



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Ausarbeitung

Öffentlichkeitsarbeit von Bundestagsfraktionen Verfassungsrechtliche Anforderungen

Öffentlichkeitsarbeit von Bundestagsfraktionen

Verfassungsrechtliche Anforderungen

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 077/24
Abschluss der Arbeit: 13.08.2024
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

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

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Hintergrund der Änderungsgesetzgebung	4
2.1.	Bisherige Regelungen des Abgeordnetengesetzes	4
2.2.	Gutachten des Bundesrechnungshofs	5
2.3.	Gesetzentwurf zur Änderung des Abgeordnetengesetzes	6
3.	Verfassungsrechtlicher Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen	7
3.1.	Verfassungsrechtliche Stellung von Fraktionen und Parteien	7
3.2.	Finanzierung von Fraktionen und Parteien	8
3.3.	Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen	9
3.4.	Keine verdeckte Parteienfinanzierung	9
3.5.	Chancengleichheit der Parteien	10
3.6.	Übertragbarkeit der Grundsätze für die Öffentlichkeitsarbeit von Regierungen	10
4.	Verfassungsrechtliche Bewertung des Gesetzentwurfs	11
5.	Anwendungsfälle der Rückforderung rechtswidrig verwendeter Fraktionsmittel	12

1. Fragestellung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages wurden gefragt, ob die im Gesetzentwurf zur Änderung des Abgeordnetengesetzes (AbgG-E)¹ angestrebte Neuregelung von § 55 Abs. 3 AbgG² den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen entspricht. Zur Beantwortung wird zunächst der Hintergrund der Änderungsgesetzgebung dargestellt (unter 2.). Anschließend wird der verfassungsrechtliche Rahmen für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen im Deutschen Bundestag dargestellt (unter 3.) und der Gesetzentwurf anhand dieser Maßgaben bewertet (unter 4.). Ergänzend wird der Anwendungsbereich des neu gefassten § 58 Abs. 5 AbgG-E erläutert, der die Rückforderung rechtswidrig verwendeter Geld- und Sachleistungen normiert (unter 5.).

2. Hintergrund der Änderungsgesetzgebung

2.1. Bisherige Regelungen des Abgeordnetengesetzes

Der Zwölfte Abschnitt des AbgG (§§ 53 – 62 AbgG) enthält Regelungen zum Außenrechtsverhältnis der Fraktionen im Deutschen Bundestag.³ Die Aufgaben der Fraktionen werden in § 55 AbgG festgelegt:

- „(1) Die Fraktionen wirken an der Erfüllung der Aufgaben des Deutschen Bundestages mit.
- (2) Die Fraktionen können mit Fraktionen anderer Parlamente und parlamentarischen Einrichtungen national und international zusammenarbeiten.
- (3) Die Fraktionen und ihre Mitglieder können die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten.“

Die Aufgaben des Parlaments sind zugleich Ausgangspunkt und Grenze der Aufgaben der Fraktionen.⁴ Diese übernehmen Mitwirkungs- und Koordinationsaufgaben bei der Repräsentations-, Gesetzgebungs-, Wahl- und Kontrollfunktion des Bundestages.⁵ Einen konkreten Katalog von Aufgaben und Befugnissen enthält § 55 AbgG hingegen nicht. Abs. 2 und 3 sind lediglich exemplarisch aus Gründen der Rechtssicherheit aufgenommen worden: Zuvor wurde bereits

1 Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes, [BT-Drs. 20/11944](#) vom 25.06.2024.

2 Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages ([Abgeordnetengesetz](#) – AbgG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21.02.1996 (BGBl. I S. 326), zuletzt geändert durch Art. 1 G zur Verbesserung der Transparenzregeln für die Mitglieder des Deutschen Bundestages und zur Anhebung des Strafrahmens des § 108e des Strafgesetzbuches vom 08.10.2021 (BGBl. I S. 4650).

