



Zulässigkeit eines Studios für digitalen Wahlkampf in Fraktionsräumen und Verwendung der Fraktionsanschrift in einem Wahlkampfflyer

A. Auftrag

In einer Pressekonferenz der Partei Alternative für Deutschland (AfD) wurde nach einem Bericht der Rhein-Zeitung vom 15. Januar 2021 seitens der AfD darüber informiert, dass die Partei in den Kellerräumen des Abgeordnetenhauses ein Studio für den digitalen Wahlkampf eingerichtet hat. In dem Bericht heißt es weiter, die AfD-Fraktion habe diese Räume an die Partei vermietet und das Geld fließe unmittelbar an die Landtagsverwaltung. Dies sei durchaus üblich, wird ein Mitglied der Fraktion in dem Artikel zitiert wird.

Eine offizielle Mitteilung an die Landtagsverwaltung ist bisher nicht erfolgt.

Aufgrund des Presseberichts hat Landtagspräsident Hering den Wissenschaftlichen Dienst um eine rechtliche Prüfung gebeten.

Nachdem ferner bekannt wurde, dass die AfD in einem Wahlkampfflyer die offizielle Adresse der Fraktion verwendet, hat der Landtagspräsident gebeten, die gutachtliche Stellungnahme um diesen Aspekt zu ergänzen. Inzwischen hat die AfD-Fraktion mitgeteilt, es handele sich bei der Adresse im Abgeordnetengebäude um die offizielle Zweitwohnsitzadresse des Landesvorsitzenden. Auch dieser Aspekt wird in dieser aktualisierten Fassung der gutachtlichen Stellungnahme einbezogen.

B. Stellungnahme

I. Vorbemerkung

Die nachstehende Stellungnahme kann im Hinblick darauf, dass die AfD bisher die Landtagsverwaltung oder den Präsidenten des Landtags über die Einrichtung des Studios nicht offiziell informiert hat, nur eine erste Einschätzung sein. Die näheren Umstände, die mit der Einrichtung und Verwendung des Studios für den digitalen Wahlkampf verbunden sind, entziehen sich daher der Kenntnis der Landtagsverwaltung und des Wissenschaftlichen Dienstes.

Unbeschadet dessen sind die Schranken, die staatlichen und öffentlichen Stellen im Hinblick auf die Beeinflussung von Wahlen gezogen sind, durch eine jahrelange Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Landesverfassungsgerichte sowie durch die Rechtslehre so präzisiert, dass sich diese Grenzen durchaus als „verfassungsrechtlich gesichert“ erweisen. Auch wenn jeder Einzelfall zu beurteilen ist, so schließt dies nicht aus, dass es Verhaltensweisen gibt, die verfassungsrechtliche Grenzen eindeutig überschreiten, ohne dass alle tatsächlichen Einzelheiten geklärt sein müssen.

In seiner Funktion als Beratungs-, Gutachter- und Gesetzgebungsdienst des Landtags Rheinland-Pfalz erstellt der Wissenschaftliche Dienst Gutachten, die für den parlamentarischen Gebrauch bestimmt sind. Die Werke des Wissenschaftlichen Dienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die – auch auszugsweise – Verwertung ist nur unter Angabe der Quelle zulässig.

