



Abschließende Mitteilung

an die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag
über die Prüfung der

Nutzung der Sozialen Medien durch die Fraktionen
zur Unterrichtung der Öffentlichkeit
gemäß § 55 Absatz 3 Abgeordnetengesetz

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: I 2 - 0000689

15. Februar 2023

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkungen	5
2	Aktuelle Prüfung	5
2.1	Rechtlicher Rahmen	5
2.2	Methodik	7
2.3	Nutzung der Sozialen Netzwerke durch die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen	8
3	Unsere Feststellungen	10
3.1	Zeitraum I (Wochen 1 bis 5)	10
3.2	Zeitraum II (Woche 6)	11
3.3	Beispiele	13
3.4	Gemeinsamer YouTube-Kanal von Fraktion und Partei	16
4	Würdigung und Empfehlung	16
5	Stellungnahme der Fraktion	17
5.1	Rechtlicher Rahmen zu eng ausgelegt	17
5.2	„Gemeinsamer YouTube-Kanal“ aufgegeben	18
5.3	Umfang der kritisierten Öffentlichkeitsarbeit ist gering	18
6	Abschließende Bewertung	19
6.1	Enge gesetzliche Regelung gibt Rahmen vor	20
6.2	Fraktionstätigkeit muss für Adressaten erkennbar sein	21
6.3	Unterrichtung darf keine anderen Inhalte enthalten	22
7	Fazit	23

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die Nutzung der Sozialen Medien durch die Fraktionen des Deutschen Bundestages (Fraktionen) zur Unterrichtung der Öffentlichkeit gemäß § 55 Absatz 3 Abgeordnetengesetz (AbgG) im Wahljahr 2021 geprüft. Er hat der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen) das vorläufige Ergebnis der Prüfung im Juli 2022 mitgeteilt. Die Stellungnahme der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 15. September 2022 ist in der vorliegenden Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt. Der Bundesrechnungshof hat Folgendes festgestellt:

- 0.1 Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen veröffentlichte in den sechs Wochen vor der Bundestagswahl 2021 – also vom 16. August bis zum 26. September 2021 – in den vier Sozialen Netzwerken Facebook, Instagram, Twitter und YouTube insgesamt 160 Beiträge. Rein zahlenmäßig waren die Beiträge der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Vergleich zu den anderen Fraktionen unauffällig. (vgl. Textziffer 2.3)
- 0.2 In den ersten fünf Wochen vom 16. August bis zum 19. September 2021 veröffentlichte die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen insgesamt 140 Beiträge. Von 30 mittels einer Zufallsstichprobe gezogenen Beiträgen waren 21 unzulässig. Dies entspricht einer Unzulässigkeitsquote von 70 % der betrachteten Stichprobe. Entweder berichtete die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen nicht über eine Fraktionstätigkeit gemäß § 58 Absatz 4 AbgG oder die Unterrichtungen waren mit weiteren politischen Botschaften aufgeladen, wie sie für parteipolitische Tätigkeiten üblich sind. Zum Teil enthielten die Beiträge auch Partei- oder Wahlwerbung. Aus dem Ergebnis der Zufallsstichprobe lässt sich schließen, dass sehr wahrscheinlich mehr als die Hälfte aller in diesem Zeitraum veröffentlichten Beiträge der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen gegen die rechtlichen Vorgaben verstößt. (vgl. Textziffer 3.1)
- 0.3 In der sechsten Woche vom 20. bis zum 26. September 2021 veröffentlichte die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen insgesamt 20 Beiträge. Davon waren 15 unzulässig. Dies entspricht einer Unzulässigkeitsquote von 75 % aller in dieser Woche veröffentlichten Beiträge. Auch hier berichtete die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen entweder nicht über eine Fraktionstätigkeit gemäß § 58 Absatz 4 AbgG oder die Unterrichtungen waren mit weiteren politischen Botschaften aufgeladen oder enthielten Partei- oder Wahlwerbung. (vgl. Textziffer 3.2)
- 0.4 Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen betrieb einen gemeinsamen YouTube-Kanal mit der Partei Bündnis 90/Die Grünen. Bei allen Beiträgen war nicht erkennbar, ob sie von der Fraktion oder der Partei stammen. (vgl. Textziffer 3.4)

- 0.5 Im Ergebnis hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass sehr wahrscheinlich mehr als die Hälfte der veröffentlichten Beiträge der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in den Sozialen Medien gegen die rechtlichen Vorgaben verstößt. Der hohe Anteil an unzulässigen Beiträgen deutet auf ein strukturelles Problem hin. Er hat der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen empfohlen,
- ihre Mitglieder über die geltenden rechtlichen Bestimmungen für die Verwendung von Fraktionsmitteln zu informieren,
 - die in diesem Bereich eingesetzten Beschäftigten regelmäßig zu schulen,
 - die Einrichtung einer zentralen Instanz zu erwägen, die sicherstellt, dass unzulässige Beiträge nicht veröffentlicht werden sowie
 - ihren YouTube-Kanal von der Partei zu trennen. (vgl. Textziffer 4)
- 0.6 Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen weist in ihrer Stellungnahme die Bewertungen und Schlussfolgerungen des Bundesrechnungshofes zurück. Er berücksichtige nicht hinreichend, dass das AbgG den Fraktionen eine eigenständige Öffentlichkeitsarbeit zubillige. Erforderlich sei – der verfassungsmäßigen Ordnung entsprechend – die antagonistische Arbeit des Deutschen Bundestages wirklichkeitsgetreu auch in den Sozialen Medien darzustellen. Die die Regierung tragenden Fraktionen verteidigen diese, während die Oppositionsfraktionen diese angreifen. Sie sehe daher den Bedarf einer normativen Klarstellung zur Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen. Die Äußerungen des Bundesrechnungshofes könnten zu Unrecht den Eindruck erwecken, Fraktionen würden mit massivem Mitteleinsatz unter Missachtung der rechtlichen Grenzen massiv die öffentliche Meinung beeinflussen. Dagegen teile sie die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass es Sanktionsmöglichkeiten für die zweckwidrige Verwendung von Fraktionsmitteln bedarf. Den von Fraktion und Partei seinerzeit gemeinsam genutzten YouTube-Kanal habe die Fraktion aufgegeben. (vgl. Textziffer 5)
- 0.7 Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Auffassung. Das Gesetz und die darin enthaltene Grenze für die Zulässigkeit einer Unterrichtung der Öffentlichkeit werden nicht durch Regeln der Betreiber Sozialer Medien, technische Beschränkungen oder Gepflogenheiten der Nutzer modifiziert oder gar außer Kraft gesetzt. Soweit die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen anführt, sie könne nach der Rechtslage die antagonistische Arbeit des Deutschen Bundestages in den sozialen Medien nicht wirklichkeitsgetreu darstellen, obliegt es der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen als Teil des Gesetzgebungsorgans Deutscher Bundestag, im Rahmen der verfassungsrechtlichen Möglichkeiten und Grenzen auf eine aus ihrer Sicht zeitgemäße und praktikable Gesetzesregelung hinzuwirken. Der Bundesrechnungshof unterstützt, dass die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in ihrer Stellungnahme ausdrücklich normative Klarstellungen zur Öffentlichkeitsarbeit befürwortet hat. Dies ändert jedoch nichts daran, dass – bis zu einer etwaigen Rechtsänderung – die gegenwärtige Rechtslage gilt und die Fraktionen hierdurch gebunden sind. (vgl. Textziffern 6 und 7)

1 Vorbemerkungen

Die Fraktionen erhalten jährlich Geld- und Sachleistungen aus dem Bundeshaushalt. Die Geldleistungen für alle Fraktionen beliefen sich im Haushaltsjahr 2022 auf etwas mehr als 126 Mio. Euro.¹ Als Sachleistungen erhalten die Fraktionen u. a. Räume in Liegenschaften des Deutschen Bundestages, deren Einrichtung und die technische Ausstattung. Diese Geld- und Sachleistungen sind zweckgebunden. Die Fraktionen dürfen sie nur für Fraktionsaufgaben einsetzen und ausdrücklich nicht für Parteiaufgaben.

Am 12. Januar 2021 unterrichtete der Bundesrechnungshof den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung in einem Bericht nach § 99 Bundeshaushaltsordnung (BHO) über strukturelle Defizite bei der Verwendung und Kontrolle von Fraktionsmitteln. Diese Defizite sind vor dem Hintergrund der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung in besonderer Weise bedenklich und geeignet, die Legitimation des Systems der Fraktionsfinanzierung in Frage zu stellen. Sie bergen die Gefahr, dass Fraktionen diese Mittel für Parteiaufgaben oder Wahlkampfzwecke einsetzen. Denn eine zweckwidrige Verwendung der Mittel hat bislang keine spürbaren Konsequenzen.

