



Bericht nach § 99 BHO

zur Notwendigkeit eines neuen Rechtsrahmens für
die Nutzung sozialer Medien durch die Fraktionen
des Deutschen Bundestages

27. März 2024

Bemerkungen nach § 97 BHO und Berichte nach § 99 BHO werden vom Großen Senat des Bundesrechnungshofes beschlossen

Rechtskonforme Nutzung sozialer Medien durch die Fraktionen des Deutschen Bundestages sicherstellen

Der Bund stellt den Fraktionen des Deutschen Bundestages (Fraktionen) Geld- und Sachleistungen aus dem Bundeshaushalt (Fraktionsmittel) zur Verfügung. Die Fraktionen finanzieren hiermit auch ihre Auftritte in den sozialen Medien. Sie halten sich überwiegend nicht an die engen gesetzlichen Vorgaben für die Nutzung sozialer Medien. Sie halten sie für veraltet, nicht praktikabel und nicht konform mit ihrem Selbstverständnis als Fraktionen. Dies zeigt: Der Rechtsrahmen für die Nutzung sozialer Medien durch die Fraktionen ist reformbedürftig.

Worum geht es?

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie die Fraktionen ihre Auftritte in den sozialen Medien Facebook, X (ehemals Twitter), Instagram und YouTube unmittelbar vor der letzten Bundestagswahl nutzten. Sie hielten sich überwiegend nicht an die Regeln. Der derzeitige Rechtsrahmen für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen begünstigt dies. Er gibt systemisch bedingt erhebliche Fehlanreize, regelwidrig nicht oder nicht nur über die Tätigkeit der Fraktion zu unterrichten oder direkt für die Partei und Abgeordnete und damit für deren Wiederwahl zu werben. Hierfür dürfen Fraktionsmittel aber nicht verwendet werden.

Was ist zu tun?

Gesetzgeber und Ältestenrat des Deutschen Bundestages sollten die gesetzlichen Regeln für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen reformieren und mit untergesetzlichen Normen so präzisieren, dass für alle Akteure verbindlich, klar und zeitgemäß geregelt wird, was erlaubt ist und was nicht. Rechtsverstöße müssen sanktioniert werden, sodass sie „unattraktiv“ werden.

Was ist das Ziel?

Die Nutzung der sozialen Medien durch die Fraktionen erfordert eine verfassungskonforme, stabile und zeitgemäße rechtliche Grundlage. So kann vermieden werden, dass sich Regulationsdefizite negativ auf die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der weiteren staatlichen Fraktionsfinanzierung auswirken.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Prüfungen zur Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen	5
2	Fraktionsmittel für Öffentlichkeitsarbeit	6
2.1	Aufgaben der Fraktionen	6
2.2	Unterrichtung der Öffentlichkeit nur über Fraktionstätigkeit	7
3	Fraktionsübergreifende Auswertung der Prüfungsergebnisse	9
3.1	Regelwidriger Mitteleinsatz in den sozialen Medien	9
3.2	Systemische Fehlanreize	11
3.2.1	Interesse der Fraktionen an guten Wahlergebnissen	11
3.2.2	Fraktionsfinanzierung nicht in der Höhe begrenzt	12
3.3	Fraktionen wollen weite Befugnisse	14
4	Wirksame Sanktionsmechanismen fehlen	16
5	Handeln des Gesetzgebers erforderlich	18
5.1	Rechtssicherheit schaffen	18
5.2	Wirksame Sanktionsmechanismen schaffen	19
6	Fazit	21

0 Zusammenfassung

Die Fraktionen erhalten zusammen jährlich 140 Mio. Euro aus dem Bundeshaushalt. Aus diesen Mitteln finanzieren sie auch ihre Öffentlichkeitsarbeit einschließlich ihrer Auftritte in den sozialen Medien.

- 0.1 Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes zeigen, dass die Fraktionen Mittel bei der Nutzung sozialer Medien überwiegend zweck- und damit regelwidrig – auch für Parteiaufgaben – verwenden. (Nummer 3.1)
- 0.2 Hierbei handelt es sich nicht um Einzelfälle, das Problem hat systemische Ursachen: Die Fraktionen haben ein eigenes Interesse, dass „ihre“ Parteien bei der nächsten Wahl gut abschneiden. Anders als die staatliche Finanzierung der Parteien ist die staatliche Finanzierung der Fraktionen in der Höhe nicht begrenzt. Die Fraktionen bewilligen sich ihre für Fraktionsaufgaben zu verwendenden Mittel im Parlament selbst. Deshalb besteht die Gefahr, dass sich die Fraktionen im Ergebnis übermäßig viele (Fraktions-)Mittel bewilligen, mit denen sie über ihre Aufgaben hinaus auch Parteiaufgaben wahrnehmen. (Nummer 3.2)
- 0.3 Die Fraktionen hielten teilweise den ganz überwiegenden Teil, nahezu alle oder sogar alle vom Bundesrechnungshof beanstandeten Beiträge in den sozialen Medien (Posts) für zulässig. Sie teilen zwar die Prämisse des Bundesrechnungshofes, dass das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz – AbgG) keine grenzenlose Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen zulässt. Sie ziehen die Grenzen jedoch so weit, dass sie im Ergebnis nahezu alles zulassen. (Nummer 3.3)
- 0.4 Wirksame Sanktionsmechanismen, die Regelverstößen von Fraktionen entgegenwirken, fehlen. Ebenso regelt das Gesetz bisher die Rolle der Verwaltung des Deutschen Bundestages nicht ausreichend. (Nummer 4)
- 0.5 Deshalb muss der Gesetzgeber einen rechtssicheren Rahmen für die Nutzung der sozialen Medien durch die Fraktionen sowie ein Sanktionssystem schaffen, das Fehlansätze entgegenwirkt. (Nummer 5)
- 0.6 Bleibt die Rechtslage unzureichend, können die Fraktionen ihre Mittel bei der Nutzung sozialer Medien weiter regelwidrig auch für Parteiaufgaben verwenden. Sie können so das Verbot der verdeckten Parteienfinanzierung umgehen – ohne effektive Sanktionen befürchten zu müssen. Der Zustand gefährdet letztendlich die verfassungsrechtliche Legitimation der Fraktionsfinanzierung. (Nummer 6)

1 Prüfungen zur Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen

Der Bundesrechnungshof prüft entsprechend seinem verfassungsrechtlichen Auftrag die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes.¹ Davon erfasst sind auch die Fraktionen als verselbstständigte Teile des Deutschen Bundestages.² Diese erhalten jährlich erhebliche Geld- und Sachleistungen aus dem Bundeshaushalt. Über die Höhe dieser Fraktionsmittel entscheiden sie als Gesetzgeber in eigener Sache.³ In diesen politisch sensiblen Bereichen misst die verfassungsrechtliche Rechtsprechung der Kontrolle – und damit auch den Prüfungen des Bundesrechnungshofes – eine besondere Bedeutung zu.⁴

In seinem *Bericht nach § 99 BHO zu strukturellen Defiziten bei der Verwendung und Kontrolle der den Fraktionen nach dem Abgeordnetengesetz zur Verfügung gestellten Geld- und Sachleistungen* vom 12. Januar 2021⁵ hatte der Bundesrechnungshof systemische Schwächen hinsichtlich Regelungen und Kontrolle von Fraktionsmitteln aufgezeigt. Im Anschluss daran prüfte der Bundesrechnungshof bei allen Fraktionen der 19. Wahlperiode die *Nutzung der sozialen Medien zur Unterrichtung der Öffentlichkeit gemäß § 55 Absatz 3 Abgeordnetengesetz* unmittelbar vor der Bundestagswahl am 26. September 2021. Die Fraktionen finanzieren ihre Auftritte in den sozialen Medien mit Mitteln aus dem Bundeshaushalt. Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob die einzelnen veröffentlichten Posts den rechtlichen Vorgaben entsprechen. Der Bundesrechnungshof hat die Prüfungsergebnisse für jede Fraktion abschließend festgestellt und im Internet veröffentlicht.⁶

Mit dem vorliegenden Bericht hat er die Prüfungsergebnisse fraktionsübergreifend ausgewertet und zusammengefasst.

¹ Artikel 114 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz.

² Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 13. Juni 1989, Aktenzeichen 2 BvE 1/88 = BVerfGE 80, 188 ff. „Wülpesahl“, Randnummer 92 (juris).

³ Die Mitglieder des Deutschen Bundestages der 20. Wahlperiode hatten sich ursprünglich in sechs Fraktionen zusammengeschlossen. Nach Auflösung der Fraktion Die Linke besteht das Parlament derzeit aus fünf Fraktionen und zwei Gruppen. Sechs Mitglieder gehören weder einer Fraktion noch einer Gruppe an.