3 Lontzek/Dietsche, in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetenrecht, 2. Aufl. 2023, § 53 Rn. 2.

4 Lontzek/Dietsche, in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetenrecht, 2. Aufl. 2023, § 53 Rn. 4.

5 Butzer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 58. Edition, Stand: 15.06.2024, Art. 38 Rn. 188.

interparlamentarische Zusammenarbeit und Öffentlichkeitsarbeit betrieben, dies fand jedoch keine ausdrückliche Stütze im Gesetz.⁶

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben – mithin auch für die Öffentlichkeitsarbeit gem. § 55 Abs. 3 AbgG – haben die Fraktionen Anspruch auf Geld- und Sachleistungen aus dem Bundeshaushalt (§ 58 AbgG). Es besteht ein unmittelbarer Konnex zwischen § 55 AbgG und § 58 AbgG: Status und Aufgaben der Fraktionen führen unmittelbar zur Finanzierung derselben,⁷ s. § 58 Abs. 4 S. 1 AbgG:

„Leistungen nach Absatz 1 dürfen die Fraktionen nur für Aufgaben verwenden, die ihnen nach dem Grundgesetz, diesem Gesetz und der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages obliegen.“

§ 58 Abs. 4 S. 2 AbgG regelt darüber hinaus klarstellend, dass eine Verwendung von Fraktionsmitteln für Parteiaufgaben unzulässig ist. Die Festsetzung der Höhe der Fraktionszuschüsse wird durch den Bundestag beschlossen und im Bundeshaushaltsplan, der durch das Haushaltsgesetz Rechtsverbindlichkeit erhält (Art. 110 Abs. 2 GG⁸), festgesetzt.⁹

2.2. Gutachten des Bundesrechnungshofs

Zuletzt hat der Bundesrechnungshof in einem Sonderbericht gem. § 99 BHO¹⁰ („Bericht nach § 99 BHO zur Notwendigkeit eines neuen Rechtsrahmens für die Nutzung sozialer Medien durch die Fraktionen des Deutschen Bundestages“ vom 27.03.2024¹¹) festgestellt, dass die Fraktionen bei der Nutzung von Social Media Bundesmittel zweck- und regelwidrig einsetzen. Geprüft wurden die Aktivitäten aller damaligen Bundestagsfraktionen vor der letzten Bundestagswahl. Mit

6 Lontzek/Dietsche, in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetenrecht, 2. Aufl. 2023, § 55 Rn. 2.

7 Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 1. Aufl. 2001, S. 175; Waldhoff, in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetenrecht, 2. Aufl. 2023, § 58 Rn. 4.

8 [Grundgesetz](#) für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG (Art. 82) vom 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478).

9 Lontzek/Dietsche, in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetenrecht, 2. Aufl. 2023, § 58 Rn. 17 ff.

10 Bundeshaushaltsordnung ([BHO](#)) vom 19.12.1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt geändert durch Art. 12 Haushaltsfinanzierungsg 2024 vom 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 412).

11 Bundesrechnungshof, [Bericht nach § 99 BHO zur Notwendigkeit eines neuen Rechtsrahmens für die Nutzung sozialer Medien durch die Fraktionen des Deutschen Bundestages](#), 27.03.2024; s. auch bereits: Bundesrechnungshof, [Bericht nach § 99 BHO zu strukturellen Defiziten bei der Verwendung und Kontrolle der den Fraktionen nach dem Abgeordnetengesetz zur Verfügung gestellten Geld- und Sachleistungen](#), 12.01.2021; sowie: Bundesrechnungshof, Abschließende Mitteilung ([an die FDP-Fraktion in Liquidation/an die SPD-Fraktion/an die Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN/an die Fraktion DIE LINKE./an die CDU/CSU-Fraktion](#) im Deutschen Bundestag) über die Prüfung öffentlichkeitswirksamer Maßnahmen der Fraktionen des Deutschen Bundestages im Wahljahr 2013, 11.04.2017.

