

Gesetzentwurf

der Fraktion der CDU/CSU

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes – Gesetzliche Klarstellung zur Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen

A. Problem

Fraktionen und ihre Mitglieder dürfen die Öffentlichkeit über ihre Arbeit informieren (§ 55 Absatz 3 des Abgeordnetengesetzes). Zulässige Unterrichtungsgenstände der Öffentlichkeitsarbeit sind alle Fraktionsaufgaben, die den Fraktionen nach dem Grundgesetz, dem Abgeordnetengesetz oder der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages zugewiesen sind (§ 55 Absatz 1 Abgeordnetengesetz). Der Begriff der Fraktionsaufgabe ist jedoch auslegungsbedürftig. In der Praxis gibt es zahlreiche Abgrenzungsschwierigkeiten, was im Einzelnen eine solche Fraktionsaufgabe ist und wo folglich die Grenzen der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit verlaufen. Hieraus resultiert ein hohes Maß an Rechtsunsicherheit für die Fraktionen.

Der Bundesrechnungshof vertritt die Position, dass die Aufgaben der Fraktionen auf die innerparlamentarischen Wahl-, Artikulations- und Initiativrechte beschränkt sind, die in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages konkretisiert und ausschließlich „nach innen“ in das Parlament gerichtet sind (so der Bericht des Bundesrechnungshofes zur Orientierungsprüfung vom 12. Januar 2021). Diese Auslegung greift jedoch zu kurz und würde dazu führen, dass Fraktionen keine zeitgemäße Öffentlichkeitsarbeit mehr betreiben könnten und ihre Kanäle im Bereich der Sozialen Medien weitestgehend einstellen müssten. Auch klassische Pressearbeit wäre kaum noch möglich, wenn man die vom Bundesrechnungshof angemahnte Akzessorietät zugrunde legen würde. Konsequenz zu Ende gedacht, würde der vom Bundesrechnungshof angelegte Maßstab zu einer weitestgehenden Entpolitisierung der Öffentlichkeitsarbeit der Bundestagsfraktionen führen.

Eine solche restriktive Auslegung des Gesetzes verkennt die Rolle und Aufgaben der Bundestagsfraktionen, die ihnen schon von Verfassungs wegen zugewiesen sind und deutlich über die in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages geregelten innerparlamentarischen Mitwirkungsrechte hinausgehen. Im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes sind die Fraktionen die zentralen politischen Akteure im Bundestag und laut Bundesverfassungsgericht „notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens“ (BVerfGE 140, 115 [138]). Ihre Funktion besteht zum einen in der Gewährleistung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments. Die Fraktionen übernehmen dafür im Bundestag zentrale

organisatorische Funktionen, indem sie beispielsweise im Präsidium und Ältestenrat für die parlamentarische Selbstorganisation mitverantwortlich sind oder Mitglieder in Ausschüsse entsenden. Ferner unterstützen sie den Bundestag bei der Erfüllung seiner Repräsentationsfunktion, die der Bundestag nur in seiner Gesamtheit und durch Mitwirkung der Fraktionen und Abgeordneten erfüllen kann. Zum anderen haben die Fraktionen auch eine koordinierende Funktion in der Zusammenarbeit zwischen der Regierung und dem Parlament bzw. innerhalb der parlamentarischen Opposition. Diese genannten Aufgaben sind primär „nach innen“ in das Parlament gerichtet.

Allerdings nehmen die Fraktionen auch Aufgaben wahr, die „nach außen“ gerichtet sind. So obliegt ihnen eine wichtige politische Integrations- und Programmfunktion. Diese beinhaltet, die Vielfalt politischer Anschauungen für die parlamentarische Arbeit zu bündeln und politische Themen zu setzen (Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz, Handbuch des Verfassungsrechts, § 11 Parlamentarisches Regierungssystem, Rn. 25) oder auch politische Mehrheiten zu organisieren. In der Natur dieser Programmfunktion liegt es, dass Fraktionen auch politisch agierende Institutionen sind – und es auch sein müssen. Ihre Aufgabe beschränkt sich also gerade nicht darauf, ihren Mitgliedern eine bloße Plattform zu bieten, die es den Abgeordneten ermöglicht, sich untereinander zur Verfolgung gemeinsamer politischer Ziele abstimmen zu können. Vielmehr haben Fraktionen auch eine eigenständige Funktion, die darin besteht, der Gruppe als Einheit ein gemeinsames Auftreten zwecks effizienterer Durchsetzung ihrer Interessen, Ziele und Werte zu ermöglichen. Zu dieser Aufgabe gehört insbesondere, gemeinsame Positionen zu formulieren, die politische Meinungsbildung zu beeinflussen und Mehrheiten im Parlament sicherzustellen. Fraktionen fungieren daher als „Parteien im Parlament“. Sie stehen in einem Konkurrenzverhältnis zueinander und sind zugleich Wettbewerbsgemeinschaften. Fraktionen bilden „die Spitze der parteipolitischen Einflussnahme auf die staatliche Willensbildung und tragen die politische Substanz in den Bundestag“. Sie sind Bindeglied zwischen Bundestag und Partei. Es sind die Fraktionen, die die Sacharbeit der politischen Parteien überhaupt sichtbar machen (vgl. Morlok in Dreier, GG-Kommentar, Art. 38, Rn. 183) und durch ihre Arbeit in den Parlamenten erst zur Umsetzung bringen. Ohne sie würden viele politische Ideen der Parteien nie „das Licht der Welt erblicken“ und zum Gegenstand öffentlicher Debatten werden.