II. Freiheit der Wahl

1. Verfassungsrechtlicher Schutzbereich

Nach Artikel 76 Abs. 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz (LV) sind Wahlen allgemein, gleich, unmittelbar, geheim und frei. Der Grundsatz der Freiheit der Wahl ist insbesondere im Zusammenhang mit einer unzulässigen Wahlbeeinflussung von Bedeutung.¹ Nach dem Demokratieverständnis von Grundgesetz und Landesverfassung hat sich die Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen und nicht umgekehrt zu vollziehen.² Dies gilt besonders im Zusammenhang mit Wahlen. Denn die Freiheit der Wahl besteht nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts darin, „dass jeder Wähler sein Wahlrecht frei, d. h. ohne äußeren Zwang oder sonstige unzulässige Beeinträchtigung von außen ausüben kann.“³ Dies bedeutet, dass nicht nur der Akt der Stimmabgabe frei von Zwang und äußerem Druck bleibt, sondern darüber hinaus, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen können.⁴ Die Bedeutung der Wahlfreiheit beschreibt das Bundesverfassungsgericht als „unabdingbare Voraussetzung für die demokratische Legitimation der Gewählten“⁵. Als Wahlbeeinflussung sieht die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung jedes wahlbezogene Verhalten an, das dazu geeignet ist, vor der Stimmabgabe auf die Willensbildung des Wählers einzuwirken.⁶

2. Neutralitätsgebot staatlicher und öffentlicher Stellen

Die Gefahr einer unzulässigen Einwirkung auf die Wählerinnen und Wähler im Vorfeld von Wahlen besteht insbesondere im Hinblick auf staatliche und öffentliche Stellen. Ihnen bringen die Bürgerinnen und Bürger regelmäßig ein besonderes Vertrauen entgegen, das sich in einem so genannten Amtsbonus niederschlägt. Wahlfreiheit ist daher insbesondere bei staatlicher und Einflussnahme öffentlicher Stellen gefährdet.⁷

Dieser Gefährdung trägt die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁸ und der Landesverfassungsgerichte⁹ in besonderem Maße Rechnung. Nach dieser Rechtsprechung gilt für alle staatlichen und öffentlichen Stellen im Zusammenhang mit Wahlkämpfen ein Gebot strikter Zurückhaltung.¹⁰

Nach dem Demokratieverständnis von Grundgesetz und Landesverfassung vollzieht sich die Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen und nicht umgekehrt. Ein besonders strenger

¹ Kluth, in Schmidt-Bleibtreu/Hoffmann/Hennecke, 13. Aufl., 2014, Art. 41 Rn. 19; Ewer, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, 2016, § 8 Rn. 28; Glauben, in: Bonner Kommentar, Art. 41 Rn. 118 (Aktualisierung März 2017).

² BVerfGE 44, 125 (140 f.).

³ BVerfGE 103, 111 (127); 73, 40 (95); 66, 369 (380).

⁴ BVerfGE 44, 125 (139); 20, 56 (97).

⁵ BVerfGE 99, 1 (13); 66, 369 (380); 44, 125 (139).

⁶ BVerfGE 103, 111, (125); VerfGH RP, AS 42, 229 (238 ff.).

⁷ Schröder, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2014, Art. 76 Rn. 11; Glauben, in: Bonner Kommentar, Art. 41 Rn. 121 (Aktualisierung März 2017).

⁸ BVerfGE 44, 125, 140 f., 138, 102, (118 ff.)

⁹ ThürVerfGH, NVwZ 2016, 1408, (1409 f.); NVwZ-RR 2017, 2; VerfGH Saarl., NVwZ-RR 2010, 785; VerfGH RP, DÖV 2008, 242 ff.; VGH München, NVwZ-RR 1996, 680 f.

¹⁰ Glauben, in: Bonner Kommentar, Art. 41 Rn. 121 (Aktualisierung März 2017).

Maßstab gilt daher im unmittelbaren Zusammenhang mit Wahlen, da hier Informationen öffentlicher Stellen leicht in bewusste Manipulation umschlagen können.¹¹ Staatlichen und öffentlichen Stellen ist es daher in amtlicher Funktion verwehrt, durch besondere Maßnahmen im Vorfeld von Wahlen auf das Volk zu dem Zweck einzuwirken, „um dadurch Herrschaftsmacht in Staatsorganen zu erhalten oder zu verändern“.¹² Im Kern soll eine Verknüpfung der Aufgaben des Staates und öffentlicher Stellen mit den Zielen einzelner Personen oder Organisationen im Wahlkampf verhindert werden. Denn eine solche Einwirkung verstößt gegen das Gebot der Neutralität des Staates im Wahlkampf und verletzt die Integrität der Willensbildung des Volkes durch Wahlen und Abstimmungen,¹³ wie sie auch in Artikel 76 Abs. 1 LV ihrer verfassungsgesetzliche Verankerung gefunden hat.