mindestens 75 Prozent der Beiträge wurde nach Ansicht des Bundesrechnungshofes gegen das Abgeordnetengesetz verstoßen.¹² Der geltende Rechtsrahmen begünstige dieses Verhalten:

„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.“¹³

Der Bundesrechnungshof regte an, die Regelung von § 55 Abs. 3 AbgG zu reformieren und zu präzisieren und eine „verfassungskonforme, stabile und zeitgemäße rechtliche Grundlage“ zu schaffen.¹⁴ Darüber hinaus forderte er zur Durchsetzung der Vorgaben die Einführung wirksamer Sanktionsmechanismen für Rechtsverstöße, die es unter anderem ermöglichen sollen, zweckwidrig verwendete Bundesmittel zurückzufordern.¹⁵

2.3. Gesetzentwurf zur Änderung des Abgeordnetengesetzes

Die Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP haben am 25.06.2024 einen Gesetzentwurf vorgelegt, mit dem in der Praxis auftretende Unsicherheiten in Bezug auf die zulässige Öffentlichkeitsarbeit beseitigt werden sollen.¹⁶ Durch Art. 1 Nr. 3 AbgG-E soll § 55 Abs. 3 nunmehr wie folgt gefasst werden:

„Zu den Aufgaben der Fraktionen gehört eine eigenständige Öffentlichkeitsarbeit. 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. Die Fraktionen sind im Rahmen ihrer zulässigen Aufgabenwahrnehmung bei der Wahl der Mittel, des Orts, der Zeit und der Häufigkeit ihrer Unterrichtung frei. Zu den Mitteln gehört insbesondere auch die digitale Kommunikation. Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen unterliegt nicht dem Gebot der politischen Neutralität. Die Fraktionen müssen als Urheber ausdrücklich erkennbar sein. Sechs Wochen vor einer Bundestagswahl bedarf die Öffentlichkeitsarbeit eines besonderen parlamentarischen Anlasses.“

12 Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 BHO zur Notwendigkeit eines neuen Rechtsrahmens für die Nutzung sozialer Medien durch die Fraktionen des Deutschen Bundestages, 27.03.2024, S. 9.

13 Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 BHO zur Notwendigkeit eines neuen Rechtsrahmens für die Nutzung sozialer Medien durch die Fraktionen des Deutschen Bundestages, 27.03.2024, S. 2.

14 Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 BHO zur Notwendigkeit eines neuen Rechtsrahmens für die Nutzung sozialer Medien durch die Fraktionen des Deutschen Bundestages, 27.03.2024, S. 3.

15 Bundesrechnungshof, Bericht nach § 99 BHO zur Notwendigkeit eines neuen Rechtsrahmens für die Nutzung sozialer Medien durch die Fraktionen des Deutschen Bundestages, 27.03.2024, S. 16 f.

16 Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes, [BT-Drs. 20/11944](#) vom 25.06.2024, S. 2.

Die Bestimmung des § 58 AbgG zur Fraktionsfinanzierung bleibt bestehen. Der Norm wird jedoch ein neuer Absatz 5 angefügt, der die Pflicht zur Rückgewähr rechtswidrig verwendeter Fraktionsmittel festlegt:

„Eine rechtswidrige Verwendung der Geld- und Sachleistungen stellt der Ältestenrat nach Anhörung der betroffenen Fraktion fest. Die Feststellung wird als Drucksache veröffentlicht. Der Ältestenrat kann den Bundesrechnungshof in Einzelfällen ersuchen, die Rechtmäßigkeit der Verwendung von Geld- und Sachleistungen zu prüfen. Rechtswidrig verwendete Geld- und Sachleistungen sind an den Bundeshaushalt zurückzuführen. Der zu erstattende Betrag kann mit künftigen Leistungen nach Abs. 1 verrechnet werden.“

Nach der Begründung des Gesetzentwurfs soll dadurch die effektive Kontrolle der Mittelverwendung gesichert und die Legitimität der Fraktionsfinanzierung gestärkt werden.¹⁷