Die ordnungsgemäße Verwendung der Fraktionsmittel ist von besonderer Bedeutung. Wir haben daher geprüft, ob und inwieweit die Fraktionen in den sechs Wochen vor der Bundestagswahl 2021 bei der Unterrichtung der Öffentlichkeit in den Sozialen Medien über ihre Tätigkeit die geltenden Normen beachtet haben.² Mit Blick auf die seinerzeit anstehende Wahl sind wir dabei insbesondere der Frage nachgegangen, ob und inwieweit die Fraktionen nicht nur über ihre Tätigkeit unterrichten, sondern direkt oder indirekt für „ihre“ Partei und damit für deren Wiederwahl werben. In unserer Prüfungsmitteilung vom 18. Juli 2022 teilten wir der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen das vorläufige Ergebnis unserer Prüfung mit. Dazu nahm sie mit Schreiben vom 15. September 2022 Stellung. Die Stellungnahme ist in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt. Damit schließen wir die Prüfung ab.

2 Aktuelle Prüfung

2.1 Rechtlicher Rahmen

Als Teil des Verfassungsorgans Deutscher Bundestag haben die Fraktionen einen rechtlichen Anspruch auf Geld- und Sachleistungen aus dem Bundeshaushalt (§ 58 Absatz 1 AbgG). Diese Leistungen dürfen sie nur für Aufgaben verwenden, die ihnen nach dem Grundgesetz, dem AbgG und der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) obliegen (§ 58 Absatz 4 Satz 1 AbgG). Die Fraktionsmittel unterliegen also einer Zweckbindung. Eine

¹ Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2022, Einzelplan 02, Kapitel 0212, Titel 684 01.

² Datenschutzrechtliche Fragestellungen waren nicht Gegenstand der Prüfung.

Verwendung für Parteiaufgaben ist unzulässig (§ 58 Absatz 4 Satz 2 AbgG). Das bedeutet insbesondere, dass die Fraktionen keine Partei- oder Wahlwerbung aus diesen Mitteln finanzieren dürfen.

Die Fraktionen und ihre Mitglieder können die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten (§ 55 Absatz 3 AbgG). Entsprechend der Zweckbindung der den Fraktionen gewährten Leistungen muss es sich bei dem Unterrichtsgegenstand zwingend um eine Aufgabe der Fraktion handeln, die ihr nach dem Grundgesetz, dem AbgG oder der GO-BT obliegt. Im AbgG heißt es dazu allgemein, die Fraktionen „wirken an der Erfüllung der Aufgaben des Deutschen Bundestages mit“ (§ 55 Absatz 1 AbgG). Die GO-BT konkretisiert, wie die Fraktionen an der Aufgabenerfüllung des Parlaments mitwirken können und nennt im Einzelnen die innerparlamentarischen Wahl-, Artikulations- und Initiativrechte der Fraktionen. Gemeinsam haben all diese Aufgaben, dass sie „nach innen“ – also in das Parlament hinein – gerichtet sind.

Bei jeder Unterrichtung muss klar und eindeutig erkennbar sein, dass es sich beim Gegenstand der Unterrichtung in Gänze um eine Tätigkeit handelt, die Aufgabe der Fraktion gemäß § 58 Absatz 4 AbgG ist. Enthält eine Unterrichtung mehrere Unterrichtsgegenstände, müssen alle Tätigkeiten aus dem Aufgabenkreis der Fraktion gemäß § 58 Absatz 4 AbgG stammen. Partei- oder Wahlwerbung dürfen diese Unterrichtungen nicht enthalten, auch dann nicht, wenn daneben oder am Rande zugleich über eine Tätigkeit aus dem Aufgabenkreis der Fraktion gemäß § 58 Absatz 4 AbgG unterrichtet wird.

Weitere Vorgaben für die Fraktionen zur Bewirtschaftung der ihnen zur Verfügung gestellten Mittel enthält das AbgG nicht. Es sieht allerdings in § 59 Absatz 1 AbgG vor, dass der Ältestenrat nach Anhörung des Bundesrechnungshofes Ausführungsbestimmungen erlässt, in denen Einzelheiten der Haushalts- und Wirtschaftsführung zu regeln sind. Nach dem Willen des Gesetzgebers sollen diese die Gebote der wirtschaftlichen und ordnungsgemäßen Verwendung der den Fraktionen zur Verfügung gestellten Geld- und Sachleistungen konkretisieren. Seit nunmehr fast 30 Jahren steht eine solche Regelung aus.

Abgeleitet aus dem AbgG ergeben sich für die veröffentlichten Beiträge der Fraktionen in den Sozialen Medien demnach die folgenden zwei Gruppen:

Zulässig	Unzulässig
sind Beiträge, in denen die Fraktionen ausschließlich über Fraktionstätigkeiten gemäß § 58 Absatz 4 AbgG unterrichten.	sind Beiträge, in denen die Fraktionen • nicht über eine Fraktionstätigkeit gemäß § 58 Absatz 4 AbgG unterrichten, • den Unterrichtsgegenstand mit weiteren politischen Botschaften aufladen, wie sie für parteipolitische Tätigkeiten typisch sind, oder • zugleich Partei- oder Wahlwerbung platzieren.

2.2 Methodik

Die Kommunikation in den Sozialen Medien ist dynamisch: Netzwerke kommen neu hinzu, gewinnen oder verlieren an Bedeutung. Wir haben uns in dieser Prüfung auf die vier Netzwerke mit hoher öffentlichkeitswirksamer Relevanz fokussiert, die im Prüfungszeitraum von allen Fraktionen genutzt wurden: Facebook, Instagram, Twitter und YouTube.

Unsere Erhebung umfasste die sechs Wochen vor der Bundestagswahl – vom 16. August bis zum 26. September 2021 (Gesamtzeitraum). Sie erfasste alle veröffentlichten Beiträge, die jedem angemeldeten Nutzer³ der Netzwerke zugänglich sind. Neben einem manuellen Screening haben wir IT-Systeme zur Datenspeicherung eingesetzt und die Beiträge systematisch dokumentiert. Dabei haben wir allein die von den Fraktionen veröffentlichten Inhalte betrachtet und bewertet.

Alle Fraktionen haben in Summe 1 904 Beiträge veröffentlicht. Um diese Beiträge zu bewerten, haben wir zwei unterschiedliche Methoden gewählt:

- Den Zeitraum vom 16. August bis zum 19. September 2021 (Zeitraum I) haben wir mithilfe von statistischen Verfahren untersucht. In diesem Zeitraum haben die Fraktionen insgesamt 1 649 Beiträge veröffentlicht. Wegen der hohen Anzahl wählten wir für unsere Auswertung aus allen veröffentlichten Beiträgen eine Stichprobe von 30 Beiträgen je Fraktion per Zufall aus (Zufallsstichprobe). Die Stichprobenelemente haben wir einzeln gesichtet und klassisch bewertet⁴ und daraus eine Unzulässigkeitsquote für die Stichprobe ermittelt.

Mithilfe der Zufallsstichprobe können wir zugleich Aussagen über die Gesamtheit aller Beiträge (Grundgesamtheit) in diesem Zeitraum treffen. Die Unzulässigkeitsquote in der Stichprobe ist dabei der beste unverzerrte⁵ Schätzer für den Anteil unzulässiger Beiträge in der Grundgesamtheit (Punktschätzung). Weil eine Stichprobe ausgewertet wird, muss der Punktschätzer nicht exakt mit dem Anteil unzulässiger Beiträge in der Grundgesamtheit übereinstimmen. Um auch diese Unsicherheit noch zu berücksichtigen, haben wir statistisch zusätzlich sogenannte Vertrauensintervalle (auch als Konfidenzintervall bezeichnet) berechnet. Ein Vertrauensintervall gibt in der vorliegenden Konstellation den Bereich an, in dem der Anteil unzulässiger Beiträge in der Grundgesamtheit („wahrer Wert“) mit einer vorgegebenen Wahrscheinlichkeit liegt.

Darüber hinaus haben wir mit einem Hypothesentest die Wahrscheinlichkeit dafür bestimmt, dass die Fraktionen im Zeitraum I mehrheitlich unzulässige Beiträge veröffentlicht

³ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit verwenden wir in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung das generische Maskulinum, das die weibliche Form ausdrücklich miteinschließen soll.

⁴ Mittels Subsumtion des Sachverhaltes unter die anzuwendenden Rechtsvorschriften, nicht automatisiert und ohne Einsatz von Instrumenten der künstlichen Intelligenz.

⁵ Der beste unverzerrte Schätzer ist derjenige mit der kleinsten Streuung. Unverzerrt ist ein Punktschätzer dann, wenn er im Mittel den tatsächlichen Wert in der Grundgesamtheit korrekt angibt.

haben. Mehrheitlich unzulässige Beiträge wären dabei als Hinweis auf strukturelle Mängel zu verstehen. Von mehrheitlich unzulässigen Beiträgen ist auszugehen, wenn der Hypothesentest die Nullhypothese, dass die Fraktion mehrheitlich zulässig unterrichtet, mit einer hohen Sicherheitswahrscheinlichkeit verwirft.

