

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

**Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung zur geplanten Reform der
Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen –
Gesetzentwurf vom 25. Juni 2024 zur Änderung der §§ 55 und 58 des
Abgeordnetengesetzes**

Die Prüfungsergebnisse auf einen Blick

Gesetzesnovelle zur Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen behebt Kritik nur teilweise

Im Zeitraum von sechs Wochen vor einer Bundestagswahl sollen nach dem Gesetzentwurf strengere Regeln für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen des Deutschen Bundestages gelten. Dies ist aus Sicht des Bundesrechnungshofes zu begrüßen. Außerhalb dieses Zeitraumes sieht der Entwurf jedoch eine weite Ausdehnung der fraktionellen Öffentlichkeitsarbeit vor, die verfassungsrechtliche Risiken birgt. Ein wirksamer Rückforderungs- und Sanktionsmechanismus fehlt weiterhin.

Worum geht es?

Der Bund stellt den Fraktionen jährlich Geldleistungen – derzeit 140 Mio. Euro – und Sachleistungen zur Verfügung. Der Bundesrechnungshof hatte dem Gesetzgeber und dem Ältestenrat des Deutschen Bundestages empfohlen, klare und zeitgemäße Regeln für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen sowie ein Sanktionssystem zu schaffen. Ziel war, auf eine verfassungsrechtlich stabile Grundlage für die Fraktionsfinanzierung hinzuwirken. Der aktuelle Gesetzentwurf folgt diesen Empfehlungen nur teilweise.

Was ist zu tun?

Der Gesetzgeber sollte die beabsichtigte weite Ausdehnung der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen kritisch im Hinblick auf ihre Verfassungsgemäßheit prüfen. Das vorgesehene Verfahren für Rückforderungen und Sanktionen stellt nicht sicher, dass Regelverstößen von Fraktionen und Fehlanreizen wirksam begegnet wird. Es bleibt dabei, dass der Gesetzgeber einen wirksamen Rückforderungs- und Sanktionsmechanismus schaffen muss.

Was ist das Ziel?

Die Öffentlichkeitsarbeit und die Nutzung der sozialen Medien durch die Fraktionen erfordern nach wie vor eine verfassungskonforme, stabile und zeitgemäße rechtliche Grundlage. So kann vermieden werden, dass sich Regelungsdefizite negativ auf die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der staatlichen Fraktionsfinanzierung auswirken.

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|---|--|----|
| 0 | Zusammenfassung | 4 |
| 1 | Vorbemerkung | 5 |
| 2 | Strenge Regeln vor Bundestagswahlen – Gesetzgeber folgt dem Bundesrechnungshof | 6 |
| 3 | Erweitertes Aufgabenspektrum der Fraktionen – Annäherung an Parteien | 8 |
| 4 | Einführung von Sanktionen – Defizite teilweise behoben | 13 |
| 5 | Fazit | 17 |

0 Zusammenfassung

Die Fraktionen des Deutschen Bundestages erhalten zusammen jährlich Geldleistungen von derzeit 140 Mio. Euro und Sachleistungen aus dem Bundeshaushalt. Aus diesen Mitteln finanzieren sie auch ihre Öffentlichkeitsarbeit einschließlich ihrer Auftritte in den sozialen Medien. Der Bundesrechnungshof hatte empfohlen, die gesetzlichen Regeln für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen zu reformieren. Nun liegt ein Gesetzentwurf zur Änderung der §§ 55 und 58 Abgeordnetengesetz (AbgG) vor, den der Bundesrechnungshof analysiert hat. Das Ergebnis hat er in diesem Bericht zusammengefasst.

- 0.1 Für den Zeitraum von sechs Wochen vor einer Bundestagswahl sieht der Gesetzentwurf strengere Regeln für die Öffentlichkeitsarbeit vor als bisher. Künftig soll ein „besonderer parlamentarischer Anlass“ Ausgangspunkt und Gegenstand der Unterrichtung sein müssen. Damit grenzt der Gesetzentwurf die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen klar von den Aufgaben und den Tätigkeiten der Parteien im Wahlkampf ab. Er zeichnet insoweit für den nahen Zeitraum vor Bundestagswahlen die Rechtsauffassung des Bundesrechnungshofes nach. (Nummer 2)
- 0.2 Außerhalb des Zeitraums von sechs Wochen vor Bundestagswahlen sieht der Gesetzentwurf eine weite Öffentlichkeitsarbeit vor. Er formt den Charakter der Fraktionen um von „nach innen gerichtet“ in „nach innen und außen gerichtet“ und erlaubt ihnen dadurch, ihre aus dem Bundeshaushalt stammenden Mittel auch für solche werbenden Maßnahmen einzusetzen, die bisher den Parteien vorbehalten waren. Damit sind erhebliche verfassungsrechtliche Risiken verbunden. (Nummer 3)
- 0.3 Neben Rückzahlungen sieht der Gesetzentwurf als Sanktion vor, dass die Feststellung einer rechtswidrigen Verwendung von Geld- und Sachleistungen durch eine Fraktion in einer Bundestagsdrucksache zu veröffentlichen ist. Es fehlt jedoch z. B. eine Verpflichtung, Beiträge in den sozialen Medien zu löschen, die nicht die Anforderungen des § 55 Absatz 3 AbgG an eine zulässige Öffentlichkeitsarbeit erfüllen. Das vorgesehene Sanktionsverfahren, das den Ältestenrat des Deutschen Bundestages (Ältestenrat) verpflichtet und den Bundesrechnungshof einbezieht, stellt nicht sicher, dass wirksam sanktioniert wird. (Nummer 4)