Dies gilt es auch im Bezug auf Fraktionen zu beachten. Denn sie sind, im Gegensatz zu Parteien, nicht dem privaten Bereich zuzuordnen, sondern sie sind in die organisierte Staatlichkeit eingefügte Teile des Parlaments¹⁴ und stellen Einrichtungen des öffentlichen Rechts dar.¹⁵

3. Eingriff in den Schutzbereich der Freiheit der Wahl

a) Einrichtung eines Studios für den digitalen Wahlkampf in Fraktionsräumen

Diesen zwingenden verfassungsrechtlichen Maßstäben widerspricht die Einrichtung eines digitalen Wahlstudios in Fraktionsräumen. Diese Räume sind den Fraktionen als Sachleistung zur Erledigung ihrer durch das Fraktionsgesetz näher definierten Aufgaben überlassen. Zu den Aufgaben der Fraktionen gehört es nach § 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 Fraktionsgesetz, Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben. Für ihre Aufgaben kann sie dazu auch ein digitales Studio in ihren Fraktionsräumen einrichten. Allerdings folgt daraus nicht, dass dieses Studio ohne weiteres auch Dritten, hier einer politischen Partei, zur Verfügung gestellt werden dürfte. Denn hier verschwimmen die Grenzen zwischen staatlicher oder öffentlicher Aufgabe einerseits und den Zwecken des Wahlkampfs, nämlich Beeinflussung der Wahlentscheidung der Wählerinnen und Wähler andererseits.

Unerheblich ist daher, ob der Dritte für die Nutzung des Studios zu Wahlkampfzwecken ein Nutzungsentgelt zahlt. Denn in dem hier in Rede stehenden Zusammenhang geht es nicht um den Aspekt der zweckwidrigen Verwendung von Fraktionsmitteln, sondern, wie dargelegt, um die Ein- und Mitwirkung staatlicher und öffentlicher Stellen im Wahlkampf. Ein digitales Studio in den Räumen der Fraktion erweckt den Eindruck, dass sich die Fraktion in ihrer „amtlichen“ Funktion mit den Aussagen und Zielen der Partei nicht nur identifiziert, sondern diese auch unterstützt. Dies gilt insbesondere, wenn dies auch in die Öffentlichkeit transportiert wird, wie der angesprochene Pressebericht belegt. Eine Verquickung öffentlicher Aufgaben mit dem partei-politischen Meinungs- und Wahlkampf steht jedoch im Widerspruch zu den beschriebenen verfassungsrechtlichen Grenzen und verletzt daher das Neutralitätsgebot staatlicher und öffentlicher Stellen.

Dies erhellt auch ein Blick in die Richtlinien für die Vergabe von Räumen des Landtags. Denn selbst für die Räume, die auch Dritten gegen Entgelt zur Verfügung gestellt werden dürfen, sieht

¹¹ VerFGH RP, AS 42, 316 (320 f.).

¹² BVerfGE 44, 125 (141); 138, 102 (118 ff.); ThürVerfGH, NVwZ 2016, 1408 (1410).

¹³ BVerfGE 44, 125 (144).

¹⁴ BVerfGE 20, 56 (104); 62, 194 (202); 70, 324 (350 f.).

¹⁵ Perne, in: Brocker/Droegge/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2014, Art. 85a Rn. 6 f.