- Im Zeitraum vom 20. September bis zum 26. September 2021 (Zeitraum II) haben wir ergänzend zur IT-gestützten Speicherung und Dokumentation aufgrund der zeitlichen Nähe zur Bundestagswahl alle veröffentlichten Beiträge geprüft. In der betrachteten Woche haben die Fraktionen insgesamt 255 Beiträge⁶ in den Netzwerken veröffentlicht. Unsere Auswertung hat auch solche temporären Beiträge einbezogen, die bei einer automatisierten Speicherung nicht erfasst werden.

2.3 Nutzung der Sozialen Netzwerke durch die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen veröffentlichte im Gesamtzeitraum in den vier Netzwerken insgesamt 160 Beiträge. Durchschnittlich waren das 27 Beiträge pro Woche.

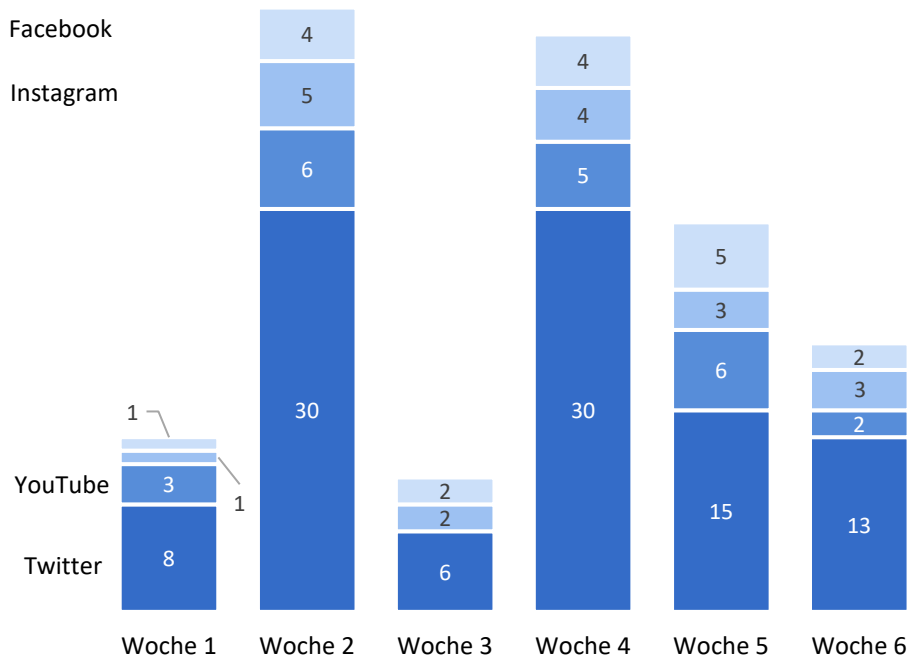
Die Anzahl der Beiträge in den einzelnen Netzwerken war im Wochenvergleich unterschiedlich. Abbildung 1 zeigt, wie sich die Beiträge der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen auf die vier Netzwerke in den einzelnen Wochen verteilen.

⁶ Einschließlich der temporären Beiträge bei Facebook und Instagram.

Abbildung 1

Beiträge je Netzwerk im Wochenverlauf unterschiedlich

Im Erhebungszeitraum von sechs Wochen schwankten sowohl die Anzahl der Beiträge als auch deren Verteilung auf die unterschiedlichen Netzwerke.



Grafik: Bundesrechnungshof.

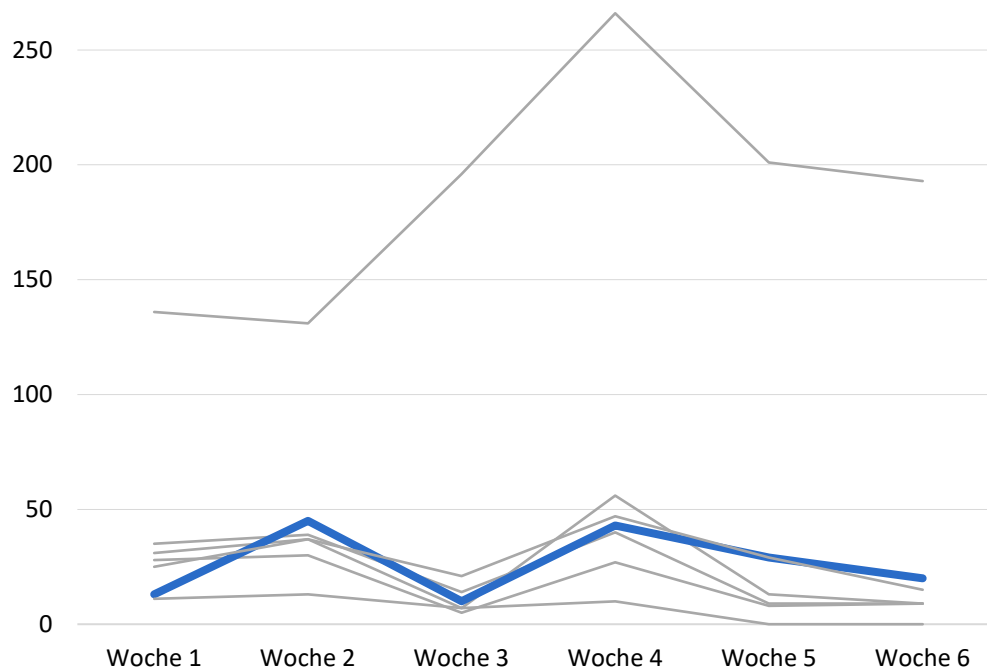
Von den 160 Beiträgen entfielen mit 102 die meisten auf Twitter (64 %).

Rein zahlenmäßig waren die Beiträge der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Vergleich zu den anderen Fraktionen im gesamten Erhebungszeitraum unauffällig (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2

Zahlenmäßiger Vergleich der Beiträge der Fraktionen

Im direkten Vergleich mit den anderen Fraktionen war die Anzahl der Beiträge der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (blaue Linie) unauffällig. Nur eine Fraktion veröffentlichte deutlich mehr Beiträge.



Grafik: Bundesrechnungshof.

3 Unsere Feststellungen

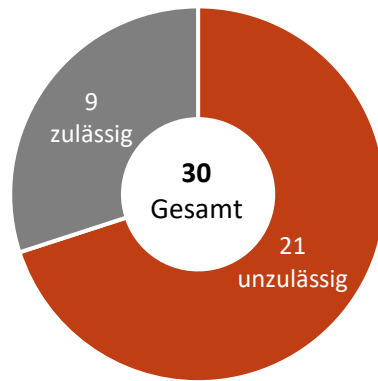
3.1 Zeitraum I (Wochen 1 bis 5)

Im Zeitraum vom 16. August bis zum 19. September 2021 veröffentlichte die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen insgesamt 140 Beiträge auf Facebook, Instagram, Twitter und YouTube. Daraus wählten wir eine Zufallsstichprobe von 30 Beiträgen aus (siehe Anlage 1). Von den 30 untersuchten Beiträgen waren 21 unzulässig (siehe Abbildung 3). Dies entspricht einer Unzulässigkeitsquote von 70 % der Zufallsstichprobe. Entweder berichtete die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen nicht über eine Fraktionstätigkeit gemäß § 58 Absatz 4 AbgG oder die Unterrichtungen waren mit weiteren politischen Botschaften aufgeladen, wie sie für parteipolitische Tätigkeiten üblich sind. Zum Teil enthielten die Beiträge auch Partei- oder Wahlwerbung.

Abbildung 3

Anteil unzulässiger Beiträge sehr hoch

Im Zeitraum 16. August bis 19. September 2021 überwogen die unzulässigen Beiträge der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen deutlich.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Aus dem Ergebnis der Zufallsstichprobe lässt sich mittels Konfidenzintervall und Hypothesentest ableiten, dass der Anteil unzulässiger Beiträge

- mit einer Wahrscheinlichkeit von 97,5 % über 53 %
- und mit einer Wahrscheinlichkeit von 98 % über 50 % lag.

Im Kern bedeutet diese statistische Auswertung, dass – bezogen auf die Grundgesamtheit – mit einer Wahrscheinlichkeit von nahezu 100 % mehr als die Hälfte der veröffentlichten Beiträge der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Zeitraum I gegen die rechtlichen Vorgaben verstieß.

3.2 Zeitraum II (Woche 6)

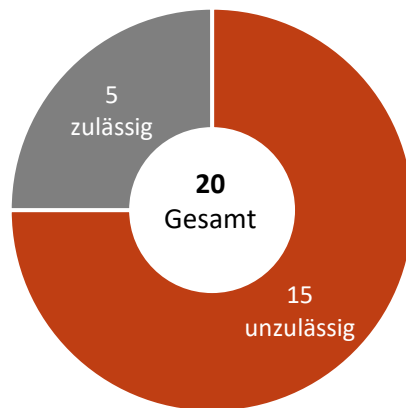
Im Zeitraum vom 20. bis zum 26. September 2021 veröffentlichte die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen insgesamt 20 Beiträge, davon 2 auf Facebook, 3 auf Instagram, 13 auf Twitter und 2 auf YouTube (siehe Anlage 2).

