



Abschließende Mitteilung

an die SPD-Fraktion 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 SPD-Fraktion	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
4	Würdigung und Empfehlung	16
5	Stellungnahme der Fraktion	16
5.1	Rechtlicher Rahmen zu eng gefasst	17
5.2	Mathematisch-statistische Methode zweifelhaft	18
5.3	Beiträge unzutreffend bewertet	18
6	Abschließende Bewertung	19
6.1	Bundesrechnungshof bestimmt Prüfungsmethode	19
6.2	Rechtlicher Rahmen gibt zulässige Nutzung von Sozialen Medien vor	20
6.2.1	Enge gesetzliche Regelung gibt Rahmen vor	20
6.2.2	Fraktionstätigkeit muss für Adressaten erkennbar sein	22
6.2.3	Unterrichtung darf keine anderen Inhalte enthalten	23
7	Fazit	24

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 SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag (SPD-Fraktion) das vorläufige Ergebnis der Prüfung im Juli 2022 mitgeteilt. Die Stellungnahme der SPD-Fraktion vom 15. September 2022 ist in der vorliegenden Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt. Der Bundesrechnungshof hat Folgendes festgestellt:

- 0.1 Die SPD-Fraktion 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 107 Beiträge. Rein zahlenmäßig waren die Beiträge der SPD-Fraktion 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 SPD-Fraktion insgesamt 98 Beiträge. Von 30 mittels einer Zufallsstichprobe gezogenen Beiträgen waren 24 unzulässig. Dies entspricht einer Unzulässigkeitsquote von 80 % der betrachteten Stichprobe. Entweder berichtete die SPD-Fraktion 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 SPD-Fraktion gegen die rechtlichen Vorgaben verstößt. (vgl. Textziffer 3.1)
- 0.3 In der sechsten Woche vom 20. bis zum 26. September 2021 veröffentlichte die SPD-Fraktion insgesamt neun Beiträge. Davon waren alle unzulässig. Dies entspricht einer Unzulässigkeitsquote von 100 % aller in dieser Woche veröffentlichten Beiträge. Die SPD-Fraktion berichtete in keinem ihrer Beiträge über eine Fraktionstätigkeit gemäß § 58 Absatz 4 AbgG. (vgl. Textziffer 3.2)
- 0.4 Im Ergebnis hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass sehr wahrscheinlich mehr als die Hälfte der veröffentlichten Beiträge der SPD-Fraktion in den Sozialen Medien gegen die rechtlichen Vorgaben verstößt. Der hohe Anteil an unzulässigen Beiträgen deutet auf ein strukturelles Problem hin. Er hat der SPD-Fraktion empfohlen,
 - ihre Mitglieder über die geltenden rechtlichen Bestimmungen für die Verwendung von Fraktionsmitteln zu informieren,
 - die in diesem Bereich eingesetzten Beschäftigten regelmäßig zu schulen sowie
 - die Einrichtung einer zentralen Instanz zu erwägen, die sicherstellt, dass unzulässige Beiträge nicht veröffentlicht werden. (vgl. Textziffer 4)

- 0.5 Die SPD-Fraktion weist in ihrer Stellungnahme die Bewertungen und Schlussfolgerungen des Bundesrechnungshofes zurück. Sämtliche von ihr veröffentlichten Beiträge seien zulässig. Der Bundesrechnungshof fasse die Aufgaben von Fraktionen und in der Konsequenz die zulässigen Unterrichtsgegenstände fraktioneller Öffentlichkeitsarbeit zu eng. Die Aufgaben der Fraktionen seien nicht ausschließlich „nach innen – also in das Parlament hinein“ gerichtet. Die Öffentlichkeitsarbeit gehöre zum Kern parlamentarischer Arbeit von Fraktionen. Unterrichtungen dürften insoweit mit parteipolitischen Botschaften aufgeladen sein, als der Stil einer Maßnahme dem Umgang entsprechen dürfe, der im parlamentarischen Bereich üblich sei. Mittelbare Werbewirkung für politische Positionen einer Partei seien dabei ein unvermeidlicher Nebeneffekt und in bestimmten Grenzen hinzunehmen. Die SPD-Fraktion zweifle an der Aussagekraft der vom Bundesrechnungshof mit Wahrscheinlichkeitsquoten ermittelten Ergebnisse. Ein strukturelles Problem könne die SPD-Fraktion nicht erkennen. Sie wolle sich für eine die Möglichkeiten und Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen klarstellende Regelungen einsetzen. (vgl. Textziffer 5)
- 0.6 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 SPD-Fraktion anführt, die Rechtslage könnte „zu eng“ sein, obliegt es der SPD-Fraktion 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 SPD-Fraktion in ihrer Stellungnahme angekündigt hat, sich für klarstellende Regeln zu den Möglichkeiten und Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen einzusetzen. 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 Wahlkampfszwecke 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 SPD-Fraktion 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 Prüfungsmittelteilung das generische Maskulinum, das die weibliche Form ausdrücklich miteinschließen soll.

⁴ Mittels Subsumtion des Sachverhalts 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. 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 SPD-Fraktion

Die SPD-Fraktion veröffentlichte im Gesamtzeitraum in den vier Netzwerken insgesamt 107 Beiträge. Durchschnittlich waren das 18 Beiträge pro Woche.

