



---

## Dokumentation

---

### Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit der Bundestagsfraktionen

## Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit der Bundestagsfraktionen

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 222/17

Abschluss der Arbeit: 09.11.2017

Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzugeben und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

## 1. Einleitung

Die vorliegende Dokumentation gibt einen Überblick über vorhandene Ausarbeitungen zum Thema: „Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit der Bundestagsfraktionen“. Ferner werden auszugsweise Literaturstimmen vorgestellt, die sich dem genannten Thema widmen.

Die Mittelverwendung der Bundestagsfraktionen wird insbesondere in § 50 Abs. 4 des Abgeordnetengesetzes (AbG) dahingehend geregelt, dass Leistungen an Fraktionen nur für Aufgaben verwendet werden dürfen, die ihnen nach dem Grundgesetz, dem Abgeordnetengesetz und der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages obliegen. Gemäß § 47 Abs. 3 AbG ist es den Fraktionen erlaubt, die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit zu unterrichten. Die konkrete Bestimmung dieser rechtlichen Anforderungen führt in der Rechtspraxis zu mitunter schwierigen Auslegungsfragen.<sup>1</sup>

## 2. Ausarbeitungen zur Mittelverwendung der Fraktionen

Die nachfolgenden Arbeiten thematisieren Fragen zur Mittelverwendung der Fraktionen und zur Öffentlichkeitsarbeit:

- 2.1. Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste zum Thema: „Inhalt und Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit von Bundestagsfraktionen“ vom 29.09.2006, Az. WD 3 - 362/06

### Anlage 1

Die Ausarbeitung setzt sich mit einem vom Bundesrechnungshof beauftragten Gutachten auseinander. In diesem werden die Grundsätze der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung auch auf die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen übertragen. Die Ausarbeitung zeigt hiergegen bestehende rechtliche Bedenken auf. Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts könnte lediglich abgeleitet werden, dass die Fraktionen kein parteierelevantes Einwirken auf den Wahlkampf vornehmen dürfen.

- 2.2. Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste zum Thema: „Verwendung von Fraktionsgeldern zur Finanzierung von Parteiaufgaben“ vom 19.11.2010, Az. WD 3 - 3000 - 455/10

### Anlage 2

Die Ausarbeitung zeigt die verschiedenen verfassungsrechtlichen Aufgaben von Fraktionen und Parteien auf. Dabei wird auch auf die Information der Öffentlichkeit eingegangen. Eine genaue Abgrenzung dieser von einer unzulässigen Parteiwerbung hängt dabei immer von einer genauen Betrachtung des Einzelfalles ab.

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu zuletzt: BVerfG, Beschluss vom 19. September 2017 – 2 BvC 46/14 –, juris; exemplarisch auch: OVG Lüneburg, Urteil vom 21. September 2004 – 11 LC 290/03 –, juris Rn. 79.

- 2.3. Sachstand der Wissenschaftlichen Dienste zum Thema: „Zur Zulässigkeit von Fraktionspenden“ vom 20.01.2012, Az. WD 3 - 3000 - 17/12

**Anlage 3**

Der Sachstand zeigt den Meinungsstand im juristischen Schrifttum über die Zulässigkeit von Spenden einer Fraktion an Dritte auf. Das Meinungsspektrum reicht hier von einem grundsätzlichen Verbot solcher Spenden bis hin zur teilweisen Zulässigkeit unter bestimmten Voraussetzungen. Eine Spende an die jeweiligen Parteien ist jedoch gem. § 50 Abs. 4 S. 2 AbG und § 25 Abs. 2 des Parteiengesetzes (PartG) ausgeschlossen.

**3. Literatur zur Mittelverwendung der Fraktion**

Die nachfolgende Literatur thematisiert ebenfalls Fragen zur Mittelverwendung der Fraktionen und zur Öffentlichkeitsarbeit:

- 3.1. Lenski, Regierungs- und Fraktionsarbeit als Parteiarbeit, DÖV 2014, S. 585 ff.