⁴ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 13. Juni 1989, Aktenzeichen 2 BvE 1/88 = BVerfGE 80, 188 ff. „Wülpesahl“, Randnummer 91 f. (juris).

⁵ Veröffentlicht auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes (<https://www.bundesrechnungshof.de>).

⁶ Abschließende Mitteilungen über die Prüfung der Nutzung der sozialen Medien durch die Fraktionen zur Unterrichtung der Öffentlichkeit gemäß § 55 Absatz 3 Abgeordnetengesetz vom 15. Februar 2023, veröffentlicht auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes (<https://www.bundesrechnungshof.de>).

2 Fraktionsmittel für Öffentlichkeitsarbeit

2.1 Aufgaben der Fraktionen

Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages können sich zu Fraktionen zusammenschließen.⁷ Diese bilden die verschiedenen Strömungen der Parteien im Parlament ab. Sie bereiten die Entscheidungen des Deutschen Bundestages vor, indem sie unterschiedliche politische Positionen von Abgeordneten zu handlungs- und verständigungsfähigen Einheiten zusammenfassen, eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern organisieren, gemeinsame Initiativen vorbereiten und aufeinander abstimmen sowie die Information ihrer Fraktionsmitglieder unterstützen⁸ – kurz gesagt: Sie steuern und erleichtern den Ablauf der Parlamentsarbeit.⁹ Für den mit diesen Aufgaben verbundenen Aufwand erhalten die Fraktionen staatliche Mittel. Das Bundesverfassungsgericht hat genau deswegen eine staatliche Vollfinanzierung der Fraktionen gebilligt. Denn als ständige Gliederungen des Deutschen Bundestages sind sie der „organisierten Staatlichkeit“ eingefügt und unterstützen die Arbeit des Parlaments.¹⁰ Derzeit erhalten die Fraktionen hierfür jährlich Geldleistungen von 140 Mio. Euro¹¹ aus dem Bundeshaushalt. Die Präsidentin oder der Präsident des Deutschen Bundestages unterbreitet jährlich im Benehmen mit dem Ältestenrat des Deutschen Bundestages (Ältestenrat) einen Vorschlag zur Anpassung der Geldleistungen, die den Fraktionen zufließen sollen. Die abschließende – und ggf. von dem Vorschlag abweichende – Entscheidung trifft allein der Deutsche Bundestag, der sich aus den Mitgliedern der Fraktionen und den fraktionslosen Abgeordneten zusammensetzt. Hinzu kommen erhebliche Sachleistungen wie Räume im Reichstagsgebäude und anderen Liegenschaften des Deutschen Bundestages einschließlich deren Einrichtung und technischer Ausstattung sowie ein Kontingent von Fraktionsfahrzeugen samt Chauffeuren.¹²

⁷ § 53 Absatz 1 AbgG.

⁸ Bundesverfassungsgericht, ständige Rechtsprechung seit dem Urteil vom 5. April 1952, Aktenzeichen 2 BvH 1/52 = BVerfGE 1, 208 ff., Randnummer 69 (juris); Urteil vom 14. Juli 1959, Aktenzeichen 2 BvE 2/58 = BVerfGE 10, 4 ff., Randnummer 45 (juris); Urteil vom 13. Juni 1989, Aktenzeichen 2 BvE 1/88 = BVerfGE 80, 188 ff. „Wüppesahl“, Randnummer 134 (juris). So auch die Gesetzesbegründung zum Abgeordnetengesetz, Bundestagsdrucksache 12/4756 vom 20. April 1993, Seite 4.

⁹ Ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, vgl. Urteil vom 19. Juli 1966, Aktenzeichen 2 BvF 1/65 = BVerfGE 20, 56 ff., Randnummer 129 (juris) m.w.N.

¹⁰ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 19. Juli 1966, Aktenzeichen 2 BvF 1/65 = BVerfGE 20, 56 ff., Randnummer 129 (juris).

¹¹ Gesamtbetrag im Haushaltsjahr 2024 für alle Fraktionen: 139,85 Mio. Euro; Bundeshaushaltsplan, Einzelplan 02 (Deutscher Bundestag), Kapitel 0212 Titel 684 01.

¹² Siehe hierzu Abschließende Mitteilung an die Verwaltung des Deutschen Bundestages über die Prüfung der Fahrdienstleistungen des Deutschen Bundestages vom 7. August 2023, veröffentlicht auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes (<https://www.bundesrechnungshof.de>).

Entsprechend den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts hat der Gesetzgeber die Haushaltsmittel für die Fraktionen strikt an die Erfüllung fraktioneller Aufgaben gebunden:¹³ Sie dürfen sie gemäß § 58 Absatz 4 Satz 1 AbgG nur für Aufgaben der Fraktionen nach dem Grundgesetz, dem Abgeordnetengesetz und der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages einsetzen. Nicht einsetzen dürfen sie sie für Aufgaben der Abgeordneten oder Parteien:

- Abgeordnete erhalten für ihre Tätigkeit eine Aufwandsentschädigung als „Gehalt“.¹⁴ Für ihre Mandatstätigkeit erhalten sie eine Amtsausstattung.¹⁵ In Fraktionen organisierte Abgeordnete dürfen jeweils nicht bessergestellt werden als fraktionslose Abgeordnete. Deshalb dürfen Fraktionen ihre Mittel weder für private Zwecke der Abgeordneten noch für deren Mandatstätigkeit einsetzen.
- Die Parteien sind anders als die Fraktionen nicht Teil der organisierten Staatlichkeit. Sie sind vielmehr frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen außerhalb des staatlichen Bereichs. Weil der Staat auf die Willensbildung in den Parteien und damit auf den Prozess der politischen Willensbildung insgesamt keinen Einfluss nehmen darf, dürfen die Fraktionen die Aufgaben der Parteien nicht mit Fraktionsmitteln (mit)finanzieren.¹⁶ Dies würde die Regeln der staatlichen Parteienfinanzierung unterlaufen.¹⁷

2.2 Unterrichtung der Öffentlichkeit nur über Fraktionstätigkeit

Der Gesetzgeber erlaubt es den Fraktionen, ihre zweckgebundenen Geld- und Sachleistungen auch zu verwenden, um die Öffentlichkeit über ihre Arbeit zu informieren. Dies gilt für alle Formen öffentlichkeitswirksamer Maßnahmen, auch für die sozialen Medien.

In § 55 Absatz 3 AbgG heißt es: „Die Fraktionen und ihre Mitglieder können die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten“.

Gemäß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹⁸ folgt aus der gesetzlichen Zweckbindung der Fraktionsmittel auch hier ein Verwendungsverbot: Fraktionen dürfen die ihnen zur Verfügung gestellten staatlichen Geld- und Sachleistungen nicht für Aufgaben der

¹³ Zu dem gesamten Absatz und insgesamt zur Frage der verfassungsrechtlichen Gebotenheit der Zweckbindung vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 13. Juni 1989, Aktenzeichen 2 BvE 1/88 = BVerfGE 80, 188 ff. „Wüppesahl“, Randnummer 91 (juris).

¹⁴ § 11 AbgG.

¹⁵ § 12 AbgG.

¹⁶ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 24. Januar 2023, Aktenzeichen 2 BvF 2/18 = BVerfGE 165, 206 ff., Randnummer 108 (juris).

¹⁷ Siehe hierzu auch Nummer 3.2.2.