1 Vorbemerkung

Die Fraktionen des Deutschen Bundestages finanzieren ihre Öffentlichkeitsarbeit einschließlich ihrer Auftritte in den sozialen Medien aus dem Bundeshaushalt.¹

Der Bundesrechnungshof hatte in seinem *Bericht nach § 99 BHO zur Notwendigkeit eines neuen Rechtsrahmens für die Nutzung sozialer Medien durch die Fraktionen des Deutschen Bundestages* vom 27. März 2024 seine Prüfungsergebnisse zur Nutzung der sozialen Medien durch die Fraktionen des Deutschen Bundestages² fraktionsübergreifend ausgewertet und zusammengefasst. Er empfahl dem Gesetzgeber und dem Ältestenrat, die gesetzlichen Regeln für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen zu reformieren und mit untergesetzlichen Normen so zu präzisieren, dass für alle Akteure verbindlich, klar und zeitgemäß geregelt wird, was erlaubt ist und was nicht. Rechtsverstöße müssten sanktioniert werden, damit sie „unattraktiv“ werden.

Nunmehr haben die Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP und CDU/CSU im Deutschen Bundestag den *Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes – Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen und weitere Änderungen* vom 25. Juni 2024³ (Gesetzesentwurf) in die parlamentarischen Beratungen eingebracht. Der Entwurf sieht unter anderem eine vollständige Neufassung des § 55 Absatz 3 AbgG als zentrale Vorschrift für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen sowie die Einführung von Sanktionen und einer Rückzahlungsverpflichtung vor. Damit folgen sie teilweise den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, den Rechtsrahmen für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen zu reformieren.

Der Bundesrechnungshof hat den Gesetzesentwurf im Hinblick auf die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen betreffenden §§ 55 und 58 AbgG analysiert und Stärken und Schwächen identifiziert. Diese hat er in dem vorliegenden Bericht für den Gesetzgeber zusammengefasst.

¹ Neben Geld- und Sachleistungen aus dem Bundeshaushalt verfügen die Fraktionen in geringem Umfang über sonstige Einnahmen, z. B. aus Zinsen oder der Auflösung von Rückstellungen.

² 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 Bundestagsdrucksache 20/11944, veröffentlicht im Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien (<https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zur-%C3%A4nderung-des-abgeordnetengesetzes-%C3%B6ffentlichkeitsarbeit-der-fraktionen-und/313349>).

2 Strenge Regeln vor Bundestagswahlen – Gesetzgeber folgt dem Bundesrechnungshof

Tabelle 1

Geltende und neue Fassung des § 55 Absatz 3 Satz 7 AbgG

| Geltende Fassung | Neue Fassung |
|--|--|
| § 55 Aufgaben | § 55 Aufgaben |
| (3) Die Fraktionen und ihre Mitglieder können die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten. | (3) [...] ⁷ Sechs Wochen vor einer Bundestagswahl bedarf die Öffentlichkeitsarbeit eines besonderen parlamentarischen Anlasses. |

Quelle: Gesetzentwurf vom 25. Juni 2024, Bundestagsdrucksache 20/11944.

Bisher regelt § 55 Absatz 3 AbgG: „Die Fraktionen und ihre Mitglieder können die Öffentlichkeit **über ihre Tätigkeit** unterrichten.“ Aus dem Gesetzeswortlaut und aus der Systematik der Vorschrift folgt, dass Anlass und Gegenstand jeder Unterrichtung eine zulässige Tätigkeit der Fraktion sein muss. Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen ist also nach geltender Rechtslage streng akzessorisch, d. h. es muss immer zunächst eine zulässige Tätigkeit der Fraktion vorliegen, über die die Fraktion dann unterrichtet. Diese Regelung gilt generell und differenziert nicht etwa im Hinblick auf den Zeitraum vor Wahlen.

In seiner Prüfung hatte der Bundesrechnungshof die Nutzung der sozialen Medien durch die Fraktionen während der sechs Wochen vor der letzten Bundestagswahl betrachtet.⁴ Der Bundesrechnungshof hatte dabei festgestellt, dass die Beiträge der Fraktionen in den sozialen Medien überwiegend nicht gesetzeskonform waren. Vielfach war keine Fraktionstätigkeit erkennbar. In ihren Stellungnahmen lehnten die Fraktionen die gesetzlich vorgeschriebene strenge Akzessorietät mit unterschiedlichen Argumenten ab.⁵

⁴ Einzelheiten dazu hat der Bundesrechnungshof in seinen 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 und in seinem Bericht nach § 99 BHO zur Notwendigkeit eines neuen Rechtsrahmens für die Nutzung sozialer Medien durch die Fraktionen des Deutschen Bundestages vom 27. März 2024, jeweils veröffentlicht auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes (<https://www.bundesrechnungshof.de>), ausgeführt.

⁵ 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, sowie die Zusammenfassung in Nummer 3.3 des Berichts nach § 99 BHO zur Notwendigkeit eines neuen Rechtsrahmens für die Nutzung sozialer Medien durch die Fraktionen des Deutschen Bundestages vom 27. März 2024, jeweils veröffentlicht auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes (<https://www.bundesrechnungshof.de>).