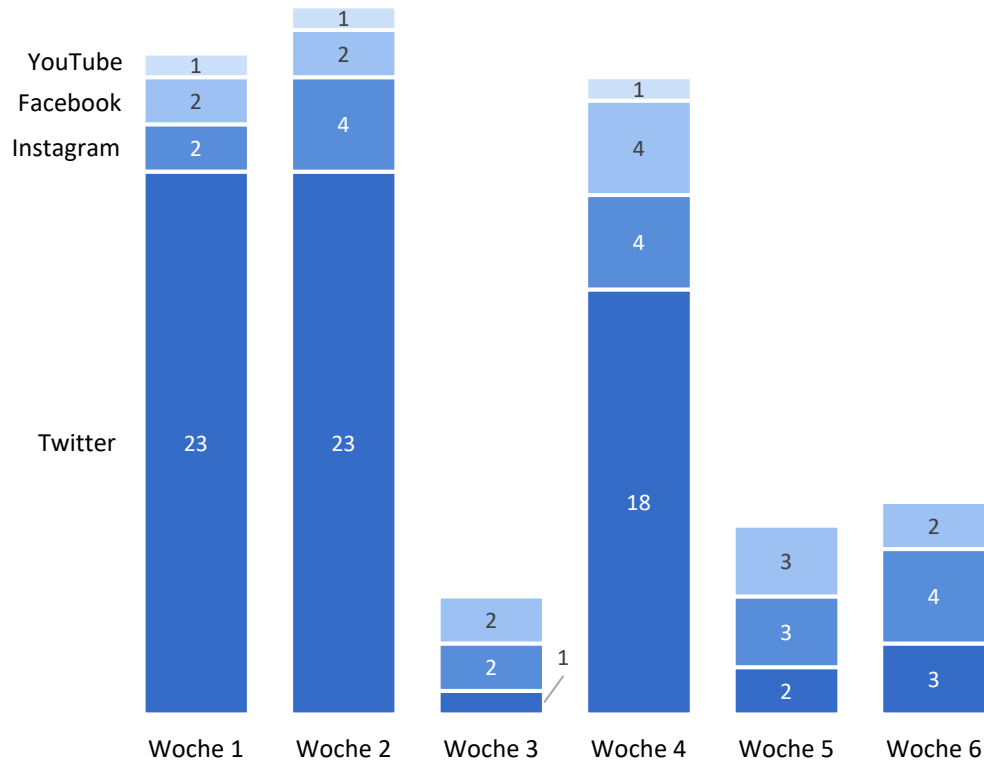
Die Anzahl der Beiträge in den einzelnen Netzwerken war im Wochenvergleich unterschiedlich. Abbildung 1 zeigt, wie sich die Beiträge der SPD-Fraktion auf die vier Netzwerke in den einzelnen Wochen verteilen.

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.

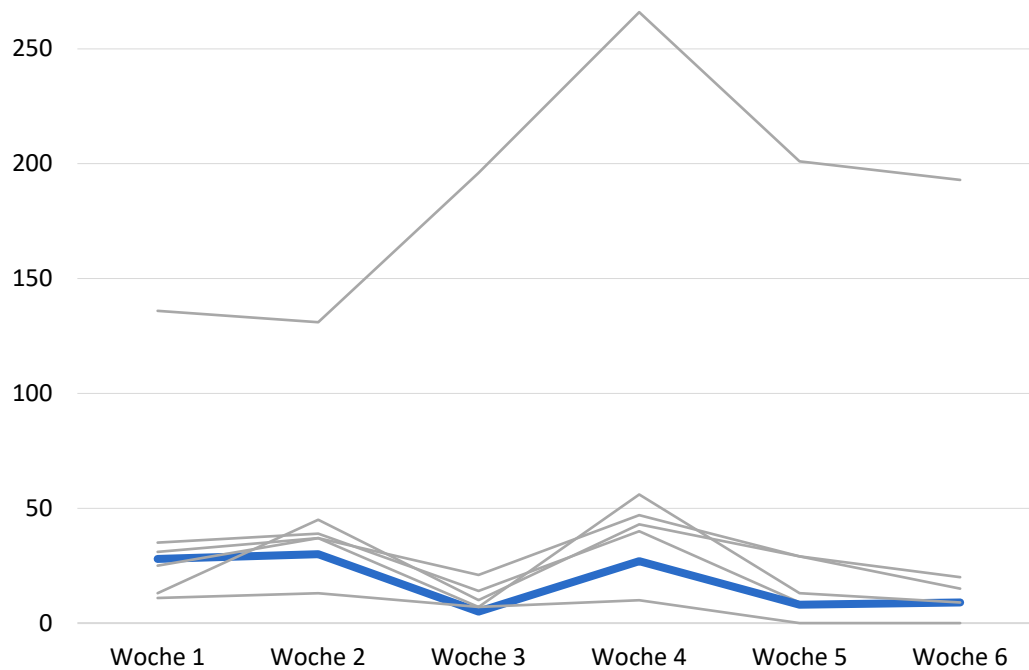
Von den 107 Beiträgen entfielen mit 70 die meisten auf Twitter (65 %).

Rein zahlenmäßig waren die Beiträge der SPD-Fraktion 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 SPD-Fraktion (blaue Linie) unauffällig. Nur eine Fraktion veröffentlichte deutlich mehr Beiträge.



Grafik: Bundesrechnungshof.

3 Unsere Feststellungen

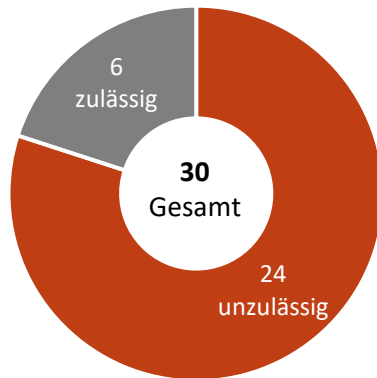
3.1 Zeitraum I (Wochen 1 bis 5)

Im Zeitraum vom 16. August bis zum 19. September 2021 veröffentlichte die SPD-Fraktion insgesamt 98 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 24 unzulässig (siehe Abbildung 3). Dies entspricht einer Unzulässigkeitsquote von 80 % der Zufallsstichprobe. Entweder berichtete die SPD-Fraktion 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 SPD-Fraktion 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 65 %
- und mit einer Wahrscheinlichkeit von 99,9 % 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 SPD-Fraktion 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 SPD-Fraktion insgesamt neun Beiträge, davon vier auf Instagram, drei auf Twitter und zwei auf Facebook. Auf YouTube veröffentlichte sie in dieser Woche keine Beiträge (siehe Anlage 2).