**Anlage 4**

Die Autorin zeigt die Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Partei- und Fraktionshandeln auf, die durch die institutionelle Vermischung von Parteien und Parlament entstehen. Diese Probleme würden zudem dadurch verschärft, dass nur eine geringe normative Ausgestaltung im Parteirecht und auch nur eine geringe Kontrolldichte existiere. Sie spricht sich im Ergebnis dafür aus, diese Rechtslücken zu schließen und durch eine Erhöhung der Kontrolldichte entsprechendes parteibegünstigendes Handeln von Fraktionen zu sanktionieren.

- 3.2. Schröder, Zur Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit von Parlamentsfraktionen, NVwZ 2005, S. 1280 ff.

**Anlage 5**

Der Aufsatz thematisiert die fließenden Grenzen zwischen der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen und den Parteien. Dabei werden am Beispiel der Rechtslage im Land Sachsen verschiedene Problemfelder aufgezeigt, in denen diese Grenzen besonders schwer zu bestimmen sind.

- 3.3. Hölscheidt, Die Finanzen der Bundestagsfraktionen, DÖV 2000, S. 712 ff.

**Anlage 6**

Der Aufsatz thematisiert Probleme bei der Herkunft und der Verwendung von Finanzmitteln der Fraktionen. Dabei werden sowohl die Fraktionsfinanzierung als auch deren verfassungsrechtliche Grundlagen dargestellt. Eingegangen wird ferner auch auf die Vorgaben über die Verwendung dieser Mittel. Dabei bilden die Öffentlichkeitsarbeit und das Verbot einer Mittelverwendung für Parteiaufgaben einen thematischen Schwerpunkt. Der Aufsatz zeigt zudem Kriterien auf, die für eine zulässige Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen eingehalten werden müssen.

- 3.4. Kretschmer, Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen im Spannungsbogen von Idealtypik und Realitätsdruck, ZG 2003, S. 1 ff.

**Anlage 7**

Der Autor zeigt den verfassungs- und parlamentsrechtlichen Rahmen für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen auf. Er spricht sich für deren verbesserte Kontrolle aus, indem zunächst ein Kontrollmaßstab in Form eines argumentativ abgefassten Kriterienkataloges geschaffen wird.

- 3.5. Koch/Mohring, Zur Öffentlichkeitsarbeit von Parlamentsfraktionen - Zulässigkeit, Grenzen, Novellierungsbedarf, ThürVBl 2010, S. 199 ff. (Kurzreferat aus juris)

**Anlage 8**

Die Autoren erläutern die von Rechtsprechung und Literatur geschaffenen Grenzen für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen. Sie sprechen sich grundsätzlich dafür aus, auch den Fraktionen eine übliche Öffentlichkeitsarbeit zu ermöglichen. Eine diesbezügliche Grenze wird jedoch in einer zielgerichteten Parteiwerbung gesehen.

- 3.6. Cancik, Entgrenzungen: Der Streit um die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen geht weiter, ZG 2007, S. 349 ff.

**Anlage 9**

Der Aufsatz zeigt die Entwicklung der Fraktionsfinanzierung und damit verbundene verfassungsrechtliche Probleme auf. Dabei wird anhand von Beispielen aus der Praxis auch auf die Zulässigkeit und die Grenzen fraktioneller Öffentlichkeitsarbeit eingegangen. Die Autorin spricht sich im Ergebnis für eine strikte Trennung zwischen der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen und der Parteiwerbung aus.

- 3.7. Heintzen, Die Trennung von staatlicher Fraktions- und staatlicher Parteienfinanzierung, DVBl 2003, S. 706 ff.

**Anlage 10**

Der Autor zeigt anhand eines Praxisbeispiels die Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen der Parteien- und der Fraktionsfinanzierung auf. Er zeigt dabei Argumente dafür auf, dass diese Koexistenz von Partei- und Fraktionsfinanzierung durchaus ihre Berechtigung hat.

- 3.8. Müller/Albrecht, Fraktionen und Parteien: Getrennt durch den Spendenbegriff? DVBl 2000, S. 1315 ff.

**Anlage 11**

Der Aufsatz thematisiert die Abgrenzung zwischen Fraktions- und Parteifinanzierung und geht dabei insbesondere auf den Spendenbegriff ein. Er zeigt zudem Verbesserungsmöglichkeiten für eine verbesserte Kontrolle von verdeckten Parteienfinanzierungen auf.