Von den insgesamt 20 veröffentlichten Beiträgen waren 15 unzulässig. Dies entspricht einer Unzulässigkeitsquote von 75 % aller in diesem Zeitraum veröffentlichten Beiträge (siehe Abbildung 4). Auch hier berichtete die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen entweder nicht über eine Fraktionstätigkeit gemäß § 58 Absatz 4 AbgG oder die Unterrichtungen waren mit weiteren politischen Botschaften aufgeladen oder enthielten Partei- oder Wahlwerbung.

Abbildung 4

Anteil unzulässiger Beiträge sehr hoch

Im Zeitraum 20. bis 26. September 2021 überwogen die unzulässigen Beiträge der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen deutlich.



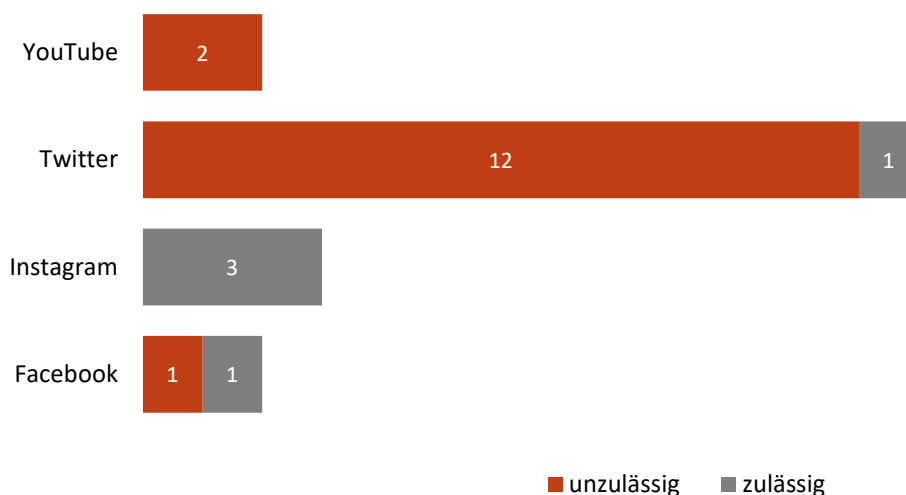
Grafik: Bundesrechnungshof.

Die zulässigen und unzulässigen Beiträge der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen verteilen sich auf das jeweilige Medium wie in Abbildung 5 dargestellt.

Abbildung 5

Verteilung der unzulässigen Beiträge nach Medium

Im Zeitraum 20. bis 26. September 2021 waren der weit überwiegende Teil der Beiträge der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen auf Twitter und YouTube unzulässig.



Grafik: Bundesrechnungshof.

3.3 Beispiele

Die nachfolgenden Beispiele (siehe Abbildungen 6 bis 11) zeigen typische unzulässige Beiträge (vgl. Textziffer 2).

Abbildungen 6 und 7

Kein zulässiger Unterrichtsgegenstand erkennbar



Bei diesem Beitrag handelt es sich um ein politisches Statement zum Thema Kinderrechte. Eine konkrete Fraktionstätigkeit gemäß § 58 Absatz 4 AbgG ist nicht erkennbar.

Quelle: Beitrag vom 23. August 2021;
<https://www.facebook.com/Gruene.im.Bundestag/photos/a.206268600115/10159634497430116/>.



Der Tweet weist auf eine politische Position zum Thema Klima hin. Eine konkrete Fraktionstätigkeit gemäß § 58 Absatz 4 AbgG ist nicht erkennbar.

Quelle: Tweet vom 10. September 2021;
<https://twitter.com/24725119/status/1436252431944495137>.

Parteilpolitische oder wahlwerbende Botschaften neben zulässigem Unterrichtsgegenstand unzulässig



Der Tweet unterrichtet zwar über einen gemeinsamen Vorschlag von drei Oppositionsfractionen, den die Koalitionsfractionen abgelehnt haben. Er enthält jedoch (negative) Wahlwerbung („Diese Koalition hat fertig.“ und #KeinWeiterSo).



Quelle: Beitrag vom 21. September 2021;
<https://twitter.com/GrueneBundestag/status/1440253786979639313?s=20>.



Der Retweet unterrichtet zwar über eine Sondersitzung eines Ausschusses. Er enthält jedoch (negative) Wahlwerbung („Diese #Koalition ist sowas von fertig.“).

Quelle: Retweet vom 1. September 2021;
<https://twitter.com/24725119/status/1433073752443658246>.

Partei- und Wahlwerbung immer unzulässig

Grüne im Bundestag Retweeted

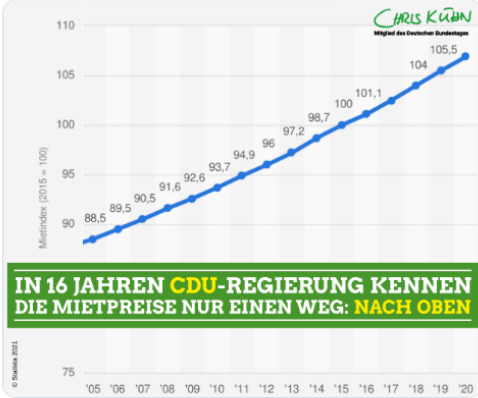
Chris Kühn @ChrisKuehn_mdb

Das ist die Entwicklung des Mietpreisindex zwischen 2005 & 2020. Die #GroKo hat die steigenden #Mieten in ihrer Zeit nicht in den Griff bekommen.

#KeinWeiterSo! Hier die #grünen Lösungen gegen hohe Mieten & für den #Aufbruch beim bezahlbaren #Wohnen:

gruene-bundestag.de/themen/bauen-w...

Translate Tweet



4:04 PM · Sep 20, 2021 · Twitter Web App

Der Tweet enthält partei- und wahlwerbende Aussagen („Die #GroKo hat die steigenden #Mieten in ihrer Zeit nicht in den Griff bekommen.“) und Hashtags (#KeinWeiterSo und #Aufbruch).

Quelle: Retweet vom 20. September 2021;
<https://twitter.com/24725119/status/1439973120144773122>.

Grüne im Bundestag @GrueneBundestag

Es braucht endlich eine Klimapolitik, die auf Vorsorge und Schutz aufgebaut ist.

Die nächste Regierung muss eine Klimaregierung werden.

– @ABaerbock



Annalena Baerbock (Archiv)

11:36 vorm. · 7. Sep. 2021 · Twitter Web App

81 Retweets 7 Zitierte Tweets 736 „Gefällt mir“-Angaben

Der Tweet wirbt für die Wahl der Partei und der Spitzenkandidatin.

Quelle: Tweet vom 7. September 2021;
<https://twitter.com/24725119/status/1435175170881335296>.

3.4 Gemeinsamer YouTube-Kanal von Fraktion und Partei

Den YouTube-Kanal betrieben die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und die Partei Bündnis 90/Die Grünen gemeinsam. Bei allen veröffentlichten Beiträgen war daher nicht erkennbar, ob sie von der Fraktion oder von der Partei stammen.

4 Würdigung und Empfehlung

Unsere Prüfungsfeststellungen haben gezeigt, dass – bezogen auf die Grundgesamtheit – mit einer Wahrscheinlichkeit von nahezu 100 % im Gesamtzeitraum vom 16. August bis zum 26. September 2021 mehr als die Hälfte der in den Sozialen Medien veröffentlichten Beiträge der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen gegen die rechtlichen Vorgaben verstieß.⁷ Die vollständige Auswertung aller Beiträge in der letzten Woche vor der Bundestagswahl bestätigt dabei das Ergebnis der Zufallsstichprobe. In all diesen Fällen hat die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen die ihr aus dem Bundeshaushalt für ihre Fraktionsaufgaben zur Verfügung gestellten Mittel zweckwidrig eingesetzt.

Viele Beiträge ließen keinen eindeutigen Bezug zu einer Fraktionstätigkeit gemäß § 58 Absatz 4 AbgG erkennen. In anderen Fällen unterrichtete die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zwar über eine Fraktionstätigkeit. Die Beiträge waren jedoch mit weiteren Botschaften aufgeladen, wie sie für parteipolitische Tätigkeiten typisch sind. In einigen Fällen enthielten die Beiträge Partei- oder Wahlwerbung. Sowohl politisch aufgeladene als auch partei- oder wahlwerbende Beiträge sind besonders kritisch, da sie die Vorgaben der staatlichen Parteienfinanzierung unterlaufen. Weil die Fraktion mit der Partei Bündnis 90/Die Grünen zusammen einen YouTube-Kanal betrieb, war nicht erkennbar, inwieweit die Fraktion nur Fraktionsaufgaben und die Partei nur Parteiaufgaben wahrnahm. Im Ergebnis muss sich die Fraktion daher die Parteihalte zurechnen lassen, sodass die Beiträge unzulässig sind.