Von den insgesamt neun veröffentlichten Beiträgen waren neun unzulässig. Dies entspricht einer Unzulässigkeitsquote von 100 % aller in diesem Zeitraum veröffentlichten Beiträge (siehe Abbildung 4). Die SPD-Fraktion berichtete in keinem ihrer Beiträge über eine Fraktionstätigkeit gemäß § 58 Absatz 4 AbgG.

Abbildung 4

Alle Beiträge unzulässig

Im Zeitraum 20. bis 26. September 2021 waren sämtliche Beiträge der SPD-Fraktion unzulässig.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Die unzulässigen Beiträge der SPD-Fraktion 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 alle Beiträge der SPD-Fraktion unzulässig.

YouTube

Twitter

3

Instagram

4

Facebook

2

■ 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

SPD-Fraktion im Bundestag
20. September 2021 · 🌐

+++ Impfen rettet Leben! +++

Seit dem 1. Februar 2021 sind insgesamt 1.991 Menschen im Alter von 18 bis 59 Jahren an COVID-19 verstorben. Nur ein einziges Todesopfer hatte bereits einen vollen Impfschutz. Alle anderen 1.990 Verstorbenen waren nicht vollständig gegen Corona geimpft. Diese traurigen Zahlen zeigen eines ganz klar: Impfungen retten Leben!

📌 Erklärung zur Fußnote:
Warum wird der Zeitraum ab dem 01.02.2021 abgebildet? Die Impfkampagne läuft seit Ende Dezember 2020. Zwischen erster und zweiter Impfung müssen mindestens drei Wochen liegen. Ein vollständiger Impfschutz liegt nach mindestens zwei Wochen nach der zweiten Impfstoffdosis vor. Das heißt der frühestmögliche Zeitpunkt, an dem Impfdurchbrüche erfasst werden konnten, ist der 01.02.2021.

Impfen rettet Leben!

Corona-Todesfälle trotz vollem Impfschutz: 1*

.....

Corona-Todesfälle ohne vollen Impfschutz: 1.990*

SPD
Fraktion im Bundestag

*Deutschland, 18- bis 59-Jährige seit 01.02.2021. Quelle: RKI

In diesem Beitrag wird für das Impfen geworben. Eine konkrete Fraktionstätigkeit gemäß § 58 Absatz 4 AbgG ist nicht erkennbar.

Quelle: Beitrag vom 20. September 2021;
<https://www.facebook.com/spdbundestagsfraktion/posts/4411008742270791/>.

SPD-Fraktion im Bundestag
@spdbt

"Der Radikalisierung von gewaltbereiten Corona-Leugnern muss sich unser Rechtsstaat mit allen Mitteln entgegenstellen", sagt BMin Lambrecht. Die Strafvorschriften wurden verschärft. "Wer aggressiv hetzt und droht, muss mit Anklagen und Verurteilungen rechnen." #IdarOberstein

Translate Tweet

2:49 PM · Sep 21, 2021 · Twitter Web App

Aus dem Statement der Bundesministerin, die zugleich Fraktionsmitglied ist, ist – selbst in Verbindung mit dem eingeschobenen Satz „Die Strafvorschriften wurden verschärft“ – eine konkrete Fraktionstätigkeit gemäß § 58 Absatz 4 AbgG nicht erkennbar.

Quelle: Tweet vom 21. September 2021;
<https://twitter.com/spdbt/status/1440297066333290511?s=20>.

Parteilpolitische oder wahlwerbende Botschaften neben zulässigem Unterrichtsgegenstand unzulässig



Der Tweet unterrichtet zwar über das Engagement der Fraktion für ein Gesetzesvorhaben und somit über eine zulässige Tätigkeit der Fraktion.

Zugleich wird aber mit einem eingehaltenen Wahlversprechen und für den eigenen Kanzlerkandidaten (zusätzlich durch eine Verlinkung auf dessen Profil [@OlafScholz](#)) geworben.

Quelle: Tweet vom 10. September 2021;
<https://twitter.com/spdbt/status/1436248017561165827?s=20>.



Der Beitrag berichtet zwar darüber, wie sich die SPD-Fraktion in der im Deutschen Bundestag anstehenden Gesetzesabstimmung positionieren will.

Zugleich werden aber wahlwerbende Botschaften platziert, auch durch den verlinkten Facebook-Auftritt von [Olaf Scholz](#).

Quelle: Beitrag vom 3. September 2021;
<https://www.facebook.com/spdbundestagsfraktion/posts/4357216294316703>.

Partei- und Wahlwerbung immer unzulässig



Mit diesem Beitrag teilt die SDP-Fraktion einen Tweet eines Fraktionsmitgliedes, welcher für den eigenen Kandidaten und zugleich gegen andere Parteien wirbt.

Quelle: Retweet vom 17. August 2021;
<https://twitter.com/spdbt/status/1427609258133233664>.



Der Tweet enthält zwar einen Ausschnitt aus einer Rede im Parlament, dennoch fehlt eine Tätigkeit der Fraktion. Hier spricht ausschließlich der amtierende Finanzminister, der zugleich Kanzlerkandidat der SPD – jedoch kein Fraktionsmitglied – war.

Quelle: Tweet vom 7. September 2021;
<https://twitter.com/spdbt/status/1435165794758008833>.

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 SPD-Fraktion 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 SPD-Fraktion 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 SPD-Fraktion 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.

