügung gestellt. Hierbei handelt es sich um eine Sachleistung, die nach § 2 Abs. 1 FraktG ebenso wie staatliche Geldleistungen nicht für Zwecke der Parteien eingesetzt werden darf. Auch wenn demnach die Veranstaltung selbst nicht aus staatlichen Mitteln finanziert würde, bliebe es bei der unentgeltlichen Nutzung der als Sachleistung zur Verfügung gestellten Fraktionsräume, so dass die Bedenken wegen unzulässiger, weil staatlich finanzierter Wahlwerbung im konkreten Fall weiterhin Gültigkeit hätten.

V. Fazit

Ein mit staatlichen Mitteln finanzierter „Tag der offenen Tür“ unmittelbar acht Tage vor einer Landtagswahl begegnet unter dem Gesichtspunkt unzulässiger Parteienfinanzierung bzw. Wahlwerbung erheblichen Bedenken.

Wenn die Veranstaltung selbst aus nicht-öffentlichen Mitteln der Fraktion finanziert würde, wäre sie unter Berücksichtigung des § 2 Abs. 1 FraktG und der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (Vorprüfungsausschuss) grundsätzlich als unbedenklich zu betrachten. Allerdings bliebe es ausgehend von der zur Prüfung gestellten Fallkonstellation bei der unentgeltlichen Nutzung der als Sachleistung zur Verfügung gestellten und daher nicht zur Parteizwecken einsetzbaren Fraktionsräume, so dass sich auch insoweit erhebliche Bedenken unter dem Gesichtspunkt unzulässiger Parteienfinanzierung bzw. Wahlwerbung ergeben.

Wissenschaftlicher Dienst

⁴¹Braun/Benterbusch, a. a. O. (Fn. 1), S. 663/664; Braun/Jantsch/Klante, a. a. O. (Fn. 1), § 50 Rn. 19; so auch: Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes vom 31. Januar 1996, Az.: II/52-1168, S. 8