Der hohe Anteil an unzulässigen Beiträgen deutet darauf hin, dass hier ein strukturelles Problem vorliegt. Vor diesem Hintergrund haben wir der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen empfohlen,

- die Mitglieder der Fraktion über die hier geltenden rechtlichen Bestimmungen für die Verwendung von Fraktionsmitteln zu informieren,
- die in diesem Bereich eingesetzten Beschäftigten der Fraktion regelmäßig zu schulen,
- die Einrichtung einer zentralen Instanz in der Fraktion zu erwägen, die sicherstellt, dass unzulässige Beiträge nicht veröffentlicht werden sowie
- ihren YouTube-Kanal von der Partei zu trennen.

⁷ Aus dem Ergebnis der Zufallsstichprobe lässt sich ableiten, dass der Anteil unzulässiger Beiträge mit einer Wahrscheinlichkeit von 98 % über 50 % lag.

5 Stellungnahme der Fraktion

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen weist in ihrer Stellungnahme unsere Bewertungen und Schlussfolgerungen zurück. Sie sehe ebenfalls den Bedarf einer normativen Klarstellung zur Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen. Anders ließen sich die unterschiedlichen Blickwinkel nicht vereinheitlichen. Sie teile zudem die im Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 BHO vom 12. Januar 2021 vertretene Auffassung, es bedürfe Sanktionsmöglichkeiten für die zweckwidrige Verwendung von Fraktionsmitteln.

Im Einzelnen erläutert sie in ihrer Stellungnahme:

5.1 Rechtlicher Rahmen zu eng ausgelegt

Das AbgG erlaube es den Fraktionen, die Öffentlichkeit über ihre Arbeit zu unterrichten. Nach der Vorstellung des historischen Gesetzgebers sollte eine große Spannbreite von Maßnahmen erlaubt sein. Maßnahmen in Sozialen Medien seien ersichtlich nicht ausgeschlossen.⁸ Entscheidend sei, dass die Fraktion über ihre Tätigkeit im Deutschen Bundestag informiere – es sei daher immer „ein Bezug der Öffentlichkeitsarbeit zur Tätigkeit im Parlament“ erforderlich.

Das AbgG billige den Fraktionen eine eigenständige Öffentlichkeitsarbeit zu, weil nur so die – der verfassungsmäßigen Ordnung entsprechend – antagonistische Arbeit des Deutschen Bundestages wirklichkeitsgetreu dargestellt werden könne.⁹ Die die Regierung tragenden Fraktionen verteidigten diese, während die Oppositionsfraktionen diese angriffen. Aus Sicht der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen sei es daher verfehlt, wenn die Öffentlichkeitsarbeit einem „Sachlichkeitsgebot“ unterworfen würde.

Unsere Bewertungen seien daher nicht nachzuvollziehen und auch nicht den Wertungen der Verfassung zu entnehmen. Dies zeigten drei Beispiele:

- Der im Beispiel in Abbildung 8 beanstandete Satz „Diese Koalition hat fertig.“ verdeutliche nur, dass man der Regierung und den sie tragenden Fraktionen ablehnend gegenüberstehe. Solche wertenden Äußerungen als wahlwerbend zu bewerten, stehe „mit den verfassungsrechtlichen Wertungen in einem Spannungsverhältnis“.
- Gleiches gelte für den beanstandeten Retweet in Abbildung 9. Die Abgeordnete schilderte zu ihrem – ihr von der Fraktion zugewiesenen – Aufgabengebiet einen konkreten und aktuellen parlamentarischen Vorgang, der diesen Schluss rechtfertige. Wenn die Fraktion derartige Äußerungen nicht in einem Retweet stützen dürfe, verliere die

⁸ Hier verweist die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen auf Seite 10 der Bundestagsdrucksache 12/6067.

⁹ Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen bezieht sich hierbei auf Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Urteil vom 25. August 2005, Aktenzeichen 2 BvE 4/05 sowie Urteil vom 30. Juni 2009, Aktenzeichen 2 BvE 2/08.

parlamentarische Öffentlichkeitsarbeit „gerade im Lichte der verfassungsrechtlichen Wertungen“ ihren Sinn.

- Im Beispiel in Abbildung 11 dürften wir den parlamentarischen Bezug der Äußerung der Abgeordneten – die zugleich Spitzenkandidatin der Partei zur Bundestagswahl war – nicht ausblenden. Der Tweet stamme von einem Tag, an welchem im Deutschen Bundestag zur Situation in der Bundesrepublik Deutschland debattiert wurde. Die Abgeordnete habe sich in ihrer Rede nahezu wortgleich geäußert. Bei näherer Betrachtung sei der Beitrag daher nur ein Hinweis, um die Bürgerinnen und Bürger zu animieren, sich über den heftigen Austausch im Deutschen Bundestag zu informieren.

5.2 „Gemeinsamer YouTube-Kanal“ aufgegeben

Als unmittelbare Reaktion auf die Diskussion mit dem Bundesrechnungshof stelle die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen Beiträge nicht mehr an der gleichen Stelle wie die Partei ein. Sie teile die Auffassung, dass die Urheberschaft von Beiträgen klar erkennbar sein müsse.

Sie stelle aber klar, dass sie nicht der Partei eine mit Fraktionsmitteln geschaffene Infrastruktur zur Verfügung gestellt habe. Vielmehr habe die Partei den Kanal begründet, der später auch von der Fraktion genutzt wurde, um interessierten Nutzern die Suche zu erleichtern. Die Absicht, eine möglichst große Adressatenzahl in den Sozialen Medien zu erreichen, sei legitim. Mit geringen finanziellen Mitteln eine hohe Wirkung zu erzielen, dürfe den Fraktionen nicht zum Vorwurf gemacht werden. Dies sei im Gegenteil zumindest grundsätzlich im Sinne einer wirtschaftlichen Verwendung der Mittel.

5.3 Umfang der kritisierten Öffentlichkeitsarbeit ist gering

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen ist der Meinung, unsere Prüfungsmitteilung könne zu Unrecht den Eindruck erwecken, die Fraktionen beeinflussten mit wirtschaftlich massivem Mitteleinsatz – unter Missachtung rechtlicher Grenzen – massiv die öffentliche Meinung. Zum einen habe die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen ihre Öffentlichkeitsarbeit in den Sozialen Medien vor der Wahl reduziert. Zum anderen sei es abwegig, dass mit den im Prüfungszeitraum veröffentlichten 140 Beiträgen ein illegitimer Einfluss auf die Meinungsbildung in der Gesellschaft stattgefunden habe. Weiterhin sei der wirtschaftliche Wert dieser wenigen Beiträge kaum messbar. Dies gelte insbesondere, wenn die Fraktion Beiträge ihrer Mitglieder retweete. Dramatisierende Darstellungen seien daher nicht angebracht. Näherer Darstellung bedürfte allerdings die Tatsache, dass eine Fraktion alleine im geprüften Zeitraum wesentlich mehr veröffentlichte als alle anderen.

6 Abschließende Bewertung

Wir sind in dieser Prüfung der Frage nachgegangen, ob die Fraktionen die ihnen aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung gestellten Mittel bei der Nutzung Sozialer Medien als Unterichtungsmittel i. S. v. § 55 Absatz 3 AbgG zweckentsprechend – also ordnungsgemäß – eingesetzt haben.¹⁰ Somit ist jeder unzulässige Beitrag zu beanstanden, unabhängig von der Höhe der dafür eingesetzten Haushaltsmittel. Dementsprechend ist der genaue zeitliche und finanzielle Aufwand für Tweets oder Retweets, der sich – wie die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zu Recht vorträgt – bei einem Retweet nicht exakt beziffern lässt, unerheblich. Entscheidend ist, dass die Fraktion keine Mittel für zweckwidrige Beiträge einsetzen darf, gleich wie hoch der Mitteleinsatz ist und ob es möglich ist, ihn exakt zu berechnen.¹¹ Dies wäre ggf. für die Festsetzung einer Sanktion bedeutsam. Eine gesetzliche Anspruchsgrundlage für die Rückforderung zweckwidrig verwendeter Fraktionsmittel und für zusätzliche Sanktionsmöglichkeiten gegen Fraktionen fehlt jedoch. Die Bundestagsverwaltung fordert deshalb weder Fraktionsmittel zurück noch verhängt sie Sanktionen. Verstöße bleiben daher in der Praxis für die Fraktionen ohne Konsequenzen. Dies hat der Bundesrechnungshof bereits in der Vergangenheit gerügt.¹²

Über die Frage, inwieweit die Fraktionen die Mittel aus dem Bundeshaushalt für öffentlichkeitswirksame Maßnahmen, also für eine Unterrichtung der Öffentlichkeit gemäß § 55 Absatz 3 AbgG und damit auch für Beiträge in Sozialen Medien verwenden dürfen, besteht keine Einigkeit.¹³ Im Zentrum steht die Frage, was Grundgesetz und AbgG zulassen.

