



Abschließende Mitteilung

an die FDP-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 FDP-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	15
5	Stellungnahme der Fraktion	16
5.1	Maßstäbe falsch angewendet	17
5.2	Umfang und finanzieller Aufwand der Beiträge nicht ausreichend berücksichtigt	18
6	Abschließende Bewertung	19
6.1	Finanzierung von Fraktionen und Abgeordneten unterschiedlich zweckgebunden	20
6.2	Enge gesetzliche Regelung gibt Rahmen vor	20
6.3	Fraktionstätigkeit muss für Adressaten erkennbar sein	22
6.4	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 FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag (FDP-Fraktion) das vorläufige Ergebnis der Prüfung im Juli 2022 mitgeteilt. Die Stellungnahme der FDP-Fraktion vom 16. September 2022 ist in der vorliegenden Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt. Der Bundesrechnungshof hat Folgendes festgestellt:

- 0.1 Die FDP-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 146 Beiträge. Rein zahlenmäßig waren die Beiträge der FDP-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 FDP-Fraktion insgesamt 137 Beiträge. Von 30 mittels einer Zufallsstichprobe gezogenen Beiträgen waren 26 unzulässig. Dies entspricht einer Unzulässigkeitsquote von 87 % der betrachteten Stichprobe. Entweder berichtete die FDP-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. Aus dem Ergebnis der Zufallsstichprobe lässt sich schließen, dass sehr wahrscheinlich mehr als die Hälfte aller in diesem Zeitraum veröffentlichten Beiträge der FDP-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 FDP-Fraktion insgesamt neun Beiträge. Davon waren sieben unzulässig. Dies entspricht einer Unzulässigkeitsquote von 78 % aller in dieser Woche veröffentlichten Beiträge. Auch hier berichtete die FDP-Fraktion entweder nicht über eine Fraktionstätigkeit gemäß § 58 Absatz 4 AbgG oder die Unterrichtungen waren mit weiteren politischen Botschaften aufgeladen. (vgl. Textziffer 3.2)
- 0.4 Im Ergebnis hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass sehr wahrscheinlich mehr als die Hälfte der veröffentlichten Beiträge der FDP-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 FDP-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 FDP-Fraktion weist in ihrer Stellungnahme die Bewertungen und Schlussfolgerungen des Bundesrechnungshofes zurück. Sie teilt die vom Bundesrechnungshof zugrunde gelegten Maßstäbe im Wesentlichen, hält sie aber für falsch auf die Sozialen Medien angewendet. Der Bundesrechnungshof habe den zum Teil geringen finanziellen Aufwand für Beiträge in den Sozialen Medien (insbesondere bei den sogenannten Retweets) nicht ausreichend berücksichtigt. Dies gelte auch für die Kommunikationsanlässe. Weiterhin würde durch einen fehlenden Vergleich mit anderen Zeiträumen nicht sichtbar, dass sie ihre Aktivitäten in den Sozialen Medien in den sechs Wochen vor der Bundestagswahl – entsprechend dem Gebot der Zurückhaltung bei Öffentlichkeitsarbeit vor Bundestagswahlen – deutlich reduziert habe. Aus ihrer Sicht sei die Rechtslage zur Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen wenig ausdifferenziert und ließe – wie schon die unterschiedlichen Ansichten von Bundesrechnungshof und der FDP-Fraktion zeigten – Raum für unterschiedliche Auslegungen. Die FDP-Fraktion wolle sich daher dafür einsetzen, gemeinsam mit den anderen Fraktionen zeitnah rechtliche Unklarheiten zu beseitigen. (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 FDP-Fraktion anführt, die Rechtslage schränke die Nutzungsmöglichkeiten der Sozialen Medien ein, obliegt es ihr 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 FDP-Fraktion sich dafür einsetzen will, gemeinsam mit den anderen Fraktionen „zeitnah“ die rechtlichen Regeln anzupassen und so rechtliche Unklarheiten zu beseitigen. 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 FDP-Fraktion das vorläufige Ergebnis unserer Prüfung mit. Dazu nahm sie mit Schreiben vom 16. 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 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. 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 FDP-Fraktion

Die FDP-Fraktion veröffentlichte im Gesamtzeitraum in den vier Netzwerken insgesamt 146 Beiträge. Durchschnittlich waren das 24 Beiträge pro Woche.