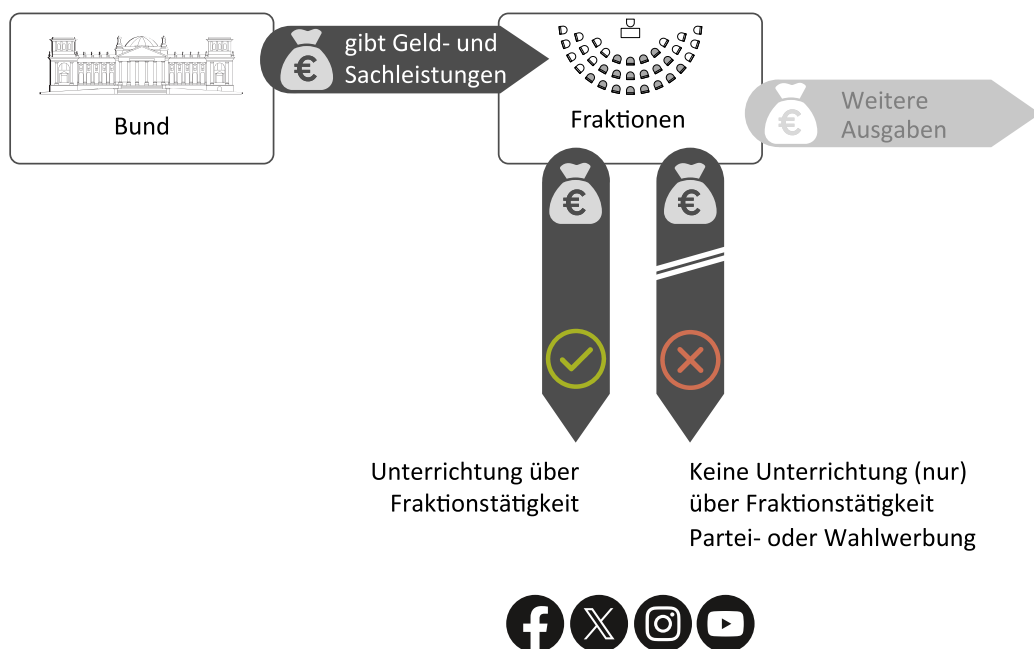
¹⁸ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 13. Juni 1989, Aktenzeichen 2 BvE 1/88 = BVerfGE 80, 188 ff. „Wüppesahl“, Randnummer 91, 134 (juris).

Abgeordneten oder der Parteien verwenden. Um dem zu genügen, hat der Gesetzgeber den Fraktionen für die Information der Öffentlichkeit mit Haushaltsmitteln einen sehr engen Rahmen gesteckt. Er erlaubt den Fraktionen nur eine „Unterrichtung über ihre Tätigkeit“. Dabei muss es sich gemäß § 58 Absatz 4 Satz 1 AbgG bei der Tätigkeit um eine Aufgabe handeln, die der Fraktion nach dem Grundgesetz, dem Abgeordnetengesetz und der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages obliegt, also entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts um nach innen (ins Parlament hinein) gerichtete Aufgaben.¹⁹ Der Adressat der Unterrichtung muss auch erkennen können, dass es sich um eine solche konkrete Fraktionstätigkeit handelt – ansonsten kann die Unterrichtung ihren Zweck nicht erreichen, über die Arbeit der Fraktion zu informieren. Die Unterrichtung ist also nach dem Gesetz streng akzessorisch an die Tätigkeiten und damit Aufgaben der Fraktion gebunden.²⁰ (Abbildung 1)

Abbildung 1

Verwendung von Fraktionsmitteln für soziale Medien

Die Fraktionen finanzieren mit Bundesmitteln unter anderem ihre Öffentlichkeitsarbeit. Posts in den sozialen Medien, mit denen sie nicht oder nicht nur über Fraktionsarbeit informieren oder die Partei- oder Wahlwerbung enthalten, sind unzulässig.



Grafik: Bundesrechnungshof.

¹⁹ Einzige Ausnahme ist die nationale und internationale Zusammenarbeit mit Fraktionen anderer Parlamente und parlamentarischen Einrichtungen, die § 55 Absatz 2 AbgG den Fraktionen erlaubt.

²⁰ Siehe für Details zu den Tatbestandsvoraussetzungen die Abschließenden Mitteilungen über die Prüfung der Nutzung der Sozialen Medien durch die Fraktionen zur Unterrichtung der Öffentlichkeit gemäß § 55 Absatz 3 Abgeordnetengesetz vom 15. Februar 2023, veröffentlicht auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes (<https://www.bundesrechnungshof.de>).

3 Fraktionsübergreifende Auswertung der Prüfungsergebnisse

3.1 Regelwidriger Mitteleinsatz in den sozialen Medien

In den sechs Wochen vor der Bundestagswahl am 26. September 2021 hat der Bundesrechnungshof die Nutzung der sozialen Medien durch die Fraktionen zur Unterrichtung der Öffentlichkeit geprüft. Gegenstand waren die Posts in den damals von allen Fraktionen genutzten Plattformen Facebook, X²¹, Instagram und YouTube.

Der Bundesrechnungshof hat alle Posts überprüft, die die Fraktionen in der Woche vor der Bundestagswahl vom 20. September 2021 bis zum Wahlabend am 26. September 2021 um 18 Uhr veröffentlicht haben. Ergebnis: Je nach Fraktion verstießen zwischen 75 und 100 % der Posts gegen das Abgeordnetengesetz. Sie waren damit unzulässig, weil sie

- nicht über Tätigkeiten der Fraktion unterrichteten oder
- nicht nur über Tätigkeiten der Fraktion unterrichteten, sondern auch darüber hinaus gehende Inhalte (mit)transportierten oder
- direkte Partei- oder Wahlwerbung enthielten.

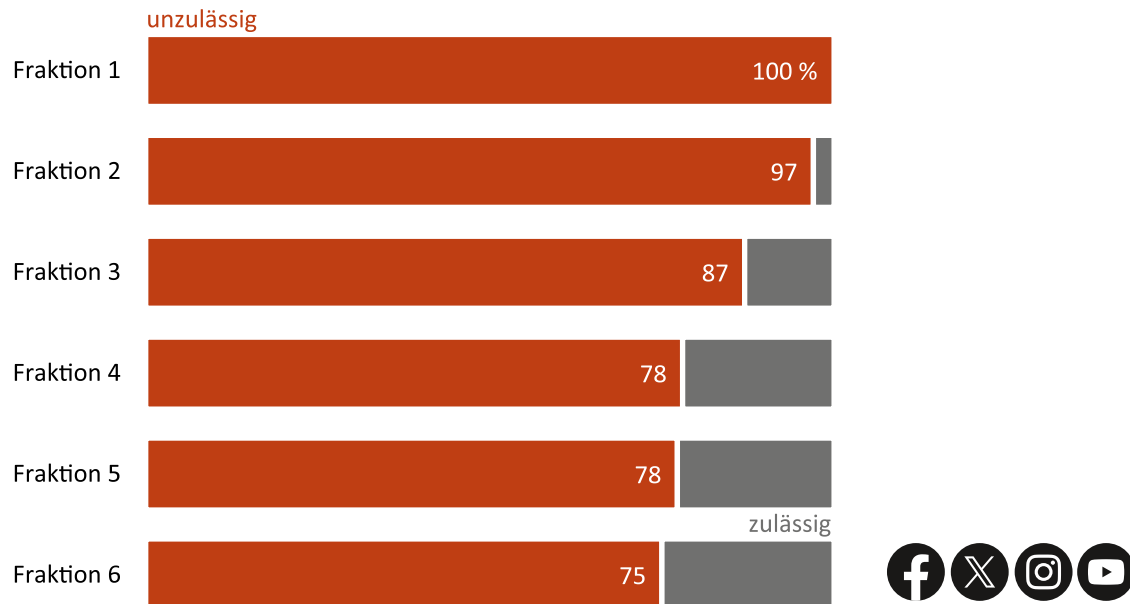
(Abbildung 2)

²¹ Ehemals „Twitter“ bis zur Erneuerung der Marke im Juli 2023 mit dem neuen Namen X.

Abbildung 2

Fraktions-Posts in sozialen Medien überwiegend unzulässig

In der Woche vor der Bundestagswahl 2021 hat der Bundesrechnungshof alle Posts der Fraktionen geprüft. Größtenteils informierten sie nicht oder nicht nur über Tätigkeiten der Fraktionen oder die Posts enthielten Partei- oder Wahlwerbung und waren damit unzulässig.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Ergänzend hat der Bundesrechnungshof die Posts geprüft, die die Fraktionen in den fünf Wochen davor, also vom 16. August bis zum 19. September 2021, veröffentlicht haben. Hierzu hat er bei jeder Fraktion aus allen von ihr veröffentlichten Posts eine Stichprobe von 30 Posts gezogen und bewertet.²² Die Ergebnisse dieser Stichprobe bestätigen die Befunde der Vollerhebung in der Wahlwoche: Auch hier verstießen zwischen 70 und 93 % der untersuchten Posts gegen das Abgeordnetengesetz. Alle sechs Fraktionen setzten damit Fraktionsmittel in den sozialen Medien überwiegend zweck- und damit regelwidrig ein.

Der Bundesrechnungshof hat diese Prüfungsergebnisse fraktionsübergreifend analysiert. Er hat wesentliche Ursachen identifiziert, warum die Fraktionen ihre Fraktionsmittel in den sozialen Medien in diesem hohen Maße regelwidrig verwendeten:

- Es gibt erhebliche systemimmanente Fehlanreize (Nummer 3.2).
- Die Fraktionen halten die engen gesetzlichen Vorgaben für nicht praktikabel und akzeptieren sie in der Praxis nicht (Nummer 3.3).