In diesem Zusammenhang ist folgende Klarstellung wichtig:

Der Bundesrechnungshof prüft nicht, inwieweit sich Abgeordnete, also auch Fraktionsmitglieder oder Funktionsträger in den oder außerhalb der Sozialen Medien äußern dürfen, d. h. welche etwaigen inhaltlichen Grenzen also bei einer parlamentarischen Debatte oder außerparlamentarischen Veranstaltungen (Talkshows, Interviews, Pressekonferenzen, Parteitage usw.) zu beachten sind. Soweit Fraktionen bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit jedoch die ihnen aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung gestellten Fraktionsmittel verwenden, prüft der Bundesrechnungshof, ob sie diese ordnungsgemäß und wirtschaftlich einsetzen.

¹⁰ Siehe hierzu im Einzelnen Textziffer 2.1.

¹¹ Jeder Beitrag nutzt die Infrastruktur der Fraktion. Beim Erstellen sind dies Personal- und IT-Ausstattung, beim Verbreiten ist dies vor allem die Nutzung der Reichweite des mit Fraktionsmitteln betriebenen Accounts der Fraktion.

¹² Siehe hierzu den 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, veröffentlicht auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes.

¹³ Siehe hierzu den 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, veröffentlicht auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes.

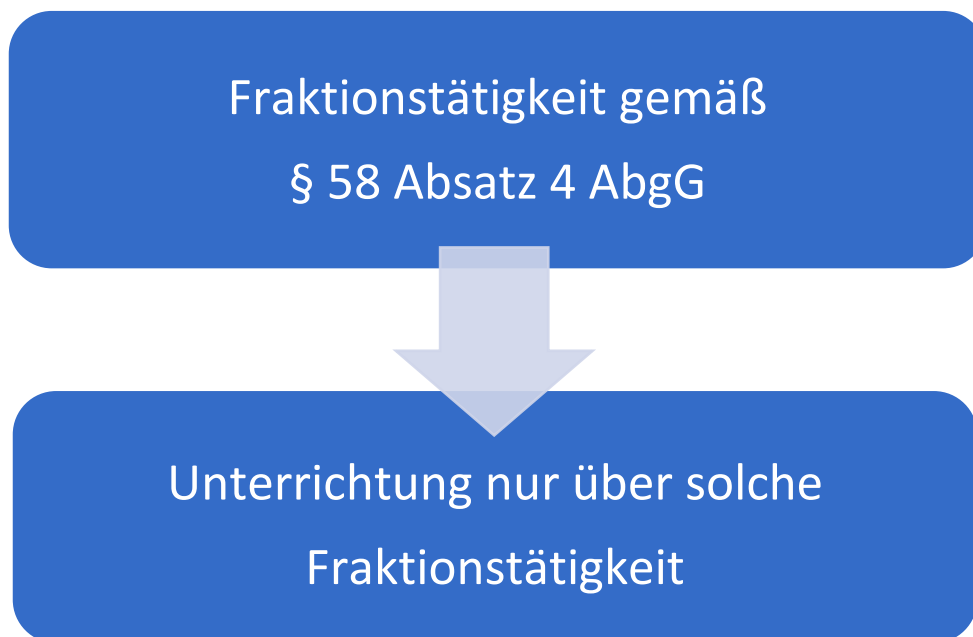
6.1 Enge gesetzliche Regelung gibt Rahmen vor

Der Gesetzgeber hat im AbgG ausdrücklich und restriktiv geregelt, inwieweit die Fraktionen Mittel aus dem Bundeshaushalt für öffentlichkeitswirksame Maßnahmen einsetzen dürfen: Fraktionen und ihre Mitglieder dürfen gemäß § 55 Absatz 3 AbgG die Öffentlichkeit ausschließlich **über ihre Tätigkeit** unterrichten. Damit ist – de lege lata - kein Raum für eine expansive, allumfassende und eigenständige Öffentlichkeitsarbeit; d. h. es muss immer zunächst eine Tätigkeit der Fraktion vorliegen, über die die Fraktion dann unterrichtet (strenge Akzessorietät):

Abbildung 12

Strenge Akzessorietät

Es muss immer zunächst eine Tätigkeit der Fraktion vorliegen, über die die Fraktion dann unterrichtet.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Der Gesetzgeber engt dies noch weiter ein: Er definiert in § 58 Absatz 1 und 4 Satz 1 AbgG, dass die Fraktion die ihr aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung gestellten Geld- und Sachleistungen ausschließlich für ihre im Grundgesetz, im AbgG und in der GO-BT definierten Aufgaben nutzen darf. Akzessorisch dazu darf sie die Öffentlichkeit auch nur darüber unterrichten.

Eine von der Fraktionstätigkeit losgelöste Öffentlichkeitsarbeit hat der Gesetzgeber, jedenfalls bislang, bewusst nicht gestattet. Die definierten Aufgaben der Fraktionen sind – bis auf die in § 55 Absatz 2 AbgG geregelte Zusammenarbeit mit anderen Parlamenten und Fraktionen – ausschließlich innerparlamentarisch. Dies bestätigt die von der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen zitierte Beschlussempfehlung zum Entwurf eines Sechzehnten Gesetzes zur

Änderung des Abgeordnetengesetzes, nach der unter die Aufgaben der Fraktion fällt, „die Öffentlichkeit über die Willensbildung **innerhalb der Fraktion und des Parlaments** zu unterrichten, um das **parlamentarische** Geschehen für die Bürger durchschaubar zu gestalten [und] die Akzeptanz **parlamentarischer** Entscheidungen zu fördern [...]“.¹⁴

Die Finanzierung aus dem Bundeshaushalt ist für die der parlamentarischen Koordination dienende Arbeit bestimmt und insoweit zweckgebunden.¹⁵ Dies entspricht auch der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.¹⁶ Diese enge Zweckbindung an die innerparlamentarischen Aufgaben der Fraktionen ist auch dem Verbot geschuldet, Fraktionsmittel für Parteiaufgaben einzusetzen (§ 58 Absatz 4 Satz 2 AbgG). Die Tätigkeiten der Fraktionen müssen sich so eindeutig von denen der Parteien abgrenzen lassen, dass keine Gefahr einer missbräuchlichen Verwendung von Fraktionsmitteln für Parteiarbeit besteht. Insoweit war die Trennung der YouTube-Aktivitäten von Fraktion und Partei ein Schritt in die richtige Richtung.

6.2 Fraktionstätigkeit muss für Adressaten erkennbar sein

Naturgemäß ist bei der Bewertung der Zulässigkeit von öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen immer auf die Adressatensicht abzustellen. Denn es geht ja gerade darum, die Adressaten über die Tätigkeit der Fraktion zu unterrichten. Wenn er aber schon gar nicht erkennt, dass es sich um eine Fraktionstätigkeit handelt, kann die Unterrichtung ihren Zweck nicht erreichen.

Auf die Sozialen Medien übertragen bedeutet dies: Die Fraktionstätigkeit muss so konkret dargestellt sein, dass sie unmittelbar und zweifelsfrei (ohne weiteres Wischen oder Klicken) in dem Beitrag erkennbar ist. Ist eine Tätigkeit der Fraktion nicht unmittelbar aus dem Beitrag selbst erkennbar, ist er unzulässig. Unabhängig davon, ob eine Tätigkeit der Fraktion erkennbar ist oder nicht, sind Beiträge unzulässig, die eindeutig partei- oder wahlwerbend sind.

Anders als die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in ihrer Stellungnahme meint, reicht es nicht, wenn die Beiträge „einen Bezug [...] zur Tätigkeit im Parlament“ haben. Diese Formulierung lässt schon nicht erkennen, wo die Grenze zwischen zulässigen und unzulässigen Beiträgen dann zu ziehen wäre. Sie würde den Gesetzeswortlaut des § 55 Absatz 3 AbgG aushöhlen, da nahezu jedes Thema irgendwann im parlamentarischen Raum behandelt wurde oder werden könnte. Die Tätigkeit als Tatbestandsmerkmal entfele praktisch.

¹⁴ Bundestagsdrucksache 12/6067, Seite 10.

¹⁵ Vgl. Morlok in Dreier, Grundgesetz Kommentar, Artikel 38, Randnummer 190.