Für den Zeitraum von sechs Wochen vor Bundestagswahlen sieht der Gesetzentwurf nun vor, dass die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen eines „besonderen parlamentarischen Anlasses“ bedarf.⁶ Als Beispiel nennt die Gesetzesbegründung einen Redebeitrag in einer Parlamentssitzung oder die Ausübung des parlamentarischen Fragerechts.⁷ Auch die strenge Akzessorietät wird ausdrücklich genannt: In der Gesetzesbegründung heißt es „Politische Positionen dürfen nur noch in Bezug auf einzelne, konkret benannte parlamentarische Vorgänge öffentlich verbreitet werden.“⁸ Der „besondere parlamentarische Anlass“ muss also Ausgangspunkt und Gegenstand der Unterrichtung sein und er muss erkennbar sein („konkret benannt“). Damit gestaltet der Gesetzgeber die inhaltlichen Voraussetzungen für eine zulässige Öffentlichkeitsarbeit im Vorwahlzeitraum sogar noch enger als bisher:

- Es muss ein besonderer **parlamentarischer** Anlass vorliegen – irgendeine Fraktionstätigkeit genügt daher nicht mehr.
- Der **besondere** parlamentarische Anlass muss eine Öffentlichkeitsarbeit gerade in diesem Zeitraum erfordern. Damit ist klargestellt, dass es sich um einen aktuellen Anlass handeln muss, die Fraktionen also nicht beispielsweise ältere Redebeiträge „recyceln“ dürfen.

Im Ergebnis folgt der Gesetzentwurf insoweit den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Er schränkt die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen ein und grenzt sie klar von den Aufgaben und den Tätigkeiten der Parteien im Wahlkampf ab. Auch vor diesem neuen rechtlichen Hintergrund hätten die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes weiter Bestand.

Der Gesetzentwurf eines neuen § 55 Absatz 3 Satz 7 AbgG zeichnet die Rechtsauffassung des Bundesrechnungshofes nach. Die neue Regelung legt nun engere Voraussetzungen für den Zeitraum von sechs Wochen vor Bundestagswahlen fest. Für diesen Zeitraum grenzt sie so Fraktionsaufgaben klar von Parteiaufgaben ab.

⁶ Gesetzentwurf vom 25. Juni 2024, Bundestagsdrucksache 20/11944, Seite 4.

⁷ Gesetzentwurf vom 25. Juni 2024, Bundestagsdrucksache 20/11944, Seite 6.

⁸ Gesetzentwurf vom 25. Juni 2024, Bundestagsdrucksache 20/11944, Seite 9.

3 Erweitertes Aufgabenspektrum der Fraktionen – Annäherung an Parteien

Tabelle 2

Geltende und neue Fassung des § 55 Absatz 3 Satz 1 – 6 AbgG

| Geltende Fassung | Neue Fassung |
|--|--|
| § 55 Aufgaben | § 55 Aufgaben |
| (3) Die Fraktionen und ihre Mitglieder können die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten. | (3) ¹ Zu den Aufgaben der Fraktionen gehört eine eigenständige Öffentlichkeitsarbeit. ² Sie dient der Unterrichtung der Öffentlichkeit über parlamentarische Vorgänge, Initiativen und Konzepte der Fraktionen, der Vermittlung ihrer allgemeinen politischen Standpunkte und dem Dialog mit Bürgerinnen und Bürgern über parlamentarisch-politische Fragen. ³ Die Fraktionen sind im Rahmen ihrer zulässigen Aufgabenwahrnehmung bei der Wahl der Mittel, des Orts, der Zeit und der Häufigkeit ihrer Unterrichtung frei. ⁴ Zu den Mitteln gehört insbesondere auch die digitale Kommunikation. ⁵ Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen unterliegt nicht dem Gebot der politischen Neutralität. ⁶ Die Fraktionen müssen als Urheber ausdrücklich erkennbar sein. [...] |

Quelle: Gesetzentwurf vom 25. Juni 2024, Bundestagsdrucksache 20/11944.

Bereits nach bisheriger Rechtslage können die Fraktionen Mittel, Ort, Zeit und Häufigkeit der Unterrichtung über ihre Tätigkeit frei wählen und sowohl analoge als auch digitale Kommunikation einschließlich der sozialen Medien nutzen. Dies regeln die Sätze 3 und 4 nun ausdrücklich. Satz 6 zeichnet die bisherige Rechtsauffassung des Bundesrechnungshofes nach, dass die Fraktion als Urheber für den Adressaten erkennbar sein muss.

Mit der Neufassung der Sätze 1, 2 und 5 definiert der Gesetzentwurf die Aufgaben der Fraktionen und damit auch das Wesen der Fraktionen neu.

Die **Fraktionen** haben einen verfassungsrechtlich geprägten Charakter. Als – in den Worten des Bundesverfassungsgerichtes – notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens⁹ und ständige Gliederung des Bundestages sind die Fraktionen Teil des Parlaments und damit der „organisierten Staatlichkeit“ eingefügt.¹⁰ Sie haben im Wesentlichen nachfolgende Aufgaben:

- Sie bilden die verschiedenen Strömungen der Parteien im Parlament ab.

⁹ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 14. Juli 1959, Aktenzeichen 2 BvE 2/58, 2 BvE 3/58, Randnummer 45 (juris).

¹⁰ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 13. Juni 1989, Aktenzeichen 2 BvE 1/88, Randnummer 134 (juris).