²² Einzelheiten siehe Abschließende Mitteilungen über die Prüfung der Nutzung der sozialen Medien durch die Fraktionen zur Unterrichtung der Öffentlichkeit gemäß § 55 Absatz 3 Abgeordnetengesetz vom 15. Februar 2023, veröffentlicht auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes (<https://www.bundesrechnungshof.de>).

3.2 Systemische Fehlanreize

3.2.1 Interesse der Fraktionen an guten Wahlergebnissen

Fraktionen haben ein großes Eigeninteresse daran, dass „ihre“ Parteien bei den nächsten Wahlen möglichst erfolgreich abschneiden, da gute Wahlergebnisse die Chance auf eine Regierungsbeteiligung erhöhen. Gleichmaßen haben die in den Fraktionen zusammengesetzten einzelnen Abgeordneten naturgemäß ein großes Interesse an einem guten Abschneiden „ihrer“ Partei.

Vor diesem Hintergrund ist der Anreiz, die mit Fraktionsmitteln finanzierte Öffentlichkeitsarbeit über soziale Medien auch für parteiwerbende Zwecke einzusetzen, besonders hoch, wenn eine Fraktion ein existenzielles Interesse an einem bestimmten Wahlergebnis hat. Eine Fraktion existiert nur dann, wenn ihre Partei im Deutschen Bundestag vertreten ist. Um in den Deutschen Bundestag einzuziehen, benötigt eine Partei bundesweit mindestens 5 % der Zweitstimmen (sogenannte „Sperrklausel“ oder „Fünf-Prozent-Hürde“). Alternativ genügte es nach dem bisherigen Wahlrecht²³, wenn sie in mindestens drei Wahlkreisen Direktmandate gewann.

Dass sich dieser Anreiz verwirklicht, hat der Bundesrechnungshof in seiner Prüfung²⁴ festgestellt: Eine Partei (und damit auch Fraktion) war nach den Umfragen besonders gefährdet, nicht wieder in den Deutschen Bundestag einzuziehen. In den letzten drei Monaten vor der Wahl lagen ihre Umfragewerte zwischen 5 und 7 %.²⁵ Der Bundesrechnungshof hat bei seiner Prüfung festgestellt, dass diese Fraktion in der letzten Woche vor der Wahl mit Fraktionsmitteln finanziert insgesamt mehr unzulässige Posts in den sozialen Medien verbreitete als alle anderen Fraktionen zusammen. 79 % der unzulässigen Posts aller Fraktionen entfielen auf diese Fraktion, die übrigen 21 % auf die anderen fünf Fraktionen.²⁶ Gleichzeitig waren viele ihrer Posts sogar klar und unmittelbar partei- und wahlwerbend, beispielsweise werbende Botschaften von Parteivorsitzenden, Streams von Wahlsendungen im Fernsehen, Wiedergabe des Wahlprogramms oder Interviews mit Direktkandidaten in Wahlkreisen. 42 % ihrer in diesem Zeitraum veröffentlichten Posts fielen in diese Kategorie.

²³ Am 17. März 2023 hat der Deutsche Bundestag eine Wahlrechtsreform beschlossen. Hiergegen haben sowohl die Bayerische Staatsregierung und die CSU als auch die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag Klage beim Bundesverfassungsgericht eingereicht.

²⁴ Abschließende Mitteilungen über die Prüfung der Nutzung der Sozialen Medien durch die Fraktionen zur Unterrichtung der Öffentlichkeit gemäß § 55 Absatz 3 Abgeordnetengesetz vom 15. Februar 2023, Anlagen 1 und 2, veröffentlicht auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes (<https://www.bundesrechnungshof.de>).

²⁵ Sonntagsfrage verschiedener Umfrageinstitute, siehe beispielsweise www.wahlrecht.de.

²⁶ In absoluten Zahlen: Von insgesamt 238 veröffentlichten unzulässigen Posts aller Fraktionen entfielen 187 auf diese Fraktion, die übrigen 51 unzulässigen Posts verteilten sich auf die anderen fünf Fraktionen.

So hatte die Fraktion am 10. September 2021 ein Video in den sozialen Medien veröffentlicht, in dem die stellvertretende Fraktionsvorsitzende (zugleich Wahlkreiskandidatin) den außenpolitischen Sprecher der Fraktion (zugleich Wahlkreiskandidaten) interviewte:

„Erst einmal brauchen wir ein gutes Ergebnis. Denn je besser unser Ergebnis ist, desto mehr haben wir natürlich auch zu sagen.“ – „Genau.“ [...] „Ich möchte, dass Du direkt gewählt wirst.“ – „Ich möchte, dass Du auch direkt gewählt wirst in [Wahlkreisname].“ – „Und zwar schon wegen der blöden 5 %-Hürde, aber nicht nur deshalb: Es ist wichtig, dass [bestimmte Wahlkreise] von [der Partei] im Bundestag repräsentiert werden...also Ihre Erststimme bitte für [Interviewerin], die Zweitstimme für [die Partei].“ – „Und in [Wahlkreisname] natürlich Erststimme für [Interviewgast] und Zweitstimme auch für [die Partei].“

Die Partei erreichte keine 5 % der Zweitstimmen, gewann aber drei Direktmandate, darunter die beiden am Interview Beteiligten. So konnte sie in Fraktionsstärke in den Deutschen Bundestag einziehen.

Bereits im Wahljahr 2013 war ebenfalls eine Partei gefährdet, die Fünf-Prozent-Hürde zu verfehlen. In den letzten drei Monaten vor der Wahl lagen ihre Umfragewerte zwischen 4 und 6 %.²⁷ Auch hier hatte der Bundesrechnungshof bei seiner Prüfung²⁸ festgestellt, dass die Fraktion vor der Bundestagswahl in erheblichem Umfang Parteiaufgaben wahrgenommen hatte. Sie hatte mit öffentlichen Mitteln zahlreiche Maßnahmen wie Kinospots finanziert, die in ihrer Gesamtheit in Art und Umfang einer Wahlkampagne entsprachen.

Mit ihrem Interesse an guten Wahlergebnissen haben die Fraktionen einen Anreiz, für „ihre“ Parteien zu werben.

3.2.2 Fraktionsfinanzierung nicht in der Höhe begrenzt

Noch deutlicher wird diese Anreizwirkung, wenn man das System der staatlichen Politikfinanzierung (Parteienfinanzierung und Finanzierung der Fraktionsarbeit) im Zusammenhang betrachtet:

Um im Wahlkampf zu überzeugen, setzen **Parteien** verschiedene Arten der Öffentlichkeitsarbeit ein. Je mehr Mittel sie zur Verfügung haben, desto mehr Öffentlichkeitsarbeit können sie durchführen und so potenziell ihre Wahlchancen erhöhen. Daher sind die Mittel für Wahlkämpfe ein wichtiger Ausgabenblock für die Parteien. Den Parteien stehen allerdings

²⁷ Sonntagsfrage verschiedener Umfrageinstitute, siehe beispielsweise www.wahlrecht.de.

²⁸ Abschließende Mitteilungen über die Prüfung öffentlichkeitswirksamer Maßnahmen der Fraktionen des Deutschen Bundestages im Wahljahr 2013 (Kapitel 0201 Titel 684 01) vom 11. April 2017, veröffentlicht auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes (<https://www.bundesrechnungshof.de>).

nur begrenzt staatliche Mittel zur Verfügung. Diese sind gesetzlich relativ²⁹ und absolut³⁰ gedeckelt. Das Bundesverfassungsgericht stellt an eine Erhöhung dieser Mittel hohe Anforderungen.³¹

Die Mittel für die staatliche Finanzierung der **Fraktionsarbeit** unterliegen keinen derartigen gesetzlichen Begrenzungen. Vielmehr entscheidet über ihre Höhe allein der Deutsche Bundestag³² als Haushaltsgesetzgeber, der sich ganz überwiegend – zu Beginn der 20. Wahlperiode zu über 99 % – aus Fraktionsmitgliedern zusammensetzt. Zwar werden den Fraktionen die Fraktionsmittel allein „zur Erfüllung ihrer Aufgaben“³³ zur Verfügung gestellt. Sie dürfen nur für diejenigen Aufgaben verwendet werden, die den Fraktionen nach dem Grundgesetz, dem Abgeordnetengesetz und der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages obliegen.³⁴ Über ihre Tätigkeiten zur Erfüllung dieser Aufgaben können sie die Öffentlichkeit unterrichten.³⁵ Innerhalb dieses zulässigen Mittelverwendungskreises können die Fraktionen aber frei bestimmen, für welche zulässigen Fraktionsaufgaben sie ihre Mittel in welcher Höhe verwenden.