In diesem Sinne hat auch das Bundesverfassungsgericht mehrfach die Bedeutung der Fraktionen für das Verfassungsleben und die politische Willensbildung betont, etwa in seinem „Wüppesahl-Urteil“ von 1989 (BVerfGE 80, 188 [219]). Dort heißt es: „Politisches Gliederungsprinzip für die Arbeit des Bundestages sind heute die Fraktionen. Im Zeichen der Entwicklung zur Parteiendemokratie sind sie notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens und maßgebliche Faktoren der politischen Willensbildung.“

Ihre Programm- und Integrationsfunktion könnten die Fraktionen jedoch nicht erfüllen, wenn man ihre Öffentlichkeitsarbeit auf die bloße Information über solche Aktivitäten beschränken würde, die unmittelbaren Parlamentsbezug haben (Anträge, Gesetzentwürfe, 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. Nur so können sie ihren verfassungsgemäßen Beitrag zur politischen Willensbildung im parlamentarischen Raum leisten.

B. Lösung

Durch eine Ergänzung des Kataloges der gesetzlichen Aufgaben soll klargestellt werden, dass Fraktionen eine eigenständige Öffentlichkeitsarbeit betreiben dürfen, deren Informationsgegenstände auch über die rein innerparlamentarischen Tätigkeiten hinausgehen dürfen. Dadurch wird es den Fraktionen ermöglicht, auch künftig die Öffentlichkeit medienübergreifend und zeitgemäß über ihre Tätigkeiten zu informieren und so die Funktion auszuüben, die den Fraktionen von Verfassungs wegen zugewiesen ist. Dabei wird an dem Grundsatz festgehalten, dass die Öffentlichkeitsarbeit akzessorisch zu diesen Aufgaben sein muss. Die Fraktionen werden also auch künftig nicht befugt sein, eine umfassende und grenzenlose Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben. Insbesondere muss auch weiterhin die Grenze zur unzulässigen Verwendung der Fraktionsmittel für Parteiaufgaben beachtet werden. Wo diese Grenze konkret verläuft, wird in den noch zu erlassenden Ausführungsbestimmungen festzulegen sein. Ziel ist es, den Fraktionen einen sicheren und verlässlichen Anwendungsrahmen zu geben und so für Chancen- und Wettbewerbsgleichheit zwischen den Fraktionen zu sorgen.

Es bleibt darüber hinaus erforderlich, ein gesetzliches Instrumentarium zu schaffen, um Verstöße gegen die Zweckbindung der Fraktionsmittel zu sanktionieren, etwa indem zweckwidrig verwendete Fraktionsmittel zurückgefordert werden können. Diese Sanktionsregelung soll jedoch einem separaten Gesetzgebungsverfahren vorbehalten bleiben. Im ersten Schritt geht es zunächst darum, für Rechtssicherheit zu sorgen.

C. Alternativen

Beibehaltung der bestehenden Rechtslage und damit verbundenen rechtlichen Unsicherheit.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Keiner.

F. Weitere Kosten

Keine.

**Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes –
Gesetzliche Klarstellung zur Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen**

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Abgeordnetengesetzes

§ 55 Absatz 3 des Abgeordnetengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 1996 (BGBl. I S. 326), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. Oktober 2021 (BGBl. I S. 4650) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„(3) Zu den Aufgaben von Fraktionen und ihren Mitgliedern gehört eine eigenständige Öffentlichkeitsarbeit.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 14. März 2023