- 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 unterstützen.
- Sie ermöglichen damit eine effektive parlamentarische Arbeit.¹¹

Somit nehmen sie an der **innerparlamentarischen, staatlichen Willensbildung** teil.¹² Im Ergebnis sind die Aufgaben der Fraktionen allesamt¹³ nach innen – also in das Parlament hinein – gerichtet.¹⁴ Ihre Öffentlichkeitsarbeit ist zu diesen Aufgaben nach geltender Rechtslage streng akzessorisch.¹⁵ Sie dürfen die Öffentlichkeit also nur über ihre (innerparlamentarische) Tätigkeit unterrichten. Hinter dieser gesetzlichen Regelung steht auch der vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Grundsatz, dass sich der Prozess der politischen Willensbildung in einer freiheitlichen Demokratie immer vom Volk zu den Staatsorganen, nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk hin, vollziehen muss.¹⁶

Darin unterscheiden sich die Fraktionen grundlegend von **Parteien**. Diese sind im gesellschaftlich-politischen Bereich verankert und nicht in den Staat eingegliedert. Die im Grundgesetz festgeschriebene Aufgabe der Parteien ist es, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken.¹⁷ Jedoch sind die Parteien nicht bloße Wahlvorbereitungsorganisationen.¹⁸ Ihnen obliegt es, politische Ziele zu formulieren und diese den Bürgerinnen und Bürgern zu vermitteln.¹⁹ Dabei müssen sie zum einen ihre Mitglieder ansprechen. Zum anderen müssen sie aber auch außerhalb der Partei tätig werden und im Wettbewerb mit anderen Parteien und sonstigen Einrichtungen und Verbänden, die auf die Bildung der öffentlichen Meinung Einfluss nehmen, gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern für ihre Politik werben.²⁰ Die Parteien sind wesentliche Akteure für die **außerparlamentarische Willensbildung des Volkes**.

Der Gesetzentwurf ändert nun den von der Verfassung vorgesehenen Charakter der Fraktionen. Die Fraktionen sollen wie bisher über ihre Tätigkeiten – also die nach innen gerichteten Aufgaben – informieren. Darüber hinaus sollen sie künftig aber auch eine eigenständige

¹¹ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 13. Juni 1989, Aktenzeichen 2 BvE 1/88, Randnummer 134 (juris).

¹² Entwurf eines Sechzehnten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes (Fraktionsgesetz) vom 20. April 1993, Bundestagsdrucksache 12/4756, Seite 4.

¹³ Einzige Ausnahme: die Zusammenarbeit mit anderen Fraktionen und parlamentarischen Einrichtungen nach § 55 Absatz 2 AbgG.

¹⁴ So sieht auch das Bundesverfassungsgericht in seiner jüngsten Entscheidung die Fraktionen als „allein im innerparlamentarischen Raum wirkend“ an, vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 30. Juli 2024, Aktenzeichen 2 BvE 1/23 u. a., Randnummer 120 (juris).

¹⁵ Siehe oben unter Nummer 2.

¹⁶ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 19. Juli 1966, Aktenzeichen 2 BvF 1/65, Randnummer 117 (juris).

¹⁷ Artikel 21 Absatz 1 Grundgesetz.

¹⁸ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 9. April 1992, Aktenzeichen 2 BvE 2/89, Randnummer 87 (juris).

¹⁹ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 9. April 1992, Aktenzeichen 2 BvE 2/89, Randnummer 87 (juris).

²⁰ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 9. April 1992, Aktenzeichen 2 BvE 2/89, Randnummer 88 (juris).

Öffentlichkeitsarbeit betreiben. Dazu gehören neben den Dialogen mit Bürgerinnen und Bürgern auch die Vermittlung ihrer allgemeinen politischen Standpunkte.

Die Gesetzesbegründung macht klar, was damit gemeint ist: Es geht um

- „die Freiheit [der Fraktion], an der politischen Willensbildung mitzuwirken“.²¹
- Die Fraktionen „entwickeln [...] ihre politischen Standpunkte erst im Austausch mit den Bürgerinnen und Bürgern und unter Berücksichtigung der dabei an sie herangetragenen Anliegen und Argumente. Für die so entwickelten politischen Positionen werben sie wiederum gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern, auch in Abgrenzung zu den übrigen im Bundestag vertretenen Fraktionen.“²²

Danach dürften die Fraktionen künftig außerhalb des Zeitraums vor Bundestagswahlen aktiv für ihre Politik werben, also z. B. Kampagnen mit Werbespots und Großplakaten starten, dabei für allgemeine politische Standpunkte im Stil eines Wahlkampfes „ihrer“ Partei werben. Eine inhaltliche Grenze gäbe es – abgesehen von Partei- oder Wahlwerbung wie beispielsweise expliziten Wahlaufufen – nicht mehr, solange erkennbar ist, dass es eine Werbemaßnahme der Fraktion (und nicht der Partei) ist. Damit formt der Gesetzentwurf den Charakter der Fraktion um von „nach innen gerichtet“ in „nach innen und außen gerichtet“. Er erlaubt ihnen dadurch, ihre aus dem Bundeshaushalt stammenden Mittel auch für solche werbenden Maßnahmen einzusetzen, die bisher den Parteien vorbehalten waren.

Auch hier würde der Gesetzgeber auf diese Weise klare Regeln schaffen. Allerdings gibt es für eine so weitgehende Öffentlichkeitsarbeit, wie sie der Gesetzentwurf vorsieht, erhebliche verfassungsrechtliche Risiken:

- Wegen des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Staatsfreiheit der Parteien darf der Staat – nicht nur unmittelbar vor, sondern auch im gesamten Zeitraum zwischen den Wahlen – keinen Einfluss auf die Willensbildung des Volkes nehmen.²³ Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht bisher die Zulässigkeit von Öffentlichkeitsarbeit bei den Staatsorganen eng begrenzt.²⁴ Diese dürfen erklären, d. h. der Öffentlichkeit ihre Politik, ihre Maßnahmen und Vorhaben sowie die künftig zu lösenden Fragen darlegen und

²¹ Gesetzentwurf vom 25. Juni 2024, Bundestagsdrucksache 20/11944, Seite 1.