3. Verfassungsrechtlicher Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen

3.1. Verfassungsrechtliche Stellung von Fraktionen und Parteien

Fraktionen sind Zusammenschlüsse von Abgeordneten im Parlament. Laut Bundesverfassungsgericht sind sie das politische Gliederungsprinzip für die Arbeit des Bundestages¹⁸ und damit in die organisierte Staatlichkeit eingefügt.¹⁹ Sie sind notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens und maßgebliche Faktoren der politischen Willensbildung.²⁰ Als solche steuern und erleichtern sie die parlamentarische Arbeit, indem sie unterschiedliche Positionen von Abgeordneten zu handlungs- und verständigungsfähigen Einheiten zusammenfassen, eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern organisieren, Initiativen vorbereiten und aufeinander abstimmen und die Information der Fraktionsmitglieder unterstützen.²¹

Im Gegensatz dazu sind Parteien frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Vereinigungen, die zwar in den Bereich der institutionalisierten Staatlichkeit hineinwirken, diesem aber selbst nicht angehören.²² Sie wirken gem. Art. 21 Abs. 1 GG an der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihnen kommt eine spezifische Vermittlungsfunktion zwischen Staat und Gesellschaft zu: Als politische Handlungseinheiten schließen sie Wähler zu politisch

17 Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes, [BT-Drs. 20/11944](#) vom 25.06.2024, S. 2, 6.

18 BVerfGE 80, 188 (219).

19 BVerfGE 20, 56 (104); 62, 194 (202); 146, 327 (346).

20 BVerfGE 80, 188 (219); BVerfGE 112, 118 (135); 147, 50 (118); BVerwGE 90, 104 (105).

21 BVerfGE 146, 327 (346); 1, 208 (229); 2, 143 (160); 20, 56 (104).

22 BVerfGE 20, 56 (101); 44, 125 (145); 52, 63 (82); 104, 14 (19).

aktionsfähigen Gruppen zusammen und ermöglichen so einen wirksamen Einfluss auf das staatliche Geschehen.²³

Wegen ihrer unterschiedlichen Verwurzelung einerseits in der organisierten Staatlichkeit, andererseits im gesellschaftlich-politischen Bereich, sind Fraktionen und Parteien – trotz ihrer personellen und inhaltlichen Überschneidungen – verfassungsrechtlich getrennt zu betrachten.²⁴

3.2. Finanzierung von Fraktionen und Parteien

Eine wesentliche Unterscheidung zwischen Fraktionen und Parteien betrifft ihre Finanzierung. Fraktionen erhalten zur Finanzierung ihrer Arbeit öffentliche Mittel aus dem Bundeshaushalt. Aufgrund ihrer Stellung als Organteile des Bundestages wird dies – in Abgrenzung zur Parteienfinanzierung – als Parlamentsfinanzierung angesehen.²⁵ Wegen ihrer Einbindung in die organisierte Staatlichkeit und weil sie die Arbeit des Parlaments unterstützen, hat das Bundesverfassungsgericht ihre Vollfinanzierung aus staatlichen Mitteln gebilligt.²⁶ Ihre Finanzierung unterliegt jedoch einer „strikten Zweckbindung“²⁷: Fraktionsmittel dürfen ausschließlich zur Erfüllung von Fraktionsaufgaben verwendet werden. Sie sind der Höhe nach durch die Kosten der parlamentarischen Aufgabenerfüllung begrenzt.²⁸

Die Parteienfinanzierung hingegen ist durch das Gebot der Staatsfreiheit geprägt²⁹: Parteien sollen nicht über die Finanzierung in Abhängigkeit vom Staat geraten, dies wäre mit ihrer Funktion und Stellung (wurzelnd im gesellschaftlich-politischen Bereich), wie Art. 21 GG sie umschreibt, nicht zu vereinbaren.³⁰ Die staatliche Parteienfinanzierung unterliegt daher Einschränkungen. Eine direkte Finanzierung ist nur als Teilfinanzierung zulässig, weil die Parteien wirtschaftlich und organisatorisch auf die Zustimmung und Unterstützung der Bürger angewiesen bleiben müssen.³¹ Zudem wird der zulässige Umfang der staatlichen Finanzierung einerseits durch die relative Obergrenze der „selbst erwirtschafteten Einnahmen“ der Parteien beschränkt. Andererseits muss sich die staatliche Finanzierung im Sinne einer absoluten Obergrenze auf das beschränken, was