Der Gesetzgeber hat sowohl den Fraktionen verboten, Fraktionsmittel für Parteiaufgaben zu verwenden³⁶ als auch den Parteien verboten, Mittel von den Fraktionen anzunehmen.³⁷ Dieses „Mittelvermischungsverbot“ erlangt seine besondere Bedeutung auch dadurch, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung durchaus die Gefahr gesehen hat, dass sich die Fraktionen im Ergebnis übermäßig viele (Fraktions-)Mittel bewilligen, mit denen sie über ihre Aufgaben hinaus auch Parteiaufgaben, insbesondere Wahlkampf durch Öffentlichkeitsarbeit, wahrnehmen können.³⁸ Das Bundesverfassungsgericht sieht also einen „die Verfassung verletzenden Missbrauch, wenn die Parlamente den Fraktionen Zuschüsse in einer Höhe bewilligen würden, die durch die Bedürfnisse der Fraktionen nicht gerechtfertigt wären, also eine verschleierte Parteifinanzierung enthielten“.³⁹

²⁹ Nach § 18 Absatz 5 Satz 1 Parteiengesetz (PartG) darf die Höhe der staatlichen Teilfinanzierung bei einer Partei die Summe ihrer jährlich selbst erwirtschafteten Einnahmen (§ 24 Absatz 2 Nummer 1 bis 5 und 7) nicht überschreiten (relative Obergrenze). Sie darf daher nur bis zu 50 % aus staatlichen Mitteln finanziert werden.

³⁰ § 18 Absatz 2 und Absatz 5 Satz 2 PartG.

³¹ Siehe das jüngste Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur absoluten Obergrenze der Parteienfinanzierung vom 24. Januar 2023, Aktenzeichen 2 BvF 2/18 = BVerfGE 165, 206 ff. (juris).

³² § 58 Absatz 2 Satz 2 AbgG.

³³ § 58 Absatz 1 AbgG.

³⁴ § 58 Absatz 4 Satz 1 AbgG.

³⁵ § 55 Absatz 3 AbgG.

³⁶ § 58 Absatz 4 AbgG; siehe auch Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 13. Juni 1989, Aktenzeichen 2 BvE 1/88 = BVerfGE 80, 188 ff. „Wüppesahl“, Randnummer 91 f. (juris).

³⁷ § 25 Absatz 2 Nummer 1 PartG.

³⁸ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 19. Juli 1966, Aktenzeichen 2 BvF 1/65 = BVerfGE 20, 56 ff., Randnummer 131 (juris); Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 13. Juni 1989, Aktenzeichen 2 BvE 1/88 = BVerfGE 80, 188 ff. „Wüppesahl“, Randnummer 91 (juris); Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 15. Juli 2015, Aktenzeichen 2 BvE 4/12 = BVerfGE 140, 1 ff., Randnummer 68 (juris).

³⁹ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 19. Juli 1966, Aktenzeichen 2 BvF 1/65 = BVerfGE 20, 56 ff., Randnummer 131 (juris).

Die Mittel für die staatliche Finanzierung der Fraktionen und damit auch deren Öffentlichkeitsarbeit unterliegen keiner Begrenzung. Die Mittel für die staatliche Finanzierung der Parteien schon. Der Haushaltsgesetzgeber, der sich ganz überwiegend – zu Beginn der 20. Wahlperiode zu über 99 % – aus Fraktionsmitgliedern zusammensetzt, kann selbst über die Höhe der Fraktionsmittel entscheiden. Deshalb besteht die Gefahr, dass sich die Fraktionen im Ergebnis übermäßig viele (Fraktions-)Mittel bewilligen, mit denen sie über ihre Aufgaben hinaus auch Parteiaufgaben wahrnehmen.

3.3 Fraktionen wollen weite Befugnisse

Aus den Stellungnahmen der Fraktionen zu unseren Prüfungsmitteilungen wird deutlich, dass diese zwar alle die Prämisse des Bundesrechnungshofes teilen, dass das Abgeordnetengesetz keine grenzenlose Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen zulässt. Sie ziehen die Grenzen jedoch so weit, dass sie im Ergebnis nahezu alles zulassen:⁴⁰

- Teils leiten sie aus ihrer verfassungsrechtlichen Stellung und den Rechten der Abgeordneten über den Wortlaut des § 55 Absatz 3 AbgG hinaus für sich ein Recht auf selbstständige Öffentlichkeitsarbeit ab. Demzufolge müsse den einzelnen Maßnahmen keine parlamentarische Tätigkeit zugrunde liegen. Die sich aus dem Gesetz ergebenden Restriktionen seien bei sozialen Medien „nicht zeitgemäß“.
- Teils gehen sie davon aus, die Aufgaben der Fraktionen seien nicht ausschließlich nach innen – also in das Parlament hinein –, sondern auch an die Öffentlichkeit gerichtet. Beispielsweise hätten die Fraktionen eine „politische Integrations- und Programmfunktion“ oder wirkten an der „Repräsentations- und Kommunikationsfunktion“ des Parlaments mit. Daher könnten sie ihre mit Fraktionsmitteln finanzierte Berichterstattung entsprechend ausweiten.
- Teils stimmen sie zwar zu, dass eine parlamentarische Tätigkeit vorliegen müsse, halten es dann aber für ausreichend, wenn ein politisches Thema – unabhängig von einer Fraktionstätigkeit – irgendwann und irgendwie Gegenstand einer parlamentarischen Debatte gewesen sei. Dies hätte zur Folge, dass im Ergebnis dann so gut wie jeder Post zulässig wäre.
- Teils halten sie es für entbehrlich, dass eine konkrete Fraktionstätigkeit aus einem Post heraus unmittelbar erkennbar sei. Es genüge, wenn der Adressat die Fraktionstätigkeit recherchieren könne, beispielsweise bei Zitaten aus einer Plenumsrede durch Abgleich der Sitzungsprotokolle.
- Teils halten sie eine Abgrenzung, ob ein Post gerade noch oder nicht mehr über eine Tätigkeit der Fraktion unterrichte, für eine (nicht justiziable) subjektive Wertungsfrage.

⁴⁰ Ausführlich wiedergegeben sind die Stellungnahmen in den Abschließenden Mitteilungen über die Prüfung der Nutzung der Sozialen Medien durch die Fraktionen zur Unterrichtung der Öffentlichkeit gemäß § 55 Absatz 3 Abgeordnetengesetz vom 15. Februar 2023, veröffentlicht auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes (<https://www.bundesrechnungshof.de>).

Diese wäre damit jeglicher Kontrolle rechtmäßigen Handelns und Überprüfungen – etwa durch Gerichte – entzogen.

Obwohl sich die Auffassungen der Fraktionen untereinander teilweise deutlich unterscheiden, widersprachen sie alle im Ergebnis den Bewertungen des Bundesrechnungshofes. Infolgedessen hielten sie teilweise den ganz überwiegenden Teil, nahezu alle oder sogar alle vom Bundesrechnungshof beanstandeten Posts für zulässig.

Bislang liegt ein Gesetzentwurf vor, den eine Fraktion nach Abschluss unserer Prüfung in das parlamentarische Verfahren eingebracht hat.⁴¹ Er orientiert sich in dieselbe Richtung.

Demnach soll § 55 Absatz 3 AbgG künftig wie folgt lauten: „Zu den Aufgaben von Fraktionen und ihren Mitgliedern gehört eine eigenständige Öffentlichkeitsarbeit“.

Die Begründung des Gesetzentwurfs will zwar weiter „an dem Grundsatz [festhalten], dass die Öffentlichkeitsarbeit akzessorisch zu den Fraktionsaufgaben sein muss“. Jedoch heißt es darin auch, dass die Fraktionen „ihre Programm- und Integrationsfunktion [...] nicht erfüllen [könnten], wenn man ihre Öffentlichkeitsarbeit auf die bloße Information über solche Aktivitäten beschränken würde, die unmittelbaren Parlamentsbezug haben (Anträge, Gesetzesentwürfe, Reden im Plenum etc.). Es muss den Fraktionen vielmehr möglich sein, die politische Meinungsbildung im Wettbewerb mit den anderen Fraktionen auch mittels eigener davon losgelöster Öffentlichkeitsarbeit zu beeinflussen.“

Aus der Gesamtschau aller Stellungnahmen der Fraktionen zu der Prüfung des Bundesrechnungshofes⁴² sowie aus dem o. g. Gesetzentwurf einer Fraktion ergibt sich somit, dass sich alle Fraktionen dem Grunde nach über die Notwendigkeit einig sind, die aus Fraktionsmitteln finanzierte Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen von Parteiarbeit abzugrenzen. Dazu, wie diese Abgrenzung konkret aussehen könnte, hat bislang aber keine Fraktion einen praktikablen Vorschlag vorgelegt.