²² Gesetzentwurf vom 25. Juni 2024, Bundestagsdrucksache 20/11944, Seite 5.

²³ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 19. Juli 1966, Aktenzeichen 2 BvF 1/65, Randnummer 116 ff. (juris).

²⁴ Z. B. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 2. März 1977, Aktenzeichen 2 BvE 1/76, Randnummer 49 (juris); Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 9. Juni 2020, Aktenzeichen 2 BvE 1/19, Randnummer 42 ff. (juris); Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 15. Juni 2022, Aktenzeichen 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20, Randnummer 68 ff. (juris).

erläutern.²⁵ Der damit verbundene werbende Effekt ist als Reflex hinzunehmen. Eine weite Öffentlichkeitsarbeit, die nicht nur an der parlamentarischen Willensbildung, sondern an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirkt und für politische Positionen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern wirbt, birgt das Risiko, über ein Erklären des staatlichen Handelns hinauszugehen.

- Übernimmt die staatlich finanzierte Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen Aufgaben der Parteien, besteht die Gefahr, dass das Bundesverfassungsgericht dies als verfassungsrechtlich unzulässige verdeckte Parteienfinanzierung werten könnte.
- Nehmen die Fraktionen zugunsten „ihrer“ Parteien unmittelbar an der außerparlamentarischen Willensbildung des Volkes teil und werben sie für ihre politischen Standpunkte im Wettbewerb mit den übrigen im Bundestag vertretenen Fraktionen, könnten dadurch Parteien benachteiligt sein, die nicht im Bundestag vertreten sind. Dies könnte das verfassungsrechtliche Recht von Parteien auf chancengleiche Teilhabe am politischen Wettbewerb verletzen.

Zur Klarstellung: Es steht den einzelnen Abgeordneten frei, alleine oder gemeinsam mit den anderen Abgeordneten ihrer Fraktion für sich und ihre Standpunkte zu werben. Hier geht es aber um die Frage, ob die Fraktionen dafür öffentliche Mittel einsetzen dürfen oder ob diesen Abgeordneten oder ihren Parteien damit ein unzulässiger Wettbewerbsvorteil eingeräumt wird gegenüber fraktionslosen Abgeordneten, Parteien und Bewerbern, die nicht im Deutschen Bundestag vertreten sind.²⁶

- Zwar sieht der Gesetzentwurf für den Zeitraum von sechs Wochen vor Bundestagswahlen engere Voraussetzungen für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen vor, indem er einen „besonderen parlamentarischen Anlass“ verlangt. In diesem Zeitraum kann Öffentlichkeitsarbeit besonders wahlwerbend wirken. Für Europa- oder Landtagswahlen gelten diese engeren Voraussetzungen jedoch nicht. D. h., dass die Fraktionen vor Europa- oder Landtagswahlen die weit ausgedehnte Öffentlichkeitsarbeit betreiben könnten, die der Gesetzentwurf vorsieht. Dies könnte mit dem verfassungsrechtlichen Gebot der Zurückhaltung vor Wahlen kollidieren.²⁷
- Das Bundesverfassungsgericht hat über die verfassungsrechtlichen Grenzen fraktioneller Öffentlichkeitsarbeit noch nicht entschieden. In seiner jüngsten Entscheidung zur staatlichen Parteienfinanzierung hatte eine antragstellende Fraktion geltend gemacht, das

²⁵ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 19. Juli 1966, Aktenzeichen 2 BvF 1/65, Randnummer 118 (juris), so hielt das Bundesverfassungsgericht in seiner jüngeren Rechtsprechung „die sogenannte Öffentlichkeitsarbeit von Regierung und gesetzgebenden Körperschaften“ für „unbedenklich [...], soweit sie – bezogen auf ihre Organtätigkeit – der Öffentlichkeit ihre Politik, ihre Maßnahmen und Vorhaben sowie die künftig zu lösenden Fragen darlegen und erläutern.“, vgl. Urteil vom 2. März 1977, Aktenzeichen 2 BvE 1/76, Randnummer 64 (juris).

²⁶ In seiner Rechtsprechung differenziert das Bundesverfassungsgericht beispielsweise bei der Öffentlichkeitsarbeit eines Ministers, ob dieser in Wahrnehmung seines Ministeramtes spricht und dabei entweder die mit dem Ministeramt verbundenen Ressourcen nutzt oder erkennbar auf das Regierungsamt Bezug nimmt, oder ob er als (Partei-)Politiker oder Privatperson spricht, vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 9. Juni 2020, Aktenzeichen 2 BvE 1/19, Randnummer 53 ff. (juris).

²⁷ Vgl. z. B. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 2. März 1977, Aktenzeichen 2 BvE 1/76, Randnummer 69 (juris).

unüblich verkürzte Gesetzgebungsverfahren hätte ihr die Möglichkeit genommen, mit einer „öffentlichen Kampagne“²⁸ „die Öffentlichkeit gegen die Pläne der Regierung zu mobilisieren“.²⁹ Das Bundesverfassungsgericht ist dem nicht gefolgt, weil die Befugnis der Fraktionen zur Öffentlichkeitsarbeit einfachrechtlich auf die Unterrichtung der Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit beschränkt sei.³⁰ Daraus lässt sich ableiten, dass die nun angestrebte eigenständige Öffentlichkeitsarbeit verfassungsrechtlich jedenfalls nicht geboten ist und das Risiko besteht, dass sie die verfassungsrechtlich zulässige Grenze überschreitet.