23 BVerfGE 11, 266 (273); 69, 92 (110); 73, 40 (85); 107, 339 (358); 148, 11 (24).

24 BVerfGE 20, 56 (104 f.).

25 BVerfGE 20, 56 (105); Hölscheidt, Die Finanzen der Bundestagsfraktionen, DÖV 2000, 712 (713).

26 Waldhoff, in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetenrecht, 2. Aufl. 2023, § 58 Rn. 6 ff. mit Verweis auf: BVerfGE 20, 56 (104 f.); 62, 194 (202); 80, 188 (231); BVerfG, Beschluss vom 19. Mai 1982 – 2 BvR 630/81; und VerfGH RhPf, Urteil vom 19.08.2002 – VGH O 3/02.

27 BVerfGE 80, 188 (231); 140, 1 (31); 146, 327 (346).

28 BVerfGE 20, 56 (105); BVerfGE 165, 206.

29 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 18. Aufl. 2024, Art. 21 Rn. 36; BVerfGE 165, 206 (246).

30 BVerfGE 73, 40 (86); 111, 382 (408).

31 BVerfGE 104, 289 (299); 111, 382 (408).

zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien unerlässlich ist und von diesen nicht selbst aufgebracht werden kann.³²

Werden Fraktionsmittel entgegen diesen Grundsätzen für Parteiaufgaben verwendet, verstößt dies einerseits gegen die Zweckbindung der Fraktionsmittel und führt andererseits in Umgehung der oben genannten Obergrenzen zu einer rechtswidrigen verdeckten Parteienfinanzierung.

3.3. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen

Dass Fraktionen Öffentlichkeitsarbeit betreiben und in diesem Rahmen über ihre politisch-parlamentarische Arbeit informieren dürfen, ist inzwischen weitgehend unstrittig.³³ Das Bundesverfassungsgericht hat sich zur Verfassungsmäßigkeit der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen bisher nicht explizit geäußert, jedoch die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsarbeit im AbgG in einer Entscheidung aus dem Jahr 2015 unbeanstandet gelassen.³⁴

Somit dürfen die Fraktionen ihre Politik, ihre Maßnahmen und Vorhaben sowie künftige Fragen darlegen und erläutern. Wegen der – nicht immer einfachen, aber gebotenen (s. unter 3.1. und 3.2.) – Trennung zwischen Parteien und Fraktionen muss die Öffentlichkeitsarbeit gewisse verfassungsrechtliche Grenzen einhalten.³⁵

3.4. Keine verdeckte Parteienfinanzierung

Die Grenze der zulässigen und damit finanzierbaren Öffentlichkeitsarbeit einer Fraktion ist überschritten, wenn damit die dahinterstehende politische Partei finanziert wird.³⁶ Verboten ist eine direkte und indirekte Parteifinanzierung sowie die Wahlwerbung aus Fraktionszuschüssen.³⁷ Sofern also eine Fraktion für ihre Partei werbend tätig wird, handelt es sich für diese um eine geldwerte Leistung.³⁸ Damit wird die absolute Obergrenze für die staatliche Parteifinanzierung umgangen, es handelt sich somit um eine unzulässige verdeckte Parteienfinanzierung.³⁹ Wenn die

32 BVerfGE 85, 264 (290); BVerfGE 165, 206 (246).

33 Hölscheidt, Die Finanzen der Bundestagsfraktionen, DÖV 2000 712 (713); Cancik, Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen, ZG 2007, 349 (357); Heintzen, Die Trennung von staatlicher Fraktions- und staatlicher Parteifinanzierung, DVBl. 2003, 706 (708); Kretschmer, Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen im Spannungsbogen von Idealtypik und Realitätsdruck, ZG 2003, 1 (7 ff.), Waldhoff, in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetenrecht, 2. Aufl. 2023, § 58 Rn. 26.