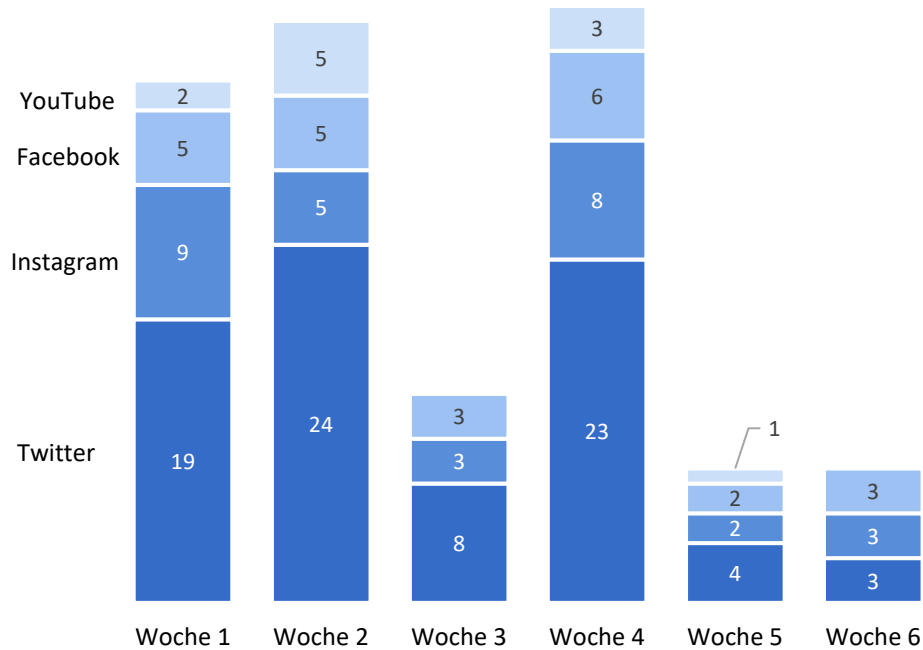
Die Anzahl der Beiträge in den einzelnen Netzwerken war im Wochenvergleich unterschiedlich. Abbildung 1 zeigt, wie sich die Beiträge der FDP-Fraktion auf die vier Netzwerke in den einzelnen Wochen verteilen.

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.

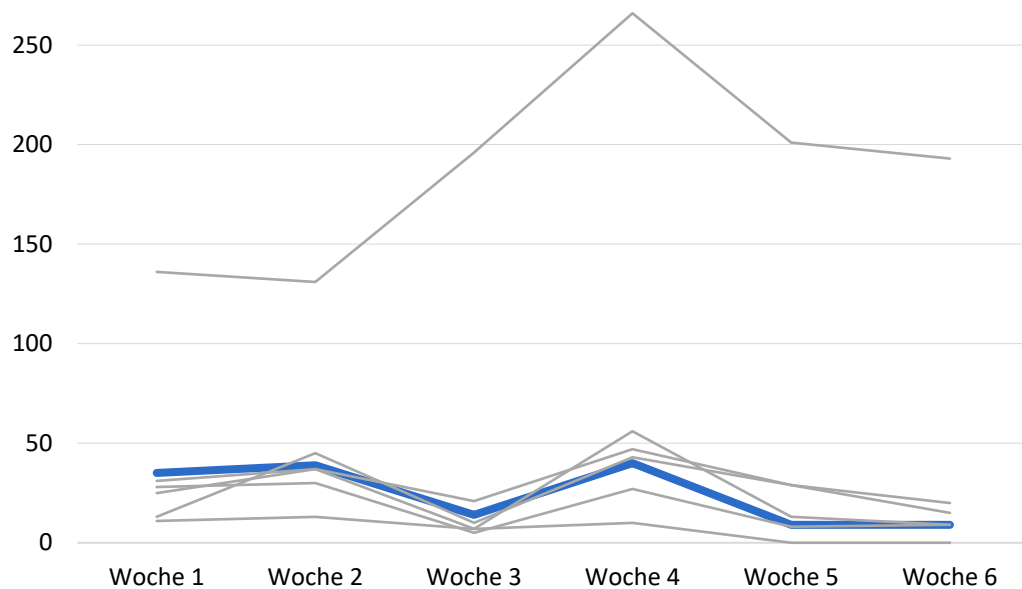
Von den 146 Beiträgen entfielen mit 81 die meisten auf Twitter (55 %).