Darüber hinaus bestünde das Risiko, dass die staatsfinanzierte Öffentlichkeitsarbeit einer Fraktion zugunsten „ihrer“ Partei als nach dem Parteiengesetz unzulässige Spende an die Partei angesehen werden könnte.³¹ Dies könnte für die Partei Sanktionen nach dem Parteiengesetz auslösen.³²

Der Gesetzentwurf ändert den Charakter der Fraktionen. Dies birgt verfassungsrechtliche Risiken.

²⁸ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 24. Januar 2023, Aktenzeichen 2 BvE 5/18, Randnummer 14 (juris).

²⁹ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 24. Januar 2023, Aktenzeichen 2 BvE 5/18, Randnummer 31 (juris).

³⁰ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 24. Januar 2023, Aktenzeichen 2 BvE 5/18, Randnummer 70 (juris).

Danach sind die politischen Parteien gemäß Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes berufen, während den Fraktionen gemäß § 55 Absatz 1 AbgG die Mitwirkung an der Erfüllung der parlamentarischen Aufgaben obliegt. Diese nehmen als notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens im parlamentarischen Raum Koordinierungsaufgaben wahr, bündeln die Vielfalt der Meinungen, wählen Themen aus und führen diese einer Entscheidung im Deutschen Bundestag zu. Dementsprechend ist ihre Befugnis zur Öffentlichkeitsarbeit gemäß § 55 Absatz 3 AbgG einfachrechtlich auf die Unterrichtung der Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit beschränkt.

³¹ Nach § 25 Absatz 2 Nummer 1 Parteiengesetz dürfen Parteien keine Spenden u. a. von Parlamentsfraktionen annehmen.

³² Vgl. §§ 25 Absatz 4, 31c Parteiengesetz.

4 Einführung von Sanktionen – Defizite teilweise behoben

§ 58 AbgG soll um einen neuen Absatz 5 ergänzt werden.

Tabelle 3

Neuer § 58 Absatz 5 AbgG

| Derzeitige Fassung | Neue Fassung |
|----------------------------------|---|
| § 58 Geld- und Sachleistungen | § 58 Geld- und Sachleistungen |
| | (5) ¹ Eine rechtswidrige Verwendung der Geld- und Sachleistungen stellt der Ältestenrat nach Anhörung der betroffenen Fraktion fest. ² Die Feststellung wird als Drucksache veröffentlicht. ³ Der Ältestenrat kann den Bundesrechnungshof in Einzelfällen ersuchen, die Rechtmäßigkeit der Verwendung von Geld- und Sachleistungen zu prüfen. ⁴ Rechtswidrig verwendete Geld- und Sachleistungen sind an den Bundeshaushalt zurückzuführen. ⁵ Der zu erstattende Betrag kann mit zukünftigen Leistungen nach Absatz 1 verrechnet werden. |

Quelle: Gesetzentwurf vom 25. Juni 2024, Bundestagsdrucksache 20/11944.

Da gegenwärtig regelwidriges Verhalten für die Fraktionen keine Konsequenzen hat, hatte der Bundesrechnungshof dem Gesetzgeber empfohlen, einen wirksamen Rückforderungs- und Sanktionsmechanismus zu schaffen.³³ Das Bundesverfassungsgericht verlangt, dass Regelverstöße wirksam „unterbunden“ werden.³⁴ Um Fehlanreize entgegenzuwirken, sollten die Nachteile einer Sanktion die Vorteile einer regelwidrigen Verwendung von Fraktionsmitteln überwiegen.

Vorgesehene Sanktionen

Zunächst sieht der Gesetzentwurf eine Rückzahlung von zweckwidrig eingesetzten Fraktionsmitteln an den Bundeshaushalt vor. Hierzu hat der Bundesrechnungshof schon ausgeführt, dass es nicht ausreicht, wenn die Fraktionen die Rückzahlung ebenfalls aus öffentlichen Mitteln leisten. Gerade weil die Fraktionen die Höhe ihrer Mittel aus dem Bundeshaushalt selbst

³³ Bericht nach § 99 BHO zur Notwendigkeit eines neuen Rechtsrahmens für die Nutzung sozialer Medien durch die Fraktionen des Deutschen Bundestages vom 27. März 2024, veröffentlicht auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes (<https://www.bundesrechnungshof.de>).

³⁴ Vgl. dazu Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 13. Juni 1989, Aktenzeichen 2 BvE 1/88, Randnummer 134 (juris) und die Ausführungen in dem Bericht nach § 99 BHO zur Notwendigkeit eines neuen Rechtsrahmens für die Nutzung sozialer Medien durch die Fraktionen des Deutschen Bundestages vom 27. März 2024, veröffentlicht auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes (<https://www.bundesrechnungshof.de>).

bestimmen, besteht die Gefahr, dass finanzielle Sanktionen alleine ins Leere laufen. Dies gilt auch dann, wenn eine Fraktion sich – freiwillig oder unfreiwillig – liquidiert. Ferner lassen sich die Ausgaben am Beispiel der sozialen Medien für einen einzelnen Beitrag objektiv nicht ermitteln. Denn hierbei müssten die anteiligen Kosten für den Aufbau einer IT-Infrastruktur und die Kosten für den langjährigen Ausbau von Reichweite (Follower usw.) ermittelt werden können.