Der Gesetzentwurf führt dazu aus: „Wo diese Grenze konkret verläuft, wird in den noch zu erlassenden Ausführungsbestimmungen festzulegen sein.“ Da solche Ausführungsbestimmungen immer noch fehlen, würde die von den Fraktionen angestrebte gesetzliche Ausweitung der Möglichkeiten ihrer fraktionellen Öffentlichkeitsarbeit allein der Rechtsunsicherheit nicht entgegenwirken, sondern sie verstärken. Unabhängig davon sollte eine Grenze zwischen Fraktionsaufgaben und Parteiaufgaben im Sinne einer rechtmäßigen Fraktionsfinanzierung – genau wie die Ermächtigung zur Verwendung der Fraktionsmittel – nicht in den Ausführungsbestimmungen, sondern gesetzlich geregelt sein.

⁴¹ Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes – Gesetzliche Klarstellung zur Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen vom 14. März 2023, Bundestagsdrucksache 20/5988.

⁴² Abschließende Mitteilungen über die Prüfung der Nutzung der sozialen Medien durch die Fraktionen zur Unterrichtung der Öffentlichkeit gemäß § 55 Absatz 3 Abgeordnetengesetz vom 15. Februar 2023, veröffentlicht auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes (<https://www.bundesrechnungshof.de>).

Bei einer Gesetzesänderung ist auch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu beachten. Das Bundesverfassungsgericht hat die genaue Grenzziehung zwischen Fraktionsaufgaben und Parteaufgaben zwar mehrfach ausdrücklich offengelassen.⁴³ Es hat jedoch zuletzt festgestellt, dass „die politischen Parteien zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes berufen sind, während den Fraktionen gemäß § 55 Absatz 1 AbgG die Mitwirkung an der Erfüllung der parlamentarischen Aufgaben obliegt. [...] Dementsprechend ist ihre Befugnis zur Öffentlichkeitsarbeit gemäß § 55 Absatz 3 AbgG einfachrechtlich auf die Unterrichtung der Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit beschränkt.“

Schon die sich deutlich unterscheidenden Begründungen in den Stellungnahmen der Fraktionen zeigen, dass die gegenwärtige gesetzliche Regelung den Fraktionen keinen eindeutigen und rechtssicheren Handlungsrahmen für ihre Öffentlichkeitsarbeit bietet. Im Gegenteil: Sie führt zu höchst uneinheitlicher Rechtssicht und Rechtsanwendung unter den Fraktionen. Die Stellungnahmen zeigen zudem, dass die Fraktionen die gegenwärtige restriktive Gesetzeslage für lebensfremd, nicht mehr zeitgemäß und zu eng halten. Sie akzeptieren sie demzufolge rechtstatsächlich, in ihrer praktischen fraktionellen Informationsarbeit nach außen nicht. Dies zeigen auch die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes.

Der Gesetzentwurf bietet zur Frage der Abgrenzung zur Parteiarbeit keine Lösung. Im Ergebnis bleibt es zumindest zweifelhaft, ob die Verfassung die von den Fraktionen angestrebte selbstständige und damit deutlich ausgeweitete Öffentlichkeitsarbeit zulässt. Nach dem Abgeordnetengesetz ist sie jedenfalls gegenwärtig unzulässig. Eine Gesetzesänderung wird sich an den verfassungsrechtlichen Vorgaben orientieren müssen.

4 Wirksame Sanktionsmechanismen fehlen

Regelverstöße müssen Konsequenzen haben. Das Bundesverfassungsgericht verlangt daher, dass sie wirksam „unterbunden“ werden.⁴⁴ Es ist offensichtlich, dass die Fraktionen sich nicht selbst kontrollieren und sanktionieren können.

⁴³ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 6. Mai 2014, Aktenzeichen 2 BvE 3/12 = BVerfGE 136, 190 ff., Randnummer 8 (juris); Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 19. September 2017, 2 BvC 46/14 = BVerfGE 146, 327 ff., Randnummer 55 (juris).

⁴⁴ Bundesverfassungsgericht, Urteil zur zweckwidrigen Verwendung der Fraktionsmittel für Mandatsaufgaben vom 13. Juni 1989, Aktenzeichen 2 BvE 1/88 = BVerfGE 80, 188 ff. „Wüppesahl“, Randnummer 134 (juris); bestätigend zur Parallelproblematik des Einsatzes von Abgeordnetenmitarbeitern, Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 15. Juli 2015, Aktenzeichen 2 BvE 4/12 = BVerfGE 140, 1 ff., Randnummer 103 (juris): „Eine zweckwidrige Verwendung der Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter hat der Bundestagspräsident zu unterbinden [...] und zu viel gezahlte Beträge zurückzufordern.“ Zu den Fraktionsmitteln führt das Bundesverfassungsgericht in diesem Beschluss aus, dass der damalige Zustand verfassungsgemäß war, weil es Sicherungsmechanismen gegen eine zweckwidrige Verwendung gab, nämlich (Randnummer 88): „Der Antragstellerin ist es unbenommen, konkrete Maßnahmen der Fraktionen des Bundestages, die aus ihrer Sicht die Grenze der zweckgemäßen Verwendung der Fraktionsmittel überschreiten, dem Bundesrechnungshof oder dem Präsidenten des Bundestages anzuzeigen oder dagegen im Wege des Organstreits vorzugehen.“

Der Gesetzgeber hat die Verwaltung des Deutschen Bundestages als für die Fraktionsfinanzierung zuständige Stelle bestimmt, indem er (nur) dieser jährlich die entsprechenden Mittel zur Verfügung stellt, um den gesetzlichen Anspruch der Fraktionen aus § 58 Absatz 1 AbgG zu erfüllen. Sie ist auch die einzige Stelle mit Exekutivbefugnis im komplexen Geflecht der Fraktionsfinanzierung. Nur sie könnte Rückforderungsbescheide erlassen oder andere Sanktionen rechtsverbindlich verhängen.

Die Verwaltung des Deutschen Bundestages sieht sich jedoch außerstande, diese Aufgabe wahrzunehmen:

- Erstens hält sie sich nicht für zuständig, aus eigener Initiative Maßnahmen der Fraktionen auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu überprüfen. Dies tut sie nur, wenn der Bundesrechnungshof sie zuvor in einer Prüfung ausdrücklich beanstandet hat. Sie schreitet daher selbst dann nicht ein, wenn andere Stellen, beispielsweise andere Fraktionen, sie auf kritische Sachverhalte hinweisen. Stattdessen verweist sie auch in solchen Fällen auf den Bundesrechnungshof.
- Zweitens prüft sie Maßnahmen, die der Bundesrechnungshof als rechtswidrig beanstandet hat, nach von ihr selbst entwickelten internen Maßstäben. Hier orientiert sie sich nicht an dem restriktiven Gesetzeswortlaut, sondern lässt es genügen, wenn Maßnahmen „inhaltlich im Zusammenhang mit der parlamentarischen Tätigkeit der Fraktion stehen und politische Informationen enthalten.“ Dies hat zur Folge, dass die Verwaltung des Deutschen Bundestages viele Fälle für zulässig hält, die der Bundesrechnungshof aufgrund der restriktiven Gesetzeslage beanstandet.
- Drittens zieht sie selbst dann, wenn sie nach ihren großzügigen Maßstäben einzelne Maßnahmen für unzulässig hält, daraus keine Konsequenzen gegenüber den Fraktionen. Für Rückforderungen gebe es keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage. Daher sieht sie auf Grundlage der derzeit geltenden Rechtslage von eventuellen Rückforderungen ab. Auch ansonsten sanktioniert sie regelwidriges Verhalten der Fraktionen nicht.

In der Praxis haben Regelverstöße damit gegenwärtig keine Konsequenzen. Der Bundesrechnungshof hat hierauf bereits in seinem *Bericht nach § 99 BHO zu strukturellen Defiziten bei der Verwendung und Kontrolle der den Fraktionen nach dem Abgeordnetengesetz zur Verfügung gestellten Geld und Sachleistungen* vom 12. Januar 2021 hingewiesen.⁴⁵ Die Sach- und Rechtslage ist seitdem unverändert.

Wirksame Sanktionsmechanismen, die Regelverstößen von Fraktionen entgegenwirken, fehlen. Ebenso regelt das Gesetz bisher nicht ausreichend, wie die Verwaltung des Deutschen Bundestages ihre Rolle bei Regelverstößen wahrzunehmen hat.