Ziffer 5 ausdrücklich vor, dass acht Wochen vor der Landtagswahl die Räume nur noch für Veranstaltungen mit unmittelbarem parlamentarischen Bezug genutzt werden können.

b) Verwendung der Adresse der Fraktion und einem Wahlkampfflyer

Die Verwendung der Adresse der Fraktion durch eine Partei in einem Wahlkampf-Flyer verstößt ebenfalls gegen das Neutralitätsgebot. In dem Flyer wird als verantwortlich der Landesverband der AfD genannt und zugleich die Adresse der Fraktion aufgedruckt. Dadurch besteht die offensichtliche Gefahr, dass es aus Sicht des unbefangenen Betrachters zu einer Verknüpfung zwischen Partei und Fraktion kommt. Für diesen drängt sich der Eindruck auf, die Fraktion stehe hinter den Aussagen in dem Flyer. Damit verlässt diese ihre neutrale Position, die sich nach dem Grundsatz der Wahlfreiheit einzunehmen hat.

An dieser rechtlichen Bewertung ändert sich auch nichts dadurch, dass es sich hierbei um die Adresse des Zweitwohnsitzes des Landesvorsitzenden handelt. Der AfD-Landesverband verfügt über eine Landesgeschäftsstelle. Jedenfalls firmiert im Internet die „AfD-Rheinland-Pfalz“ unter einer eigenen Postfach-Adresse. Es ist daher nicht nachvollziehbar, wieso die AfD Rheinland-Pfalz in Abweichung ihrer Angaben im Internet¹⁶ in dem Wahlkampfflyer auf die Zweitwohnsitz-Adresse ihres Vorsitzenden zurückgreift oder angewiesen ist. Die Angabe des Zweitwohnsitzes des Landesvorsitzenden im Abgeordnetengebäude in dem Wahlkampfflyer legt daher den Verdacht nahe, dass dies bewusst so gewählt wurde, um in der Öffentlichkeit den Eindruck einer Verquickung der Fraktion mit dem Wahlkampf der Partei zu erwecken. Nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung soll schon der Anschein einer solchen Verquickung vermieden werden.¹⁷

Unerheblich ist, dass diese Adresse neben dem Landesverband mit dem Namen eines Abgeordneten, der zugleich Landesvorsitzender der Partei ist, verbunden ist. Die Fraktion muss sich dessen Verhalten zurechnen lassen und ist daher ihrerseits verpflichtet, diesen Verfassungsrechtsverstoß zu beseitigen. Es handelt sich nicht um die Information eines Abgeordneten im Zusammenhang mit der Ausübung seines Mandats, sondern um eine Broschüre des Landesverbandes. Der Betroffene ist daher auch nicht in seiner Eigenschaft als Abgeordneter, sondern als Landesvorsitzender der Partei aufgeführt.

c) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Für die beiden beschriebenen Eingriffe in den Grundsatz der freien Wahl lassen sich auch keine verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsgründe erkennen.

III. Ergebnis

Aus dem Grundsatz der Freiheit der Wahl folgt ein striktes Neutralitätsgebot aller staatlichen und öffentlichen Stellen. Der verfassungsrechtlich vorgegebene Weg der Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen und nicht umgekehrt, verlangt namentlich bei Wahlen eine besondere Beachtung. Das Neutralitätsgebot und mithin der Grundsatz der freien Wahl werden tangiert, wenn aus Sicht unbefangener Beobachter staatliche und öffentliche Stellen mit den Wahlkampfzielen einzelner Personen oder Organisationen identifiziert werden. Dieses strikte Neutralitätsgebot gilt auch für Fraktionen als Organe des Parlaments. Ein Studio, das für den digitalen Wahlkampf in den Fraktionsräumen eingerichtet wird und die direkte oder indirekte

¹⁶ Letzter Zugriff Stand 18. Januar 2021, 12.10 Uhr.

¹⁷ VerfGH RP, LKRZ 2014, 235, 238 mwN.

Verwendung der Adresse der Fraktion in einem Wahlkampfflyer der Partei widersprechen dem strikten Neutralitätsgebot. Dies stellt einen Eingriff und mangels verfassungsrechtlicher Rechtfertigung auch eine Verletzung des Grundsatzes der freien Wahl dar.

Wissenschaftlicher Dienst