Der Gesetzgeber greift die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes auf und sieht eine weitere Sanktion vor: Die rechtswidrige Verwendung von Geld- und Sachleistungen durch eine Fraktion wird als Bundestagsdrucksache veröffentlicht. Die damit verbundene negative Wirkung könnte geeignet sein, präventiv gegen regelwidrige Verwendungen von Fraktionsmitteln zu wirken. Nicht vorgesehen hingegen ist z. B. eine Verpflichtung, Beiträge in den sozialen Medien zu löschen, die nicht die Anforderungen des § 55 Absatz 3 AbgG an eine zulässige Öffentlichkeitsarbeit erfüllen.

Die Rückzahlung mit Mitteln aus dem Bundeshaushalt allein ist als Sanktion nur bedingt geeignet. Der Bundesrechnungshof befürwortet, dass der Gesetzentwurf entsprechend seiner Empfehlung als weitere Maßnahme vorsieht, die Feststellung einer rechtswidrigen Verwendung von Geld- und Sachleistungen durch eine Fraktion in einer Bundestagsdrucksache zu veröffentlichen. Es fehlt jedoch z. B. eine Verpflichtung, Beiträge in den sozialen Medien zu löschen, die nicht die Anforderungen des § 55 Absatz 3 AbgG an eine zulässige Öffentlichkeitsarbeit erfüllen.

Sanktionsverfahren

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass der Ältestenrat nach Anhörung der betroffenen Fraktion eine rechtswidrige Verwendung der Geld- und Sachleistungen feststellt. In Einzelfällen kann er den Bundesrechnungshof ersuchen, die Rechtmäßigkeit der Verwendung von Geld- und Sachleistungen zu prüfen. Die Rückforderung soll dann – dies ergibt sich aus der Gesetzesbegründung – „die Präsidentin oder der Präsident des Bundestages technisch für den Haushaltsgesetzgeber geltend“ machen.³⁵

Der Ältestenrat besteht aus der Präsidentin oder dem Präsidenten des Bundestages, ihren oder seinen Stellvertretern (den Vizepräsidentinnen und -präsidenten des Bundestages) und 23 weiteren Mitgliedern, die die Fraktionen im Verhältnis ihrer Stärke im Parlament benennen.³⁶ Es handelt sich somit um ein Gremium aus Fraktionsmitgliedern. Unter ihnen sind nach parlamentarischem Brauch auch die Parlamentarischen Geschäftsführerinnen und

³⁵ Gesetzentwurf vom 25. Juni 2024, Bundestagsdrucksache 20/11944, Seite 9.

³⁶ § 6 Absatz 1 Satz 1 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.

Geschäftsführer.³⁷ Diese führen für die Fraktion die parlamentarischen und fraktionsinternen Alltagsgeschäfte, zu denen auch die Öffentlichkeitsarbeit gehört.³⁸

Der Gesetzentwurf lässt offen, ob und wie der Ältestenrat vor einer Feststellung einer rechtswidrigen Verwendung von Geld- und Sachleistungen Sachverhaltsermittlungen durchführen kann und muss. Auch zu der Frage, nach welchen Kriterien der Ältestenrat eine rechtswidrige Verwendung der Geld- und Sachleistungen festzustellen hätte, trifft der Gesetzentwurf keine Regelung. Ob also das Legalitätsprinzip gelten oder ob der Ältestenrat auch politische Erwägungen bei der Bewertung einer Maßnahme berücksichtigen können soll, bleibt ebenfalls offen. Der Ältestenrat entscheidet mit Mehrheit. Gegen seine Entscheidung sieht der Gesetzentwurf keine Rechtsbehelfe vor.

Schließlich fehlt eine Regelung, wie ein Rückzahlungsanspruch geltend gemacht und durchgesetzt wird. Der Gesetzesbegründung ist zu entnehmen, dass die Präsidentin oder der Präsident des Deutschen Bundestages an Entscheidungen des Ältestenrates gebunden sein soll, d. h. sie also nur noch umsetzen kann. Mangels gesetzlicher Regelung ist fraglich, in welchen Verfahrensschritten und in welcher rechtlichen Form dies geschehen soll. Ebenfalls ist offen, ob und wie sich die betroffene Fraktion gegen Geltendmachung und Durchsetzung eines Rückzahlungsanspruchs durch die Präsidentin oder den Präsidenten des Deutschen Bundestages wehren kann.³⁹

Auch für die Verwaltung des Deutschen Bundestages gibt es keine klare Regelung. Sie ist als zuständige Stelle für den Einzelplan 02 gegenüber dem Parlament als Haushaltsgesetzgeber verantwortlich und rechenschaftspflichtig. Als Parlamentsverwaltung ist es ihre ureigenste Aufgabe, die Interessen des Parlaments verwaltungsmäßig umzusetzen. Als mittelverwaltende Stelle trägt sie dabei die primäre Verantwortung dafür, die Haushaltsmittel aus dem Einzelplan 02 zu verwalten. In dieser Funktion muss sie dafür sorgen, dass rechtswidrig verwendete Bundesmittel wieder in den Einzelplan zurückfließen. Dafür benötigt sie eine eindeutige Rechtsgrundlage. Das Schließen dieser Regelungslücke hatte der Bundesrechnungshof 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 2021⁴⁰ angemahnt. Eine entsprechende Rechtsgrundlage fehlt aber weiterhin.