Der hohe Anteil an unzulässigen Beiträgen deutet darauf hin, dass hier ein strukturelles Problem vorliegt. Vor diesem Hintergrund haben wir der SPD-Fraktion 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 sowie
- die Einrichtung einer zentralen Instanz in der Fraktion zu erwägen, die sicherstellt, dass unzulässige Beiträge nicht veröffentlicht werden.

5 Stellungnahme der Fraktion

Die SPD-Fraktion weist in ihrer Stellungnahme unsere Bewertungen und Schlussfolgerungen hinsichtlich des angewendeten Prüfungsmaßstabes, der eingesetzten statistischen Methode und auch der beanstandeten Einzelfälle zurück. Sämtliche von ihr veröffentlichten Beiträge seien zulässig. Ein strukturelles Problem könne sie nicht erkennen. Ihre im Bereich Öffentlichkeitsarbeit tätigen Beschäftigten seien geschult und eingewiesen und agierten besonnen und problembewusst. In der heißen Phase des Wahlkampfes habe sie ihre Öffentlichkeitsarbeit stark reduziert.

⁷ Aus dem Ergebnis der Zufallsstichprobe lässt sich ableiten, dass der Anteil unzulässiger Beiträge mit einer Wahrscheinlichkeit von 99,9 % über 50 % lag.

Die SPD-Fraktion bekräftigt ihre Auffassung, dass es für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen klarstellender Regelungen bedürfe. Dafür wolle sie sich einsetzen.

Im Einzelnen erläutert sie in ihrer Stellungnahme:

5.1 Rechtlicher Rahmen zu eng gefasst

Die Aufgaben von Fraktionen und in der Konsequenz die zulässigen Unterrichtsgegenstände fraktioneller Öffentlichkeitsarbeit fassten wir zu eng. Dieses enge Verständnis teile die SPD-Fraktion nicht. Insbesondere seien die Aufgaben der Fraktionen nicht ausschließlich „nach innen – also in das Parlament hinein“ gerichtet. Die Öffentlichkeitsarbeit gehöre in doppelter Hinsicht zum Kern parlamentarischer Arbeit von Fraktionen.

Zum einen leite sie sich indirekt aus den Aufgaben des Parlaments gemäß § 55 Absatz 1 AbgG ab. Die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages regle die innere Arbeitsweise des Parlaments und nenne daher nur Rechte der Fraktionen, die auf den innerparlamentarischen Betrieb gerichtet sind. Sie enthalte jedoch keine abschließende Aufgabenbeschreibung des Deutschen Bundestages. So fehle insbesondere die Repräsentations- und Kommunikationsfunktion des Parlaments. Diese beinhalte „die Artikulation öffentlicher Meinungen und Interessen der Bevölkerung, die Publizität staatlich-politischer Informationen, Programme und Willensbildungsprozesse und die Mitwirkung am öffentlichen Diskurs.“ Es sei Aufgabe der Fraktionen, daran mitzuwirken. Ein zu enges Verständnis der Aufgabenspanne könne auch nicht daraus abgeleitet werden, dass der Ältestenrat bislang keine Ausführungsbestimmungen i. S. v. § 59 Absatz 1 AbgG erlassen habe.

Zum anderen sei die Öffentlichkeitsarbeit direkt als eigenständiges Recht der Fraktionen in § 55 Absatz 3 AbgG normiert. Zur Begründung verweist die SPD-Fraktion auf eine Empfehlung zum Entwurf des Sechzehnten Gesetzes zur Änderung des AbgG aus dem Jahr 1993.⁸ Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit müssten zwar im Zusammenhang mit der parlamentarischen und politischen Tätigkeit der Fraktionen stehen und ihr erkennbar zugerechnet werden können. Die Öffentlichkeitsarbeit müsse sich aber nicht ausschließlich auf formale parlamentarische Vorgänge beziehen. Vielmehr dürfe sie „über die politischen Meinungsbildungsprozesse der Fraktion sowie über die Beteiligung parlamentarischer Akteure an der öffentlichen politischen Debatte und über ihre jeweiligen Positionen informieren.“

Die SPD-Fraktion tritt in ihrer Stellungnahme ausdrücklich unserer Auffassung entgegen, Unterrichtungen dürften nicht mit parteipolitischen Botschaften aufgeladen werden. Der Stil einer Maßnahme dürfe vielmehr dem Umgang entsprechen, der im parlamentarischen Bereich üblich sei. Dies schließe wertende und vergleichende Auseinandersetzungen mit den Positionen politischer Gegner ein. Fraktionen dürften und sollten ihren Beitrag bei der

⁸ Bundestagsdrucksache 12/6067, Seite 10.

parlamentarischen Entscheidungsfindung darlegen, sie dürften sich von anderen Positionen abgrenzen und für ihre Sicht der Dinge streiten. Damit sorgten sie für Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsprozesse in der Öffentlichkeit. Mittelbare Werbewirkung für politische Positionen einer Partei seien dabei ein unvermeidlicher Nebeneffekt und in bestimmten Grenzen hinzunehmen. Unzulässig seien Beiträge, die direkte Wahlwerbung enthielten. Zulässig hingegen seien politische Botschaften, wie sie für die parlamentarische Debatte üblich sind.

5.2 Mathematisch-statistische Methode zweifelhaft

Die SPD-Fraktion bezweifelt die Aussagekraft unserer Prüfungsergebnisse, soweit sie auf Wahrscheinlichkeitsberechnungen beruhen. Bereits die falsche Auswertung eines Beitrages der Stichprobe würde das Ergebnis über die Gesamtheit aller Beiträge verzerren. Jede Prüfung und Bewertung des Bundesrechnungshofes müsse sich zwingend auf eine konkrete Maßnahme fraktioneller Öffentlichkeitsarbeit beziehen. Wahrscheinlichkeitsberechnungen verblieben lediglich im Bereich von Verdachtsäußerungen und seien kein Nachweis einer rechtswidrigen Mittelverwendung.