¹⁶ Siehe zuletzt Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Oktober 2018, Aktenzeichen 2 BvQ 90/18, Randnummer 14: „Als im Organstreit verfolgbare eigene Rechte von Fraktionen kommen aber nur solche im innerparlamentarischen Raum in Betracht (vgl. BVerfGE 91, 246 <250 f.>; 100, 266 <270>; 124, 161 <187>).“

Der Fraktion obliegt es, die Erkennbarkeit der Fraktionstätigkeit sicherzustellen. Denn gerade bei den Sozialen Medien wäre es lebensfremd und entspräche nicht den tatsächlichen Nutzungsgewohnheiten, wenn man verlangen oder gar unterstellen würde, dass Nutzer bei jedem Beitrag ermitteln, worin die Tätigkeit der Fraktion liegt. Bedarf es zusätzlicher Recherchen, wie weiterer Klicks und Lesen von verlinkten Inhalten, ist die Fraktionstätigkeit in dem Beitrag für den Adressaten nicht ersichtlich. Es handelt es sich dann nicht um eine Unterrichtung über eine Tätigkeit der Fraktion i. S. d. § 55 Absatz 3 AbgG. Entsprechend muss aus einem Beitrag selbst erkennbar sein und sich nicht erst aus einer Recherche ergeben, dass ein verwendetes Zitat eines Fraktionsmitglieds aus einer bestimmten Debatte im Plenum des Deutschen Bundestages stammt. Anderenfalls ist er unzulässig. Unabhängig davon, ob eine Fraktionstätigkeit in einem Beitrag erkennbar ist oder nicht, ist dieser immer unzulässig, wenn der Beitrag Partei- oder Wahlwerbung enthält.¹⁷

6.3 Unterrichtung darf keine anderen Inhalte enthalten

Aus der vom Gesetz vorgegebenen strengen Akzessorietät folgt zwingend, dass die Fraktion mit aus Haushaltsmitteln finanzierten öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen ausschließlich über ihre Tätigkeit unterrichten darf. Dabei macht das Gesetz zum „Stil der Unterrichtsmaßnahme“ keine konkreten Vorgaben. Es kommt auch nicht darauf an, ob die Regierungs- und Oppositionsfraktionen die Arbeit des Deutschen Bundestages nur antagonistisch darstellen können. Entscheidend ist die strenge Akzessorietät: Die Fraktion darf nur über ihre Tätigkeit unterrichten. D. h. 100 % des Unterrichtsgegenstands müssen Fraktionsaufgabe i. S. d. § 58 Absatz 4 AbgG sein. Lädt die Fraktion aber für sich genommen zulässige Unterrichtsgegenstände mit weiteren Botschaften auf, so ist die gesetzlich vorgegebene strenge Akzessorietät nicht mehr gegeben. Ist auch nur ein Teil einer Unterrichtsmaßnahme unzulässig, infiziert er somit die gesamte Unterrichtsmaßnahme und macht sie insgesamt unzulässig. Dies gilt auch bei Beiträgen in den Sozialen Medien.

In den Sozialen Medien ist es üblich, andere Profile in dem jeweiligen Medium oder Begriffe mit Hashtags zu verlinken. Hierbei werden in Beiträgen Namen oder Begriffe markiert, so dass Nutzer mit einem einfachen Klick auf andere Profilseiten gelangen oder andere Beiträge mit demselben Hashtag angezeigt bekommen. Entsprechend verbreitet ist es, dass Fraktionen persönliche Profile von Fraktions- und Parteimitgliedern oder partei- oder wahlbezogene Hashtags in ihren Beiträgen verlinken. Eine solche Verlinkung oder Hashtags sind fakultativ, technisch zwingend erforderlich sind sie jedenfalls nicht. Somit handelt es sich bei einer solchen Verlinkung um einen getrennt zu betrachtenden weiteren Unterrichtsgegenstand. Dabei kommt es nicht darauf an, ob eine solche Verlinkung den Gepflogenheiten

¹⁷ So z. B. im Beispiel in Abbildung 11. Die Verlinkung der persönlichen Profilseite der Spitzenkandidatin und der Text: „Die nächste Regierung muss eine Klimaregierung werden.“ werben für die Wahl der Partei und der Spitzenkandidatin. Ob es sich, wie die Fraktion vorträgt, um einen nahezu wortgleichen Ausschnitt aus einer Rede eines Fraktionsmitglieds im Deutschen Bundestag an dem Tag der Veröffentlichung des Beitrags handelt, ist aus diesem heraus nicht erkennbar. Im Gegenteil ist der Klammerzusatz „(Archiv)“ für den Nutzer ein Indiz, dass es sich nicht um ein aktuelles Bild handelt. Der Text des Beitrags ist auch nicht als Zitat gekennzeichnet.

der Kommunikation in sozialen Netzwerken entspricht und die Reichweite der eigenen Beiträge erhöht. Sie unterrichtet nicht ausschließlich über eine Fraktionstätigkeit. Vorliegend hatte die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in einigen Fällen über ihre Tätigkeit unterrichtet. Sie hatte Beiträge jedoch zusätzlich mit Verlinkungen von persönlichen Profiseiten oder partei- oder wahlbezogenen Hashtags versehen.¹⁸

Soweit die Fraktion Twitter-Beiträge ihrer Mitglieder und anderer Nutzer retweetet, macht sie sich diese zu eigen. Für Retweets gelten daher dieselben Regeln wie für eigene Beiträge.¹⁹ Sie sind ebenso nur dann zulässig, wenn sie ausschließlich über eine Tätigkeit der Fraktion unterrichten.²⁰ Wenn die Fraktion Beiträge teilt oder retweetet, muss also auch in einem solchen Beitrag jeweils eine Fraktionstätigkeit gemäß § 58 Absatz 4 AbgG Unterrichtsgegenstand sein und diese Tätigkeit auch aus dem Beitrag erkennbar sein. Ist dies nicht der Fall, ist die Verbreitung nicht zulässig.

7 Fazit

Das Gesetz und die darin enthaltene Grenze für die Zulässigkeit einer Unterrichtung der Öffentlichkeit werden nicht durch Regeln der Betreiber Sozialer Medien, technische Beschränkungen oder Gepflogenheiten der Nutzer modifiziert oder gar außer Kraft gesetzt. Sie gelten sowohl für die „klassische“ Öffentlichkeitsarbeit, die nicht Gegenstand dieser Prüfung war, als auch für die Sozialen Medien uneingeschränkt.²¹

Dementsprechend können die Fraktionen selbstverständlich die Sozialen Medien nutzen und ebenso klassische Pressearbeit betreiben. Das Gesetz beschränkt die Unterrichtung nicht auf bestimmte Medien. Dies gilt jedoch nicht hinsichtlich des erlaubten Umfangs der Nutzung der Medien.

Es ist auch nicht ohne Weiteres ersichtlich, dass die Fraktionen ihre Arbeit in den Sozialen Medien einstellen müssten. Dies verdeutlichen zulässige Beispiele der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen aus dieser Prüfung, in denen die Fraktion über ihre Tätigkeit unterrichtet hat. Dabei war selbst die durch Soziale Medien vorgegebene Begrenzung der Zeichenzahl kein Hinderungsgrund, jeweils die parlamentarische Tätigkeit hinreichend darzustellen.²²

Wir treten der Sicht der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen ausdrücklich nicht entgegen, wenn diese zum Ausdruck bringt, dass die Rechtslage die Unterrichtungsmöglichkeiten der

¹⁸ So im Beispiel in Abbildung 8. Der Beitrag enthielt neben einem zulässigen Unterrichtsgegenstand zugleich einen Hashtag mit einem Slogan aus der Wahlkampagne der Partei und weitere wahlwerbende Botschaften.

¹⁹ Das gilt entsprechend für andere Medien, z. B. das Teilen bei Facebook.

²⁰ So unterrichtet der Retweet im Beispiel in Abbildung 9 zwar über eine Fraktionstätigkeit, enthält daneben jedoch (negative) Wahlwerbung.

²¹ Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Juni 2020, Aktenzeichen 2 BvE 1/19, Randnummer 65.

²² So in den Beiträgen laufende Nummern 3, 64, 71 oder 92 im Netzwerk Twitter (Zeitraum I) oder laufende Nummern 44, 47, 48 und 54 in den Netzwerken Facebook, Instagram und YouTube (ebenfalls Zeitraum I).

Fraktionen stark einschränkt. Die Fraktion hält es für erforderlich, die aus ihrer Sicht aus der Verfassung abgeleitete antagonistische Arbeit des Deutschen Bundestages auch in den Sozialen Medien wirklichkeitsgetreu und auch zugespitzt darstellen zu können. Dies zu bewerten ist jedoch nicht Aufgabe des Bundesrechnungshofes. Vielmehr obliegt es der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen als Teil des Gesetzgebungsorgans Deutscher Bundestag, im Rahmen der verfassungsrechtlichen Möglichkeiten und Grenzen auf eine aus ihrer Sicht zeitgemäße und praktikable Gesetzesregelung hinzuwirken. Insoweit ist es folgerichtig, dass die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in ihrer Stellungnahme normative Klarstellungen zum Umfang zulässiger Öffentlichkeitsarbeit befürwortet hat.

Dies ändert jedoch nichts daran, dass – bis zu einer etwaigen Rechtsänderung – die gegenwärtige Rechtslage zu beachten und die Fraktionen durch diese gebunden sind. Insoweit ist es bedenklich, dass eine erhebliche Zahl von Beiträgen der Fraktion in den Sozialen Medien im Hinblick auf ihre Fraktionsfinanzierung über § 55 Absatz 3 AbgG nicht gesetzeskonform ist. Es bleibt Aufgabe dieser und aller Fraktionen, künftig eine rechtskonforme Nutzung der Sozialen Medien sicherzustellen und somit ihrer Vorbildfunktion als Teil des Gesetzgebungsorgans Deutscher Bundestag gerecht zu werden.