34 BVerfGE 140, 1 ff.

35 Schröder, Die Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit von Parlamentsfraktionen, NVwZ 2005, 1280 (1281).

36 Waldhoff, in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetenrecht, 2. Aufl. 2023, § 58 Rn. 26.

37 Schröder, Die Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit von Parlamentsfraktionen, NVwZ 2005, 1280 (1281).

38 Lenski, Regierungs- und Fraktionsarbeit als Parteiarbeit, DÖV 2014, 585 (589).

39 Schröder, Die Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit von Parlamentsfraktionen, NVwZ 2005, 1280 (1281).

Öffentlichkeitsarbeit einer Fraktion allerdings politisch lediglich mittelbar auch der Partei zugutekommt, ist dies hinzunehmen.⁴⁰

Um eine verdeckte Parteienfinanzierung zu vermeiden, darf die Fraktion nur über ihre Arbeit, nicht über die Arbeit der Partei informieren. Publikationen, Veranstaltungen etc. müssen dementsprechend die Fraktion klar als Urheber ausweisen und einen hinreichenden Bezug zur politischen Arbeit der Fraktion im Bundestag haben, wobei ihr insoweit aufgrund der Fraktionsautonomie ein weiter Einschätzungsspielraum zusteht.⁴¹

3.5. Chancengleichheit der Parteien

Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen hat darüber hinaus die Chancengleichheit der Parteien und anderer Wahlbewerber (Art. 21 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 S. 1, Art. 3 Abs. 1 GG) zu beachten. Die Chancengleichheit von nicht im Parlament vertretenen Parteien kann verletzt sein, wenn Fraktionen ihre Mittel unzulässig für Wahlwerbung einsetzen. Da Parteien außerhalb des Parlaments nicht über zusätzliche Mittel aus der Fraktionskasse verfügen, die sie für den Wahlkampf einsetzen könnten,⁴² würde dadurch die Wettbewerbslage zwischen den politischen Parteien in unzulässiger Weise verändert.⁴³ Auch mit Blick auf die Chancengleichheit müssen Fraktionen mithin darauf achten, dass ein hinreichender Bezug zu ihrer Arbeit besteht und sie eindeutig als Urheber ausgewiesen sind. Vor diesem Hintergrund ist insbesondere in der Vorwahlzeit Zurückhaltung geboten.⁴⁴

3.6. Übertragbarkeit der Grundsätze für die Öffentlichkeitsarbeit von Regierungen

Das Bundesverfassungsgericht hat sich eingehend mit der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung beschäftigt und dafür enge Grenzen gesetzt, die sich aus einem Zusammenspiel von Demokratieprinzip, Chancengleichheit der Parteien und Freiheit der Wahl ergeben.⁴⁵ Die zulässige Öffentlichkeitsarbeit hört dort auf, wo die staatliche Informationstätigkeit zu einem parteiergreifenden Einwirken von Staatsorganen in die Wahlen zur Volksvertretung⁴⁶ bzw. den allgemeinen

40 Waldhoff, in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetenrecht, 2. Aufl. 2023, § 58 Rn. 26.

41 Waldhoff, in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetenrecht, 2. Aufl. 2023, § 58 Rn. 26; s. auch: VerfGH RhPf, Urteil vom 19. August 2002 – VGH O 3/02: „einen hinreichenden Bezug zur parlamentarischen Arbeit“ und Verzicht „auf eine ausdrückliche, gezielte Werbung für die Partei und deren Personal“.

42 Schröder, Die Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit von Parlamentsfraktionen, NVwZ 2005, 1280 (1283).