⁴⁵ Dort Nummer 2.3. Siehe zur Parallelproblematik der Rolle der Verwaltung des Deutschen Bundestages bei der Durchführung von Liquidationsverfahren von Fraktionen den Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 BHO zur Notwendigkeit eines verbesserten Rechtsrahmens für die Liquidation von Fraktionen im Deutschen Bundestag vom 4. September 2018 (insbesondere Nummern 1.3, 3.2.3.2 und 3.2.5.2), veröffentlicht auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes (<https://www.bundesrechnungshof.de>).

5 Handeln des Gesetzgebers erforderlichlich

5.1 Rechtssicherheit schaffen

Die Möglichkeiten der digitalen Kommunikation – schneller, direkter, skalierbar – wirken sich auf die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen aus. Sie können sich auch ohne den früher üblichen großen personellen Aufwand (Stände in Fußgängerzonen, Verteilung von Zeitungen, Flyern usw.) unmittelbar an die Bürgerinnen und Bürger wenden, viele Menschen erreichen und am öffentlichen politischen Diskurs teilnehmen. Zum Teil gehen die Fraktionen in ihren Stellungnahmen davon aus, dass sie bestimmte Gruppen – beispielsweise junge Menschen – nur noch auf diese Weise erreichen oder dass die sozialen Medien die klassische Öffentlichkeitsarbeit in absehbarer Zeit weitgehend oder vollständig verdrängen werden.

Die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes zeigen, dass sich die sozialen Medien und der dort übliche Stil – kürzer, konfrontativer – auch auf den Inhalt der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen auswirken. Indem die Fraktionen direkt mit Wählerinnen und Wählern kommunizieren, nähert sich ihre Öffentlichkeitsarbeit denen der Parteien an und lässt sich hiervon kaum noch unterscheiden. Nicht auszuschließen ist deshalb, dass sich ihre unzulässige Öffentlichkeitsarbeit in den sozialen Medien auf Wahlergebnisse auswirken kann. Umso wichtiger ist ein ausbalanciertes System. Es muss dem gegenwärtigen Phänomen entgegenwirken, die mit Fraktionsmitteln finanzierte fraktionelle Öffentlichkeitsarbeit in sozialen Medien auch für Parteiaufgaben zu verwenden.

Die Fraktionen benötigen hierfür einen rechtssicheren und verbindlichen Rahmen. Das Abgeordnetengesetz definiert **gegenwärtig** eine **klare formale Grenze** (Aufgaben der Fraktionen gemäß § 58 Absatz 4 AbgG und Unterrichtung nur über entsprechende Tätigkeit), wofür die Fraktionen die staatlichen Mittel verwenden dürfen und wofür nicht.

Hält der Gesetzgeber diese klare formale Grenze für nicht oder nicht mehr praktikabel, kann er eine neue verbindliche Grenze definieren. Hierbei sollte er Folgendes berücksichtigen:

- Eine **rein inhaltliche Grenze**, um zulässige Unterrichtsmaßnahmen zu bestimmen – beispielsweise orientiert an den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung⁴⁶ –, hat der Gesetzgeber in der Vergangenheit als nicht sachgerecht bewertet.⁴⁷ Eine solche inhaltliche Grenze würde nach den bisherigen Prüfungserfahrungen des Bundesrechnungshofes zu neuen Abgrenzungsfragen und damit zu einer ausufernden Kasuistik führen. Dies dürfte angesichts der zunehmenden Nutzung sozialer Medien **kaum praktikabel** sein.

⁴⁶ Siehe hierzu das Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1977, Aktenzeichen 2 BvE 1/76 = BVerfGE 44, 125 ff. (juris) sowie zahlreiche neuere Entscheidungen.

⁴⁷ Gesetzesbegründung zum Abgeordnetengesetz, Bundestagsdrucksache 12/4756 vom 20. April 1993, Seite 7.

- Notwendig ist daher, die **Aufgaben der Fraktionen**, die sie mit ihren staatlichen Mitteln finanzieren dürfen, auch und insbesondere bei der Finanzierung öffentlichkeitswirksamer Maßnahmen auf gesetzlicher Ebene **von Parteiaufgaben eindeutig und verbindlich abzugrenzen**.

Nicht ausreichend wäre es, in einem ersten Schritt die bisherige Grenze aufzuheben und so die Befugnisse der Fraktionen auszuweiten mit dem bloßen Vorhaben, sie irgendwann später wieder zu begrenzen. Die Grenze zwischen Fraktionsaufgaben und Parteiaufgaben sollte im Sinne einer rechtmäßigen Fraktionsfinanzierung jederzeit gesetzlich geregelt und für jede Unterrichtsmaßnahme klar zu ziehen sein. Konkretisierende und praxisnahe Regeln für Unterrichtsmaßnahmen generell und im Besonderen in den sozialen Medien können die Fraktionen ergänzend in den Ausführungsbestimmungen des Ältestenrates schaffen, die der Gesetzgeber in § 59 Absatz 1 AbgG vorgesehen hat.

Die zunehmende Nutzung sozialer Medien durch die Fraktionen birgt rechtliche Risiken, wenn der Gesetzgeber weiter untätig bleibt. Der Gesetzgeber sollte einen rechtssicheren, verbindlichen Rahmen für die Nutzung sozialer Medien durch die Fraktionen schaffen. Dieser sollte insbesondere die Möglichkeiten und Grenzen fraktioneller Öffentlichkeitsarbeit einschließlich der Nutzung der sozialen Medien umfassen. Eine praktikable und rechtssichere Abgrenzung fraktioneller, nach außen gerichteter Informationsarbeit zu parteibezogenen Inhalten ist dabei vor dem Hintergrund des vom Bundesverfassungsgericht formulierten verfassungsrechtlichen Rahmens unabdingbar. Für die Regelung von Detailfragen bieten sich die nach dem Abgeordnetengesetz vorgesehenen Ausführungsbestimmungen des Ältestenrates an, die zeitnah im Anschluss an eine Änderung der gesetzlichen Bestimmungen zur Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen erlassen werden sollten.

5.2 Wirksame Sanktionsmechanismen schaffen

Gegenwärtig hat regelwidriges Verhalten für die Fraktionen keine Konsequenzen. Die Fraktionen betreiben ihre fraktionelle Öffentlichkeitsarbeit in den sozialen Medien, ohne dass eine Fraktionstätigkeit erkennbar wäre, sie laden Posts mit weiteren Inhalten auf oder nutzen sie zur Partei- oder Wahlwerbung. Der Gesetzgeber sollte daher ein verbindliches Sanktionsregime schaffen, das diesem Phänomen entgegenwirkt:

- Als Sanktionsmittel kommen zunächst **finanzielle Sanktionen** in Betracht, etwa in Form von Strafzahlungen mit einer pauschalierten Mindesthöhe. Kriterien könnten der Aufwand und die Kosten für die Erstellung und Verbreitung des regelwidrigen Posts, die Reichweite der Fraktionsaccounts oder – sofern messbar – die Reichweite regelwidriger Posts oder die Schwere und Häufigkeit von Verstößen sein.
- **Daneben** sollte sichergestellt werden, dass die Nachteile der Sanktion die Vorteile einer rechtswidrigen Verwendung der Fraktionsmittel überwiegen. Weil die Fraktionen die Höhe ihrer staatlichen Mittel letztlich selbst bestimmen, besteht die Gefahr, dass finanzielle Sanktionen alleine ins Leere laufen. Denkbar wäre z. B. eine Pflicht, unzulässige Posts

unverzüglich zu löschen. Dies ließe sich flankieren mit einer Pflicht, die Verstöße und Löschungen transparent zu machen.

- Um wirksam zu sein, müssten die Sanktionen **kurzfristig** greifen und wirken. Der Bundesrechnungshof hatte in seiner Prüfung festgestellt, dass Fraktionen auch noch in der Woche vor der Wahl partei- und wahlwerbende Posts veröffentlichen. Wenn Sanktionen regelmäßig erst nach der Wahl greifen, bleiben sie überwiegend wirkungslos.