Friedrich Merz, Alexander Dobrindt und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Soziale Medien in der politischen Kommunikation nehmen eine immer größere Bedeutung ein. Daraus folgt unter anderem, dass eine Trennung der verschiedenen medialen Kanäle immer weniger möglich ist, weil sich klassische und Soziale Medien mehr und mehr überschneiden. So informieren sich mittlerweile auch Journalistinnen und Journalisten von Rundfunk, Fernsehen und Zeitungen primär über Soziale Medien und nutzen diese in Ergänzung zu ihrem eigentlichen Medium (bspw. Vorabmeldung über Twitter und Facebook). Eine einseitige Beschneidung und Beschränkung des Einsatzes der Sozialen Medien durch die Fraktionen, wie er sich aus der restriktiven Gesetzesauslegung des Bundesrechnungshofes ergeben würde, würde dazu führen, dass die Fraktionen ihre Kommunikation medienübergreifend stark einschränken müssten. Und insbesondere junge Menschen, die sich fast ausschließlich über Soziale Medien informieren, könnten aufgrund dieser Beschränkung von den Fraktionen kommunikativ nicht mehr erreicht werden. In letzter Konsequenz würde das bedeuten, dass Fraktionen die ihnen zugewiesenen verfassungsrechtlichen Aufgaben zumindest im Hinblick auf größere Bevölkerungsgruppen überhaupt nicht mehr ausüben könnten. Das wäre umso problematischer, weil auf der anderen Seite die Bundesregierung ihre Aktivitäten in den Sozialen Medien konsequent und mit großem Ressourceneinsatz ausbaut. Auch wenn das Grundgesetz keine spezifischen Oppositionsrechte kennt, würde die vom Bundesrechnungshof angemahnte Beschränkung der Kommunikationsaktivitäten folglich zu einer erheblichen Benachteiligung der Bundestagsfraktionen, im Besonderen aber der parlamentarischen Opposition gegenüber der Bundesregierung führen. Durch eine gesetzliche Klarstellung soll sichergestellt werden, dass die Fraktionen auch künftig ihre verfassungsrechtliche Funktion erfüllen können.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Es wird daher gesetzlich klargestellt, dass die Fraktionen auch eine eigenständige Öffentlichkeitsarbeit betreiben dürfen, deren Informationsgegenstände über die bloßen innerparlamentarischen Aktivitäten hinausgehen können. So wird es ihnen ermöglicht, ihre verfassungsrechtliche Aufgabe zu erfüllen. Dabei wird an dem Grundsatz festgehalten, dass die Öffentlichkeitsarbeit akzessorisch zu den Fraktionsaufgaben sein muss. Die Fraktionen werden also auch künftig nicht befugt sein, eine umfassende und grenzenlose Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben. Insbesondere muss auch weiterhin die Grenze zur unzulässigen Verwendung der Fraktionsmittel für Parteiaufgaben beachtet werden.

III. Alternativen

Beibehaltung der bestehenden Rechtslage und damit verbundenen rechtlichen Unsicherheit.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Änderung des Abgeordnetengesetzes folgt aus Artikel 38 Absatz 3 GG.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Das Gesetz ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat, vereinbar.

VI. Gesetzesfolgen

1. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Finanzielle Auswirkungen auf die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen ergeben sich durch das Gesetz nicht.

2. Erfüllungsaufwand

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand. Der Gesetzentwurf hat keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft, insbesondere auch nicht auf den für mittelständische Unternehmen. Auch für die Verwaltung (Bund, Länder, Kommunen) entsteht durch das Gesetz kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

3. Weitere Kosten

Keine weiteren Kosten.

VII. Evaluierung; Befristung

Eine Evaluierung oder Befristung ist nicht vorgesehen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Abgeordnetengesetzes)

Der Entwurf sieht die Änderung des Abgeordnetengesetzes vor. Der gesetzliche Aufgabenkatalog in § 55 Abgeordnetengesetz wird um die Aufgabe Öffentlichkeitsarbeit ergänzt. Dadurch wird klargestellt, dass die Fraktionen auch eine eigenständige Öffentlichkeitsarbeit betreiben dürfen, deren Informationsgegenstände über die rein innerparlamentarischen Aktivitäten hinausgehen dürfen. Zulässige Informationsgegenstände sind solche Tätigkeiten und Botschaften, die mit der Erfüllung der Aufgaben einhergehen, die den Fraktionen im Verfassungsgefüge des Grundgesetzes zugewiesen sind. Dies beinhaltet auch eine politische Programm- und Integrationsfunktion. Es ist nicht nur erlaubt, sondern auch Aufgabe der Fraktionen, einen verfassungsgemäßen Beitrag zur politischen Willensbildung im parlamentarischen Raum zu liefern. Die gesetzliche Klarstellung ermöglicht den Fraktionen, zu diesem Zweck eine medienübergreifende und zeitgemäße Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben und dafür auch die Sozialen Medien zu nutzen. Dabei wird jedoch an dem Grundsatz festgehalten, dass die Öffentlichkeitsarbeit akzessorisch zu den Fraktionsaufgaben sein muss. Die Fraktionen werden also auch künftig nicht befugt sein, eine umfassende und grenzenlose Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben. Insbesondere muss auch weiterhin die Grenze zur unzulässigen Verwendung der Fraktionsmittel für Parteiaufgaben beachtet werden. Wo diese Grenze konkret verläuft, wird in den noch zu erlassenden Ausführungsbestimmungen festzulegen sein. Ziel ist es, den Fraktionen einen sicheren und verlässlichen Anwendungsrahmen zu geben und so für Chancen- und Wettbewerbsgleichheit zwischen den Fraktionen zu sorgen.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Das Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