43 Schröder, Die Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit von Parlamentsfraktionen, NVwZ 2005, 1280 (1282); zur Bremer Bürgerschaft: BVerfG, Beschluss vom 19.5.1982 – 2 BvR 630/81; s. auch: BremStGH, Entsch. vom 16.11.1996 – St 5/96; OVG Schleswig, Urteil vom 30.9.1997 – 2 K 9/97; VerfGH Rheinl.-Pfalz, Urteil vom 19.8.2002 – VGH O 3/02.

44 Merten, Ein Malbuch als Prüfstein der Fraktionsfinanzierung, DVBl. 2020, 918; s. auch: VerfGH NRW, Beschluss vom 16.07.2013 – VerfGH 17/12.

45 Lenski, Regierungs- und Fraktionsarbeit als Parteiarbeit, DÖV 2014, 585 (586).

46 BVerfGE 44, 125 (147 ff.)

politischen Meinungskampf⁴⁷ wird. Insbesondere mit Blick auf die Chancengleichheit nicht in der Regierung vertretener Parteien (Art. 21 Abs. 1, 38 Abs. 1 S. 1 GG) unterliegt die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung der Neutralitätspflicht.⁴⁸

Fraglich ist, ob sich diese Rechtsprechung auf die Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen übertragen lässt. Das Bundesverfassungsgericht hat dies bisher nicht getan. In der Literatur ist dies umstritten.⁴⁹ Die Anwendung des Neutralitätsgebots auf die Fraktionen dürfte jedoch im Hinblick auf die parlamentarische Stellung der Fraktionen⁵⁰ abzulehnen sein. Fraktionen unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Aufgabe wesentlich von anderen Bundesorganen: Zwar sind sie Teil der organisierten Staatlichkeit (s.o.), ihre Aufgaben innerhalb des Staates (innerhalb des Parlaments) erfüllen sie jedoch gerade dadurch, dass sie politische Standpunkte, Zielsetzungen und Lösungen erarbeiten und vorstellen, um in der Auseinandersetzung mit anderen Fraktionen und der Regierung gemeinwohldienliche Entscheidungen zu treffen.⁵¹ Fraktionen stehen gerade nicht für die Allgemeinheit der Staatsbürger, sondern nur für einen Teil der Allgemeinheit.⁵² Das Neutralitätsgebot kann für sie insofern nicht gleichermaßen wie für die Regierung gelten.⁵³

4. Verfassungsrechtliche Bewertung des Gesetzentwurfs

Die Neufassung von § 55 Abs. 3 AbgG-E dürfte den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen entsprechen.

Mit der Formulierung von § 55 Abs. 3 S. 2 AbgG-E „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“ wird sichergestellt, dass sich die Öffentlichkeitsarbeit im zulässigen Rahmen bewegt. Insbesondere erlaubt die Vorschrift nicht die Unterrichtung über allgemeine, vom parlamentarischen Betrieb losgelöste Themen oder Informationen über die Arbeit der fraktionstragenden Partei, sondern verlangt einen hinreichenden Bezug der Öffentlichkeitsarbeit zur parlamentarischen Arbeit. Dass die Vermittlung politischer Standpunkte der Fraktion mittelbar auch der Partei zugutekommt, ist, wie erläutert, hinzunehmen. Abs. 3 S. 5 stellt klar, dass die Fraktionen – im Gegensatz zu anderen Staatsorganen – nicht dem Gebot der politischen

47 BVerfGE 138,102 (118); 148, 11 (33); 154, 320 (339); BVerfG Urt. v. 15.6.2022 – 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20.

48 BVerfGE 44, 125 (149 f.)

49 S. dazu: Braun/Benterbusch, Zulässigkeit und Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen, ZParl 2002, 651 (657 f.).

50 Schröder, Die Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit von Parlamentsfraktionen, NVwZ 2005, 1280 (1281).

51 OVG Koblenz, Urteil v. 19.8.2002 – 0 3/02; s. auch: Koch/Mohring, Zur Öffentlichkeitsarbeit von Parlamentsfraktionen, ThürVBl., 2010, 199 (200).