Die offenbleibenden Verfahrensfragen und fehlenden Regelungen werden nicht dadurch ausgeglichen, dass der Gesetzgeber den Bundesrechnungshof in den Sanktionsmechanismus ausdrücklich einbezieht. Ganz im Gegenteil:

³⁷ <https://www.bundestag.de/parlament/aeltestenrat>.

³⁸ <https://www.bundestag.de/services/glossar/glossar/P/parlamentarische-geschaeftsfuehrer-869100>.

³⁹ Anders als z. B. in § 44e Absatz 3 AbgG bei der Festsetzung von Ordnungsmaßnahmen gegen Mitglieder des Bundestages regelt der Gesetzentwurf weder Rechtsbehelfe gegen eine Feststellung einer rechtswidrigen Verwendung von Geld- und Sachleistungen noch einen Rechtsweg.

⁴⁰ Veröffentlicht auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes (www.bundesrechnungshof.de).

Der Bundesrechnungshof ist in Artikel 114 Absatz 2 Grundgesetz institutionell als externe Finanzkontrolle verankert und funktionell mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestattet. Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt, dass der verfassungsrechtliche Prüfauftrag des Bundesrechnungshofes die Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwendung von Fraktionszuschüssen in gleicher Weise und nach den gleichen verfassungsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Maßstäben umfasst, wie bei anderen Etatmitteln auch.⁴¹ Das heißt, dass die Mitglieder des Bundesrechnungshofes in richterlicher Unabhängigkeit über Gegenstand, Intensität und Zeitpunkt der Prüfung entscheiden.⁴²

Der Bundesrechnungshof bemüht sich grundsätzlich, Prüfungsbitten des Parlaments zu entsprechen. Dabei ist aber immer Voraussetzung und ständige Übung insbesondere im Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, dass parlamentarische Prüfbitten von allen im Bundestag vertretenen Fraktionen gemeinsam getragen werden. Entscheidet der Ältestenrat nur mehrheitlich, wäre diese Voraussetzung nicht mehr gegeben. Weiterhin prüft der Bundesrechnungshof bisher stets bei allen Fraktionen parallel, um eine Gleichbehandlung zu gewährleisten. Auch dies würde einem Ersuchen des Ältestenrates, die Rechtmäßigkeit von Einzelfällen zu prüfen, entgegenstehen.

Schließlich darf der Bundesrechnungshof als externe Finanzkontrolle keine exekutive Rolle einnehmen. Die vorgesehene Regelung droht, diese Grenze zu verwischen, wenn der Bundesrechnungshof nunmehr vergleichbar mit einer Ermittlungsbehörde Prüfungen nicht mehr zum Zweck der externen Finanzkontrolle, sondern als Voraussetzung oder Bestandteil eines Sanktions- und Rückzahlungsverfahrens durchführen soll. Dies ist eine klassische Aufgabe der Verwaltung des Deutschen Bundestages, an deren Stelle sich der Bundesrechnungshof weder rechtlich noch tatsächlich setzen kann.

Der Gesetzentwurf lässt viele Verfahrensfragen offen. Dies wird nicht dadurch ausgeglichen, dass der Gesetzgeber den Bundesrechnungshof in den Sanktionsmechanismus einbezieht. Ob vor diesem Hintergrund mit dem im Gesetzentwurf vorgesehenen Sanktionsverfahren Regelverstöße in der Staatspraxis wirksam unterbunden werden könnten, wie vom Bundesverfassungsgericht gefordert, bleibt im Falle seiner unveränderten Beschlussfassung durch den Gesetzgeber abzuwarten.

⁴¹ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 13. Juni 1989, Aktenzeichen 2 BvE 1/88, Randnummer 92 (juris).

⁴² Entwurf eines Sechzehnten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 20. April 1993, Bundestagsdrucksache 12/4756, zu § 52, Seite 8.

5 Fazit

Der Bundesrechnungshof hatte in seinem *Bericht nach § 99 BHO zur Notwendigkeit eines neuen Rechtsrahmens für die Nutzung sozialer Medien durch die Fraktionen des Deutschen Bundestages* vom 27. März 2024 auf einen dringenden gesetzlichen (und untergesetzlichen) Handlungsbedarf hingewiesen. Ziel war, auf eine verfassungsrechtlich stabile Grundlage für die staatliche Fraktionsfinanzierung im Bereich der fraktionellen Informationsarbeit gegenüber der Öffentlichkeit hinzuwirken. Der vorliegende Gesetzentwurf schließt einige der Regelungslücken, insbesondere für den Zeitraum von sechs Wochen vor einer Bundestagswahl.

Mit der weiten Ausdehnung der fraktionellen Öffentlichkeitsarbeit geht der Gesetzentwurf verfassungsrechtliche Risiken ein. Hier bliebe die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes abzuwarten.

Einen wirksamen Rückforderungs- und Sanktionsmechanismus, um eine rechtswidrige Verwendung von Fraktionsmitteln zu verhindern, sieht auch der jetzt vorliegende Gesetzentwurf nicht vor. Hier gibt es noch erhebliche Defizite.

Vor diesem Hintergrund sieht der Bundesrechnungshof den von ihm festgestellten Handlungsbedarf mit dem vorgelegten Gesetzentwurf noch nicht als vollständig erfüllt an.

Bonn, den 5. September 2024

Als Vorsitzender des Großen Senats, der diesen Bericht gemäß § 14 Absatz 1 Nummer 2 des Gesetzes über den Bundesrechnungshof beschlossen hat,

Kay Scheller

Präsident des Bundesrechnungshofes