5.3 Beiträge unzutreffend bewertet

Die SPD-Fraktion geht in ihrer Stellungnahme auch auf die von uns beanstandeten Beiträge aus den Zeiträumen I und II sowie die zur Veranschaulichung in der Prüfungsmitteilung exemplarisch dargestellten Beispiele ein. Sie tritt unserer Bewertung in allen Fällen entgegen. Wir hätten fälschlicherweise den klaren Bezug zu Fraktionsaufgaben nicht beachtet. Sämtliche Beiträge seien daher zulässig. Die SPD-Fraktion erläutert zu jedem Fall, warum aus ihrer Sicht ein parlamentarischer Bezug vorliege: Diesen bejaht sie immer dann, wenn das Thema in der politischen Debatte im Deutschen Bundestag eine Rolle gespielt oder ein Fraktionsmitglied oder Funktionsträger gehandelt hat.⁹ So erläutert sie z. B. zu den Beiträgen laufende Nummern 2 und 3 aus dem Zeitraum I: „Die in der Fraktion für Gesundheitspolitik zuständige Sprecherin äußert ihre Position zu einer hochaktuellen und für die Bevölkerung enorm relevanten gesundheitspolitischen Frage und wirkt damit stellvertretend für die Fraktion am öffentlichen Diskurs mit. Kein anderes politisches Thema spielte in den parlamentarischen Debatten des Jahres 2021 eine so durchgehend dominierende Rolle wie die Coronapandemie.“ In einigen Fällen verweist sie auf Reden im Deutschen Bundestag einer Ministerpräsidentin¹⁰ oder des amtierenden Bundesfinanzministers (zugleich Vizekanzler).¹¹ Zu diesen Beispielen erläutert sie: „Reden im Deutschen Bundestag dürfen immer veröffentlicht

⁹ So sei es bei den Beiträgen laufende Nummern 2, 3, 21, 30, 33 oder 98 (Zeitraum I) oder auch in sämtlichen Beiträgen aus dem Zeitraum II.

¹⁰ Beitrag laufende Nummer 49 aus Zeitraum I.

¹¹ So bei den Beiträgen laufende Nummern 45, 71, 77 und 86 aus dem Zeitraum I.

werden. Sie gehören zum Kern des Parlamentarismus. Die Fraktion zensiert keine Reden, die ihre frei gewählten Abgeordneten im Deutschen Bundestag halten.“¹²

Ganz grundsätzlich wendet sich die SPD-Fraktion dagegen, dass wir die Verwendung von Verlinkungen zu persönlichen Profilen kritisiert hätten. Diese seien in den Netzwerken übliche Praxis. Aus ihrer Sicht bleibe offen, „was mit der Bewertung ‚aufgeladen durch Verlinkung auf die persönliche Profilseite‘ gemeint sein soll“.

6 Abschließende Bewertung

6.1 Bundesrechnungshof bestimmt Prüfungsmethode

Der Bundesrechnungshof bestimmt nach § 94 Absatz 1 BHO Zeit und Art der Prüfung. Er kann nach seinem Ermessen auch Stichproben heranziehen (§ 89 Absatz 2 BHO). Der Einwand der Fraktion, wir müssten zwingend jede konkrete Maßnahme der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion prüfen und bewerten, trifft daher nicht zu.

Um den Zeitraum I auszuwerten, setzten wir ein allgemein übliches, mathematisch-statistisches Stichprobenverfahren ein. Wir haben uns dabei für die einfache Zufallsstichprobe mit Zurücklegen entschieden. Das Verfahren ist geeignet, anhand einer Stichprobe eine Aussage über eine Grundgesamtheit zu treffen. Es genügt wissenschaftlichen Standards und ist allgemein anerkannt¹³. In der Praxis wird es in verschiedenen Bereichen eingesetzt, so beispielsweise bei der Durchführung von Umfragen.¹⁴

Im Zeitraum II untersuchten wir alle von der Fraktion in den vier untersuchten Social-Media-Kanälen geposteten Beiträge (Vollerhebung) und bewerteten diese sodann im Hinblick auf ihre rechtliche Zulässigkeit gemäß den hierfür einschlägigen Vorschriften im Wege der Subsumtion in traditioneller juristischer und insoweit gleicher Weise, wie wir auch die im Zeitraum I mit der Stichprobe gezogenen Stichprobenelemente im Wege der Subsumtion als rechtlich zulässig oder unzulässig bewerteten.

Das Ergebnis dieser vollständigen Erhebung und Bewertung aller geposteten Beiträge im Zeitraum II bestätigt das Ergebnis der für den Zeitraum I vorgenommenen statistischen Auswertung. Das zeigt, dass die Methode ein realistisches Bild zeichnet.

Soweit die Stellungnahme der SPD-Fraktion so zu verstehen ist, dass das Ergebnis des mathematisch-statistischen Stichprobenverfahrens keine Grundlage für Sanktionen der

¹² Auszug aus der Stellungnahme zu Beitrag laufende Nummer 71 aus dem Zeitraum I.

¹³ Kauermann/Küchenhoff, Stichproben: Methoden und praktische Umsetzung mit R, Springer, 2011.

¹⁴ Eurostat, Methodologies and Working papers, Survey sampling reference guidelines: Introduction to sample design and estimation techniques, 2008.

Bundestagsverwaltung sein kann, spielt dies in der Praxis keine Rolle. Eine gesetzliche Anspruchsgrundlage für die Rückforderung zweckwidrig verwendeter Fraktionsmittel und für zusätzliche Sanktionsmöglichkeiten gegen Fraktionen fehlt. 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.¹⁵

6.2 Rechtlicher Rahmen gibt zulässige Nutzung von Sozialen Medien vor

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 Unterrichtsmittel i. S. v. § 55 Absatz 3 AbgG zweckentsprechend – also ordnungsgemäß – eingesetzt haben.¹⁶

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.¹⁷ 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.