52 Heintzen, Die Trennung von staatlicher Fraktions- und staatlicher Parteienfinanzierung, DVBl. 2003, 706 (709).

53 Waldhoff, in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetenrecht, 2. Aufl. 2023, § 58 Rn. 27; Schröder, Die Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit von Parlamentsfraktionen, NVwZ 2005, 1280 (1281).

Neutralität unterliegen. Die Fraktionen müssen jedoch auch nach der Neuregelung bei der Öffentlichkeitsarbeit Vorsicht walten lassen, um nicht unzulässige Parteiwerbung zu betreiben.

Dies wird durch die Neufassung von § 55 Abs. 3 AbgG-E zum einen dadurch abgesichert, dass nun ausdrücklich festgelegt wird, dass Fraktionen als Urheber erkennbar sein müssen (§ 55 Abs. 3 S. 6 AbgG-E). Zum anderen legt § 55 Abs. 3 S. 7 AbgG-E fest, dass sechs Wochen vor der Bundestagswahl die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen nur aus einem besonderen parlamentarischen Anlass zulässig ist. Damit wird sichergestellt, dass gerade in der Vorwahlzeit, in der die Grenze von zulässiger Fraktionsöffentlichkeitsarbeit und unzulässiger Parteiwerbung leichter verschwimmen kann, besondere Zurückhaltung geübt wird und die Chancengleichheit der nicht im Parlament vertretenen Parteien gewahrt wird.

Durch Abs. 3 S. 3 wird klargestellt, dass die Fraktionen nur im Rahmen ihrer zulässigen Aufgabenwahrnehmung bei der Wahl der Mittel, des Orts, der Zeit und der Häufigkeit ihrer Unterrichtung frei sind. Die oben genannten verfassungsrechtlichen Grenzen sind mithin bei der Wahl zu berücksichtigen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass § 55 Abs. 3 AbgG-E den Fraktionen zwar einen weiten Spielraum bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit überlässt, jedoch auch geeignet ist, Rechtsklarheit über die Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit zu schaffen. Aufgrund der Nähe von politischen Parteien und Fraktionen ist jedoch auch im Rahmen der Neuregelung Vorsicht geboten und ein parteiwerbender Eindruck unbedingt zu vermeiden. § 55 Abs. 3 AbgG-E bemüht sich, dies durch die Ausweisung der Fraktionen als Urheber und die Zurückhaltung in Vorwahlzeiten sicherzustellen.

5. Anwendungsfälle der Rückforderung rechtswidrig verwendeter Fraktionsmittel

Eine rechtswidrige Verwendung von Fraktionsmitteln gem. § 58 Abs. 5 AbgG-E liegt dann vor, wenn sie entgegen § 58 Abs. 4 S. 1 AbgG nicht für Aufgaben verwendet werden, die den Fraktionen nach dem Grundgesetz, dem AbgG oder der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages obliegen. Insbesondere ist gem. § 58 Abs. 4 S. 2 AbgG eine Verwendung für Parteiaufgaben unzulässig. Sofern also Fraktionsmittel nicht für Fraktionsaufgaben in diesem Sinne verwendet werden, sondern etwa – direkt oder mittelbar – für die hinter der Fraktion stehende Partei eingesetzt werden, handelt es sich um eine rechtswidrige Verwendung und können die verwendeten Mittel gem. § 58 Abs. 5 AbgG-E zurückgefordert werden. Darüber hinaus dürfen Fraktionsmittel auch nicht für die Finanzierung einzelner Abgeordneter eingesetzt werden. Diese erhalten selbst eine Aufwandsentschädigung (§ 11 AbgG) und eine Amtsausstattung (§ 12 AbgG) und dürfen nicht zusätzlich mit (zweckgebundenen) Fraktionsmitteln finanziert werden. Denn dies würde wiederum fraktionslose Abgeordnete ungerechtfertigt benachteiligen.⁵⁴ Auch in diesen Fällen ist eine Rückforderung nach Maßgabe von § 58 Abs. 5 AbgG-E möglich.