Dr. Mähring

Dr. Keller

Beglaubigt: Hofmann, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.

Zeitraum I - Zufallsstichprobe

lfd. Nr.	Create Time	Fraktion	Medium	Link	Bewertung	Erläuterung
3	08/16/2021 09:36:00	GRUENE	Twitter	https://twitter.com/24725119/status/1427172273971253250	zulässig	
35	08/25/2021 16:07:20	GRUENE	Facebook	http://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=10159638139100116&id=108841455115	unzulässig	Fraktionstätigkeit, aber aufgeladen durch Verlinkung auf persönliche Profilseite
44	08/26/2021 11:49:43	GRUENE	Youtube	https://youtube.com/watch?v=2R-FvW24UKA	zulässig	
47	08/26/2021 13:20:53	GRUENE	Instagram	https://www.instagram.com/p/CTCSXlqEow/	zulässig	
48	08/26/2021 13:24:05	GRUENE	Facebook	http://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=10159639693705116&id=108841455115	zulässig	
51	08/26/2021 14:24:16	GRUENE	Instagram	https://www.instagram.com/tv/CTCYFzCHDyX/	unzulässig	Fraktionstätigkeit, aber aufgeladen durch Verlinkung auf persönliche Profilseite
54	08/27/2021 10:37:13	GRUENE	Youtube	https://youtube.com/watch?v=x0g_Oh9_Vg4	zulässig	
56	08/27/2021 16:36:56	GRUENE	Twitter	https://twitter.com/24725119/status/1431264474107887623	unzulässig	Keine Fraktionstätigkeit
59	09/01/2021 13:38:59	GRUENE	Twitter	https://twitter.com/24725119/status/1433031628591403012	unzulässig	Keine Fraktionstätigkeit
62	09/01/2021 16:26:22	GRUENE	Twitter	https://twitter.com/24725119/status/1433073752443658246	unzulässig	Fraktionstätigkeit, aber aufgeladen durch wahlwerbende Botschaften
64	09/03/2021 09:42:51	GRUENE	Twitter	https://twitter.com/24725119/status/1433696980635635750	zulässig	
65	09/05/2021 09:30:06	GRUENE	Facebook	http://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=10159656577905116&id=108841455115	unzulässig	Keine Fraktionstätigkeit
71	09/07/2021 08:37:40	GRUENE	Twitter	https://twitter.com/24725119/status/1435130129034919936	zulässig	
75	09/07/2021 10:59:01	GRUENE	Twitter	https://twitter.com/24725119/status/1435165697508847618	unzulässig	Keine Fraktionstätigkeit
80	09/07/2021 11:58:24	GRUENE	Twitter	https://twitter.com/24725119/status/1435180642015268865	unzulässig	Keine Fraktionstätigkeit
84	09/07/2021 13:47:50	GRUENE	Twitter	https://twitter.com/24725119/status/1435208182943649795	unzulässig	Keine Fraktionstätigkeit
92	09/07/2021 18:03:29	GRUENE	Twitter	https://twitter.com/24725119/status/1435272518932312071	zulässig	
101	09/08/2021 15:32:16	GRUENE	Youtube	https://youtube.com/watch?v=JVK9a9YAG1A	unzulässig	Partei-/Wahlwerbung
102	09/09/2021 15:01:27	GRUENE	Twitter	https://twitter.com/24725119/status/1435951486786326528	unzulässig	Keine Fraktionstätigkeit
109	09/11/2021 09:37:28	GRUENE	Twitter	https://twitter.com/24725119/status/1436594730054389768	unzulässig	Keine Fraktionstätigkeit
112	09/14/2021 10:00:28	GRUENE	Twitter	https://twitter.com/24725119/status/1437687679206952960	unzulässig	Fraktionstätigkeit, aber aufgeladen durch wahlwerbende Botschaften
115	09/15/2021 09:26:56	GRUENE	Facebook	http://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=10159673318220116&id=108841455115	unzulässig	Keine Fraktionstätigkeit
124	09/15/2021 16:58:03	GRUENE	Twitter	https://twitter.com/24725119/status/1438155156084903944	unzulässig	Keine Fraktionstätigkeit
125	09/15/2021 17:01:41	GRUENE	Twitter	https://twitter.com/24725119/status/1438156068480245761	unzulässig	Keine Fraktionstätigkeit
129	09/16/2021 10:41:23	GRUENE	Twitter	https://twitter.com/24725119/status/1438422753095397381	unzulässig	Keine Fraktionstätigkeit
130	09/16/2021 11:03:48	GRUENE	Twitter	https://twitter.com/24725119/status/1438428393490550785	unzulässig	Keine Fraktionstätigkeit

Der Bundesrechnungshof hat für jede Fraktion computergestützt eine Zufallsstichprobe (n=30) gezogen. Bei der Zufallsauswahl mit Zurücklegen sind die lfd. Nr. 48, 51, 125 und 130 doppelt gezogen worden. Auf dieser Grundlage hat der Bundesrechnungshof eine Punktschätzung vorgenommen, ein zweiseitiges 95 %-Konfidenzintervall ermittelt und einen Hypothesentest durchgeführt (Nullhypothese: „Nicht mehr als 50 % der Beiträge der jeweiligen Fraktion sind unzulässig.“).

Zeitraum II - alle Beiträge

Lfd. Nr.	Create Time	Fraktion	Medium	Link	Bewertung	Erläuterung
1	09/20/2021 10:36:47	GRUENE	Facebook	http://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=10159681815520116&id=108841455115	zulässig	
2	09/20/2021	GRUENE	Instagram	story instagram	zulässig	
3	09/20/2021 09:54:31	GRUENE	Twitter	https://twitter.com/24725119/status/1439860511802380288	unzulässig	keine Fraktionstätigkeit
4	09/20/2021 13:44:15	GRUENE	Instagram	https://www.instagram.com/p/CUCs6M8KhCh/	zulässig	
5	09/20/2021 17:21:59	GRUENE	Twitter	https://twitter.com/24725119/status/1439973120144773122	unzulässig	Partei-/Wahlwerbung
6	09/20/2021 17:44:59	GRUENE	Twitter	https://twitter.com/24725119/status/1439978907273502721	zulässig	
7	09/20/2021 17:58:31	GRUENE	Twitter	https://twitter.com/24725119/status/1439982310309388290	unzulässig	Fraktionstätigkeit, aber aufgeladen durch wahlwerbende Botschaft
8	09/21/2021 09:58:18	GRUENE	Twitter	https://twitter.com/24725119/status/1440223849157517314	unzulässig	Partei-/Wahlwerbung
9	09/21/2021 10:41:23	GRUENE	Twitter	https://twitter.com/24725119/status/1440234690594541571	unzulässig	keine Fraktionstätigkeit
10	09/21/2021 11:57:15	GRUENE	Twitter	https://twitter.com/24725119/status/1440253784127463430	unzulässig	Fraktionstätigkeit, aber aufgeladen durch wahlwerbende Botschaft
11	09/21/2021 17:05:45	GRUENE	Facebook	http://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=10159684040885116&id=108841455115	unzulässig	Fraktionstätigkeit, aber aufgeladen durch wahlwerbende Botschaft
12	09/21/2021 17:32:53	GRUENE	Twitter	https://twitter.com/24725119/status/1440338250057404418	unzulässig	Fraktionstätigkeit, aber aufgeladen durch Verlinkung auf persönliche Profilseite
13	09/22/2021 17:32:43	GRUENE	Twitter	https://twitter.com/24725119/status/1440700594855952393	unzulässig	keine Fraktionstätigkeit
14	09/23/2021	GRUENE	Instagram	story instagram	zulässig	
15	09/23/2021 09:39:05	GRUENE	Twitter	https://twitter.com/24725119/status/1440943787832975365	unzulässig	keine Fraktionstätigkeit
16	09/23/2021 11:47:00	GRUENE	Twitter	https://twitter.com/24725119/status/1440975981565648899	unzulässig	keine Fraktionstätigkeit
17	09/23/2021 12:59:08	GRUENE	Twitter	https://twitter.com/24725119/status/1440994132802084864	unzulässig	Fraktionstätigkeit, aber aufgeladen durch wahlwerbende Botschaft
18	09/23/2021 13:08:42	GRUENE	YouTube	https://youtube.com/watch?v=eQys96WKReo	unzulässig	Partei-/Wahlwerbung
19	09/24/2021 15:09:44	GRUENE	Twitter	https://twitter.com/24725119/status/1441389388815032321	unzulässig	keine Fraktionstätigkeit
20	09/24/2021 16:27:28	GRUENE	YouTube	https://youtube.com/watch?v=owKQCd1WIHQ	unzulässig	Partei-/Wahlwerbung