6.2.1 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

¹⁵ 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.

¹⁶ Siehe hierzu im Einzelnen Textziffer 2.1.

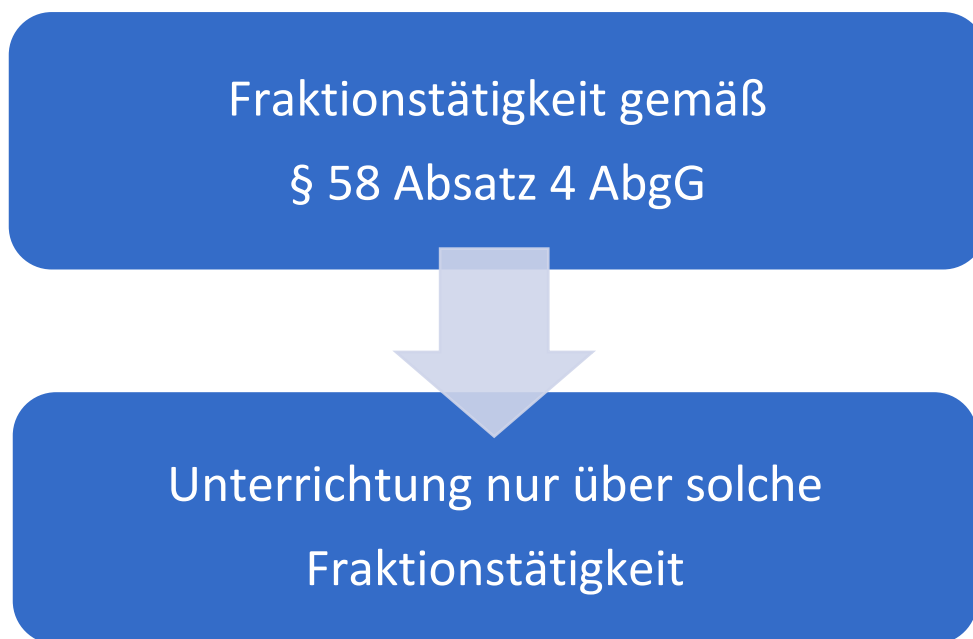
¹⁷ Siehe hierzu den Bericht nach § 99 BHO zu strukturellen Defiziten bei der Verwendung und Kontrolle der den Fraktionen nach dem Abgeordnetengesetz zur Verfügung gestellten Geld- und Sachleistungen vom 12. Januar 2021, veröffentlicht auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes.

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 SPD-Fraktion zitierte Beschlussempfehlung zum Entwurf eines Sechzehnten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes, nach der „die Fraktionen [...] der arbeitsteiligen Zusammenarbeit ihrer Mitglieder bei der Erledigung der **Parlamentsaufgaben** und aller **sonstigen parlamentarischen Aufgaben** [dienen].“ Danach fällt unter ihre Aufgaben, „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 parlamen-

tarischer Entscheidungen zu fördern [...].¹⁸ Für eine Erweiterung der Fraktionsaufgaben aufgrund einer von der SPD-Fraktion aufgeführten „Repräsentations- und Kommunikationsfunktion des Parlaments“ gibt es de lege lata keine rechtliche Grundlage. Die Finanzierung aus dem Bundeshaushalt ist für die der parlamentarischen Koordination dienende Arbeit bestimmt und insoweit zweckgebunden.¹⁹ Dies entspricht auch der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.²⁰

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. Genau an dieser Stelle bedarf es einer trennscharfen Abgrenzung zwischen Fraktions- und Parteiaufgaben. Zutreffend ist, dass die Fraktion ihre finanziellen Mittel verwenden kann, um über konkrete Tätigkeiten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterrichten. Dazu gehören auch, wie die SPD-Fraktion anführt, die politischen Meinungsbildungsprozesse der Fraktion für ihre innerparlamentarische Arbeit. Ein mittelbarer und zwangsläufig fördernder und werbender Effekt für die Partei ist nur insoweit hinzunehmen, als die Fraktion nach § 55 Absatz 3 AbgG die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit (innerhalb ihrer Aufgaben nach § 58 Absatz 4 Satz 1 AbgG, für die sie Geld- und Sachleistungen aus dem Bundeshaushalt erhält) unterrichtet.

Reden von Fraktionsexternen²¹ sind, auch wenn sie im Deutschen Bundestag gehalten werden, im Gegensatz zu Plenumsreden der Fraktionsmitglieder gerade keine Tätigkeiten der Fraktion, für die sie Haushaltsmittel einsetzen darf, wenn sonst in der Unterrichtsmaßnahme keine Tätigkeit der Fraktion erkennbar ist. Sie sind daher kein zulässiger Unterrichtsgegenstand nach § 55 Absatz 3 AbgG.²²

6.2.2 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.

¹⁸ Bundestagsdrucksache 12/6067, Seite 10.

¹⁹ Vgl. Morlok in Dreier, Grundgesetz Kommentar, Artikel 38, Randnummer 190.

²⁰ 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>).“

²¹ Beispielsweise eines Regierungsmitglieds im Deutschen Bundestag, welches kein Mitglied der Fraktion ist oder einer Ministerpräsidentin.

²² So in den Beiträgen laufende Nummern 45, 49, 71, 77 und 86 (Zeitraum I). Dies gilt zugleich für das Beispiel in Abbildung 11.