Zuständige Stelle für die rechtsverbindliche Prüfung und Bewertung von Maßnahmen der Fraktionen und für Sanktionen ihnen gegenüber kann – da es sich um eine Angelegenheit des Deutschen Bundestages in eigener Sache handelt – nur die Verwaltung des Deutschen Bundestages sein. Bereits jetzt ist sie mittelverwaltende Stelle für die Gewährung der Geld- und Sachleistungen an die Fraktionen. Sie will Rechtsverstöße aber bislang nur prüfen, wenn sie der Bundesrechnungshof zuvor beanstandet hat und das mangels Rechtsgrundlage ohne Konsequenzen im Fall eines Verstoßes. Der Gesetzgeber hat in vergleichbaren Angelegenheiten – nämlich für die Sanktionierung von Parteien und zuletzt die Sanktionierung von Abgeordneten – die Präsidentin bzw. das Präsidium des Deutschen Bundestages als zuständige Stelle benannt. Auch hier administriert die Verwaltung des Deutschen Bundestages die Verfahren.⁴⁸

Hierbei bleiben die Rollen der Beteiligten unberührt: So steht die Rechtsetzung – wie oben ausgeführt⁴⁹ – dem Gesetzgeber und dem Ältestenrat zu. Die Verwaltung des Deutschen Bundestages muss sich bei ihrer Verwaltungstätigkeit an diesem gesetzlichen Rahmen und den (noch zu erlassenden) Ältestenratsbestimmungen orientieren. Wenn sie hierbei feststellt, dass Regelungslücken die rechtssichere Beurteilung von Sachverhalten erschweren, kann sie in ihrer Eigenschaft als unterstützende Verwaltung des Deutschen Bundestages dem Ältestenrat Ergänzungen vorschlagen. Ansonsten kann sie über Maßnahmen der Fraktionen – die sie selbst ermittelt oder von denen sie von den Fraktionen oder dem Bundesrechnungshof oder anderen Stellen Kenntnis erlangt – rechtsverbindlich entscheiden und Konsequenzen ziehen.

Die rasante Entwicklung bei den sozialen Medien erzeugt Handlungsdruck. Denn je länger es hier kein stabiles System gibt, umso mehr drohen die Rechtsauffassungen und damit die Rechtspraxis der unterschiedlichen Akteure auseinanderzulaufen, was dann auf die Chancengleichheit der Parteien durchzuschlagen droht. Weder die Prüfungen des Bundesrechnungshofes noch die Möglichkeit, einzelne Maßnahmen über ein Organstreitverfahren einer

⁴⁸ Siehe hierzu auch Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 13. Juli 1989, Aktenzeichen 2 BvE 1/88 = BVerfGE 80, 188 f., Randnummer 134 (juris): „Sollte ein Teil der Fraktionszuschüsse für die gleichen Zwecke verwendet werden, für die der Abgeordnete eine Amtsausstattung (...) erhält, **so müsste diese Verwendung durch den Bundestagspräsidenten unterbunden** und durch den Bundesrechnungshof beanstandet werden.“; Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 15. Juli 2015, Aktenzeichen 2 BvE 4/12 = BVerfGE 140, 1 ff., Randnummer 88 (juris): „Der Antragstellerin ist es unbenommen, konkrete Maßnahmen der Fraktionen des Bundestages, die aus ihrer Sicht die Grenze der zweckgemäßen Verwendung der Fraktionsmittel überschreiten, dem Bundesrechnungshof **oder dem Präsidenten des Bundestages anzuzeigen** oder dagegen im Wege des Organstreits vorzugehen.“

⁴⁹ Siehe Nummer 5.1.

verfassungsgerichtlichen Überprüfung zu unterziehen⁵⁰, können diese Lücke füllen. Der Gesetzgeber sollte sie daher dringend schließen.

Ein effektiver Sanktionsmechanismus ist erforderlich, damit die Fraktionen nicht von regelwidrig mit Fraktionsmitteln finanzierter Öffentlichkeitsarbeit profitieren. Der Gesetzgeber sollte die Verwaltung des Deutschen Bundestages als zuständige Stelle für die Prüfung und Anwendung der Sanktionen bestimmen.

6 Fazit

Mit den sozialen Medien bestehen für die Unterrichtsmaßnahmen der Fraktionen⁵¹ völlig neue Möglichkeiten der Außenkommunikation. Die bestehenden Regelungen sind insoweit veraltet, da sie die „neue digitale Welt“ noch nicht berücksichtigen und de lege lata nur eine sehr restriktive Nutzung erlauben.

Die Fraktionen fühlen sich dadurch unangemessen eingengt in ihren Möglichkeiten, mit den ihnen aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung gestellten Mitteln nach außen zu informieren und zu kommunizieren. Gegenwärtig beschränkt das Gesetz eine offene und weite Unterrichtung der Öffentlichkeit. Dies ist auch nicht durch Gesetzesauslegung überwindbar. Hinzu kommen begrenzende verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen, die sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergeben (keine Verwendung von Fraktionsmitteln für Parteiaufgaben). Deshalb kann diese Problematik nur gelöst werden, indem der Gesetzgeber den einfachgesetzlichen Rechtsrahmen sachgerecht anpasst und der Ältestenrat darauf basierend Ausführungsvorschriften schafft. Der Bundesrechnungshof bekräftigt insoweit seine bereits in seinem Sonderbericht vom 12. Januar 2021 geäußerte Auffassung.⁵²

Die Fraktionen und ihre Mitglieder selbst befinden sich in diesem Kontext in einer Mehrfachrolle. Sie sind zugleich Regelsetzer, Nutznießer und Betroffene der von ihnen beschlossenen Regeln. Das betrifft sowohl die Höhe als auch die zulässigen Verwendungszwecke der Fraktionsmittel aus dem Bundeshaushalt und die dabei einzuhaltenden Verfahren und eventuellen Sanktionen bei Verstößen.

Die gegenwärtige, unzureichende Rechtslage ermöglicht es den Fraktionen, ihre Mittel im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit weitgehend sanktionslos auch für Parteiaufgaben zu verwenden. Dies haben die Prüfungen des Bundesrechnungshofes gezeigt. Sie erleichtert so die

⁵⁰ Siehe zu der Möglichkeit einer Partei, im Wege des Organstreitverfahrens gegen einzelne Maßnahmen vorzugehen: Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 15. Juli 2015, Aktenzeichen 2 BvE 4/12 = BVerfGE 140, 1 ff., Randnummer 88 (juris).

⁵¹ Gemäß § 55 Absatz 3 AbgG.

⁵² Vgl. Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 BHO zu strukturellen Defiziten bei der Verwendung und Kontrolle der den Fraktionen nach dem Abgeordnetengesetz zur Verfügung gestellten Geld- und Sachleistungen vom 12. Januar 2021, Fazit, Seite 10 f., veröffentlicht auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes (<https://www.bundesrechnungshof.de>).

Umgehung des Verbots der verdeckten Parteienfinanzierung. Während das Bundesverfassungsgericht die Begrenzung staatlicher Parteienfinanzierung erst kürzlich nochmals ausdrücklich betont hat⁵³, können die Fraktionen über die Höhe ihrer jährlichen Geldleistungen aus dem Bundeshaushalt frei entscheiden. Vor allem im Zusammenhang mit Wahlen kann die Finanzierung der Fraktionen deshalb das verfassungsrechtliche Gebot der Chancengleichheit der Parteien verletzen.

Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass der Haushaltsgesetzgeber durch die Bewilligung der Fraktionsmittel das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit verletzt, „wenn bereits durch die Bewilligung der staatlichen Zuschüsse der zweckwidrigen Verwendung der Mittel das Tor geöffnet und so der Weg für eine verfassungswidrige Parteienfinanzierung geebnet wird. Davon ist auszugehen, wenn Mittel in einem überhöhten, durch die Zweckbindung nicht gerechtfertigten Umfang zur Verfügung gestellt oder unzureichende Vorkehrungen zur Verhinderung einer zweckwidrigen Verwendung dieser Mittel getroffen werden. Verfassungswidrig ist ein gesetzliches Regelungskonzept, wenn die vorgesehenen Schutzmechanismen in einer Weise lückenhaft oder sonst unzureichend sind, die eine gegen das Grundgesetz verstoßende Beeinträchtigung der Chancengleichheit politischer Parteien fördert, das Vollzugsdefizit also durch die Struktur der Norm determiniert ist.“⁵⁴

Vor diesem Hintergrund sieht der Bundesrechnungshof nach wie vor einen dringenden gesetzlichen (und untergesetzlichen) Handlungsbedarf, um die staatliche Fraktionsfinanzierung im Bereich der fraktionellen Informationsarbeit gegenüber der Öffentlichkeit auf eine verfassungsrechtlich stabile Grundlage zu stellen.

Bonn, den 27. März 2024

Kay Scheller

Präsident

⁵³ Bundesverfassungsgericht, Urteil zur absoluten Obergrenze der Parteienfinanzierung vom 24. Januar 2023, Aktenzeichen 2 BvF 2/18 = BVerfGE 165, 206 ff. (juris).

⁵⁴ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 15. Juli 2015, Aktenzeichen 2 BvE 4/12 = BVerfGE 140, 1 ff., Randnummer 68 (juris).