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.²³ Unabhängig davon, ob eine Tätigkeit der Fraktion erkennbar ist oder nicht, sind Beiträge unzulässig, die eindeutig partei- oder wahlwerbend sind.²⁴

Anders als die SPD-Fraktion in ihrer Stellungnahme ausführt, reicht es nicht, wenn die Beiträge (abstrakt) einen „klaren Bezug zu den Aufgaben der Fraktion und zur parlamentarischen Tätigkeit“ 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 entfiel praktisch. So kann es z. B. nicht allein ausreichen, dass das Thema „Impfen gegen Corona“ in den parlamentarischen Debatten eine große Rolle gespielt und die Bundesregierung eine entsprechende Impfkampagne durchgeführt hat.²⁵

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 sich dann nicht um eine Unterrichtung über eine Tätigkeit der Fraktion i. S. d. § 55 Absatz 3 AbgG.

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.²⁶ 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.²⁷

6.2.3 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 Unterrichtungs-

²³ So in den Beiträgen laufende Nummern 2, 3, 21, 30, 33, 60 und 98 (Zeitraum I) sowie in sämtlichen Beiträgen aus dem Zeitraum II. Dies gilt zugleich für die Beispiele in Abbildung 6 und 7.

²⁴ So insbesondere in den Beiträgen laufende Nummern 7 und 64 aus dem Zeitraum I.

²⁵ So insbesondere in den Beiträgen laufende Nummern 2, 3, 30 und 98 (Zeitraum I) sowie laufende Nummern 1, 3 und 4 (Zeitraum II).

²⁶ Das gilt entsprechend für andere Medien, z. B. das Teilen bei Facebook.

²⁷ So z. B. im Beitrag laufende Nummer 7 (Zeitraum I), zugleich Beispiel in Abbildung 10.

maßnahme“ keine konkreten Vorgaben. Es kommt auch nicht darauf an, was beim Umgang mit dem politischen Gegner im parlamentarischen Bereich üblich ist. Entscheidend ist die strenge Akzessorietät: Die Fraktion darf nur über ihre Tätigkeit unterrichten. D. h. 100 % des Unterrichtsgegenstands müssen Fraktionsaufgaben 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 zu verlinken. Hierbei werden in Beiträgen Namen markiert, sodass Nutzer mit einem einfachen Klick auf andere Profilseiten gelangen. Entsprechend verbreitet ist es, dass Fraktionen persönliche Profile von Fraktions- und Parteimitgliedern in ihren Beiträgen verlinken. Eine solche Verlinkung ist fakultativ, technisch zwingend erforderlich ist 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 der Kommunikation in sozialen Netzwerken entspricht und die Reichweite der eigenen Beiträge erhöht. Sie unterrichtet nicht ausschließlich über eine Fraktionstätigkeit. Vorliegend hatte die SPD-Fraktion in einigen Fällen über ihre Tätigkeit unterrichtet. Sie hatte Beiträge jedoch zusätzlich mit Verlinkungen von persönlichen Profilseiten versehen.²⁸ Damit wird der gesamte Beitrag unzulässig.

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.²⁹

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. Die klare inhaltliche Begrenzung auf Unterrichtung nur über Fraktionstätigkeit lässt sich nicht mit dem Verweis auf eine Weiterentwicklung der Medienwelt ausblenden.

In diesem Umfang ist es den Fraktionen auch in der Praxis möglich, die Sozialen Medien zu nutzen. Dies verdeutlichen zulässige Beispiele der SPD-Fraktion aus dieser Prüfung, in denen

²⁸ So in den Beiträgen laufende Nummern 8, 10, 19, 50, 53, 56, 63, 78 und 89 (Zeitraum I). Diesen vergleichbar sind die Beispiele in Abbildung 8 und 9.

²⁹ Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Juni 2020, Aktenzeichen 2 BvE 1/19, Randnummer 65.

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.³⁰

Wir treten der Sicht der SPD-Fraktion ausdrücklich nicht entgegen, dass die Rechtslage „zu eng“ sein könnte. Die Fraktion leitet hieraus ab, dass sie die Aufgabenspannbreite der Fraktion nicht hinreichend darstellen könnte. Dies zu bewerten ist jedoch nicht Aufgabe des Bundesrechnungshofes. Vielmehr obliegt es der SPD-Fraktion als Teil des Gesetzgebungsorgans Deutscher Bundestag, im Rahmen der verfassungsrechtlichen Möglichkeiten und Grenzen auf eine aus ihrer Sicht praktikable Gesetzesregelung hinzuwirken.

Insoweit ist es folgerichtig, dass die SPD-Fraktion in ihrer Stellungnahme angekündigt hat, sich für klarstellende Regeln zu den Möglichkeiten und Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen einzusetzen.

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.

³⁰ So Beitrag laufende Nummer 66 im Netzwerk Instagram oder die Beiträge laufende Nummern 16, 20 und 67 (Zeitraum I) im Netzwerk Twitter.

Zeitraum I - Zufallsstichprobe

Ifd. Nr.	Create Time	Fraktion	Medium	Link	Bewertung	Erläuterung
2	08/16/2021 13:31:29	SPD	Twitter	https://twitter.com/347792540/status/1427231535862800385	unzulässig	Keine Fraktionstätigkeit
3	08/16/2021 14:09:00	SPD	Facebook	http://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=4302407176464282&id=144380008933707	unzulässig	Keine Fraktionstätigkeit
7	08/17/2021 14:32:25	SPD	Twitter	https://twitter.com/347792540/status/1427609258133233664	unzulässig	Partei-/Wahlwerbung
8	08/18/2021 08:54:21	SPD	Twitter	https://twitter.com/347792540/status/1427886568753319944	unzulässig	Fraktionstätigkeit, aber aufgeladen durch Verlinkung auf persönliche Profilseite
10	08/18/2021 10:37:30	SPD	Twitter	https://twitter.com/347792540/status/1427912526797459456	unzulässig	Fraktionstätigkeit, aber aufgeladen durch Verlinkung auf persönliche Profilseite
16	08/19/2021 11:27:13	SPD	Twitter	https://twitter.com/347792540/status/1428287426221461511	zulässig	
19	08/19/2021 11:45:38	SPD	Twitter	https://twitter.com/347792540/status/1428292059530776577	unzulässig	Fraktionstätigkeit, aber aufgeladen durch Verlinkung auf persönliche Profilseite
20	08/19/2021 11:46:29	SPD	Twitter	https://twitter.com/347792540/status/1428292277013725188	zulässig	
21	08/19/2021 11:52:42	SPD	Twitter	https://twitter.com/347792540/status/1428293839098466312	unzulässig	Keine Fraktionstätigkeit
27	08/20/2021 10:17:42	SPD	Twitter	https://twitter.com/347792540/status/1428632319259250690	zulässig	
30	08/23/2021 13:03:50	SPD	Facebook	http://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=4323400181031648&id=144380008933707	unzulässig	Keine Fraktionstätigkeit
33	08/23/2021 15:08:59	SPD	Twitter	https://twitter.com/347792540/status/1429792787042607104	unzulässig	Keine Fraktionstätigkeit
45	08/25/2021 15:21:36	SPD	Twitter	https://twitter.com/347792540/status/1430520740118413317	unzulässig	Partei-/Wahlwerbung
49	08/25/2021 16:44:36	SPD	Twitter	https://twitter.com/347792540/status/1430541627584565257	unzulässig	Keine Fraktionstätigkeit
50	08/25/2021 16:48:08	SPD	Instagram	https://www.instagram.com/p/CTAFRrZKdVm/	unzulässig	Fraktionstätigkeit, aber aufgeladen durch Verlinkung auf persönliche Profilseite
53	08/25/2021 17:37:23	SPD	Instagram	https://www.instagram.com/tv/CTAJ4g-ABaN/	unzulässig	Fraktionstätigkeit, aber aufgeladen durch wahlwerbende Botschaft und Verlinkung auf persönliche Profilseite
56	08/25/2021 18:35:32	SPD	Twitter	https://twitter.com/347792540/status/1430569545488601093	unzulässig	Fraktionstätigkeit, aber aufgeladen durch Verlinkung auf persönliche Profilseite
60	09/01/2021 13:24:23	SPD	Instagram	https://www.instagram.com/p/CTRhvdNq2O6/	unzulässig	Keine Fraktionstätigkeit
63	09/03/2021 11:04:30	SPD	Instagram	https://www.instagram.com/p/CTWpGwMKoQ5/	unzulässig	Fraktionstätigkeit, aber aufgeladen durch wahlwerbende Botschaft und Verlinkung auf persönliche Profilseite
64	09/06/2021 16:48:13	SPD	Twitter	https://twitter.com/347792540/status/1434891192655884301	unzulässig	Partei-/Wahlwerbung
66	09/06/2021 22:44:33	SPD	Instagram	https://www.instagram.com/p/CTfnnOFMTvp/	zulässig	
67	09/07/2021 08:43:58	SPD	Twitter	https://twitter.com/347792540/status/1435131713240371206	zulässig	
71	09/07/2021 10:43:23	SPD	Twitter	https://twitter.com/347792540/status/1435161765076213763	unzulässig	Partei-/Wahlwerbung
77	09/07/2021 11:36:42	SPD	Twitter	https://twitter.com/347792540/status/1435175183279603718	unzulässig	Partei-/Wahlwerbung
78	09/07/2021 12:33:39	SPD	Twitter	https://twitter.com/347792540/status/1435189514151120897	unzulässig	Fraktionstätigkeit, aber aufgeladen durch Verlinkung auf persönliche Profilseite
86	09/08/2021 14:02:54	SPD	Instagram	https://www.instagram.com/p/CTj1Wzfg8-x/	unzulässig	Partei-/Wahlwerbung
89	09/10/2021 11:42:48	SPD	Instagram	https://www.instagram.com/p/CTovDXagqC/	unzulässig	Fraktionstätigkeit, aber aufgeladen durch wahlwerbende Botschaft und Verlinkung auf persönliche Profilseite
98	09/17/2021 12:06:29	SPD	Instagram	https://www.instagram.com/p/CT6zVbZqrnu/	unzulässig	Keine Fraktionstätigkeit

Der Bundesrechnungshof hat für jede Fraktion computergestützt eine Zufallsstichprobe (n=30) gezogen. Bei der Zufallsauswahl mit Zurücklegen sind die Ifd. Nr. 10 und 66 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	SPD	Instagram	story instagram	unzulässig	Keine Fraktionstätigkeit
2	09/20/2021 09:40:33	SPD	Twitter	https://twitter.com/347792540/status/1439856994781962245	unzulässig	Keine Fraktionstätigkeit
3	09/20/2021 12:58:49	SPD	Facebook	http://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=4411008742270791&id=144380008933707	unzulässig	Keine Fraktionstätigkeit
4	09/20/2021 13:12:09	SPD	Instagram	https://www.instagram.com/p/CUCpPGSMla5/	unzulässig	Keine Fraktionstätigkeit
5	09/21/2021	SPD	Instagram	story instagram	unzulässig	Keine Fraktionstätigkeit
6	09/21/2021 14:49:14	SPD	Twitter	https://twitter.com/347792540/status/1440297066333290511	unzulässig	Keine Fraktionstätigkeit
7	09/23/2021 10:39:55	SPD	Facebook	http://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=4420767837961548&id=144380008933707	unzulässig	Keine Fraktionstätigkeit
8	09/23/2021 10:41:29	SPD	Instagram	https://www.instagram.com/p/CUKGYHYsKnj/	unzulässig	Keine Fraktionstätigkeit
9	09/23/2021 15:26:27	SPD	Twitter	https://twitter.com/347792540/status/1441031207639293958	unzulässig	Keine Fraktionstätigkeit