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



Grafik: Bundesrechnungshof.

3 Unsere Feststellungen

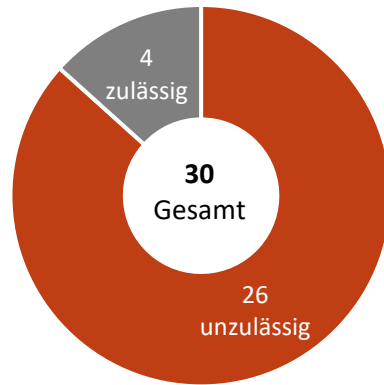
3.1 Zeitraum I (Wochen 1 bis 5)

Im Zeitraum vom 16. August bis zum 19. September 2021 veröffentlichte die FDP-Fraktion insgesamt 137 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 26 unzulässig (siehe Abbildung 3). Dies entspricht einer Unzulässigkeitsquote von 87 % der Zufallsstichprobe. Entweder berichtete die FDP-Fraktion nicht über eine Fraktionsständigkeit gemäß § 58 Absatz 4 AbgG oder die Unterrichtungen waren mit weiteren politischen Botschaften aufgeladen, wie sie für parteipolitische Tätigkeiten üblich sind.

Abbildung 3

Anteil unzulässiger Beiträge sehr hoch

Im Zeitraum 16. August bis 19. September 2021 überwogen die unzulässigen Beiträge der FDP-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 73 %
- 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 FDP-Fraktion im Zeitraum I gegen die rechtlichen Vorgaben verstieß.

3.2 Zeitraum II (Woche 6)

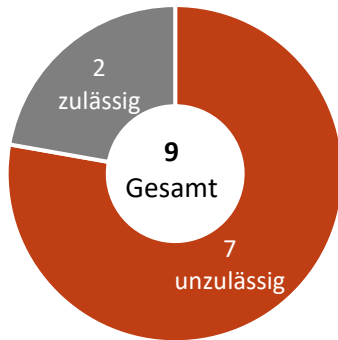
Im Zeitraum vom 20. bis zum 26. September 2021 veröffentlichte die FDP-Fraktion insgesamt neun Beiträge, davon jeweils drei auf Facebook, Instagram und Twitter. Auf YouTube veröffentlichte sie in dieser Woche keine Beiträge (siehe Anlage 2).

Von den insgesamt neun veröffentlichten Beiträgen waren sieben unzulässig. Dies entspricht einer Unzulässigkeitsquote von 78 % aller in diesem Zeitraum veröffentlichten Beiträge (siehe Abbildung 4). Auch hier berichtete die FDP-Fraktion entweder nicht über eine Fraktionstätigkeit gemäß § 58 Absatz 4 AbgG oder die Unterrichtungen waren mit weiteren politischen Botschaften aufgeladen.

Abbildung 4

Anteil unzulässiger Beiträge sehr hoch

Im Zeitraum 20. bis 26. September 2021 überwogen die unzulässigen Beiträge der FDP-Fraktion deutlich.



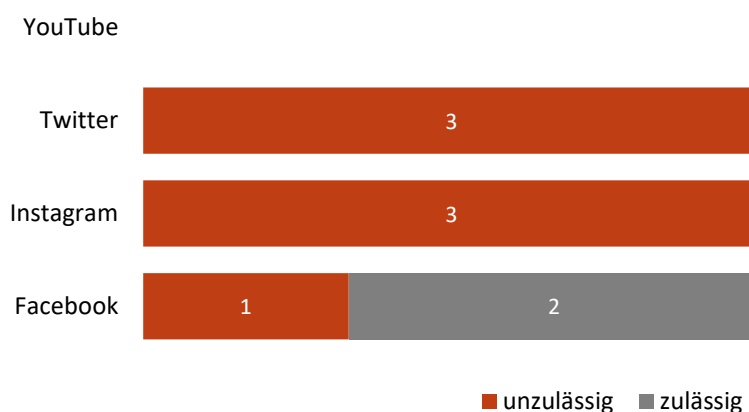
Grafik: Bundesrechnungshof.

Die zulässigen und unzulässigen Beiträge der FDP-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 FDP-Fraktion auf Twitter und Instagram unzulässig.



Grafik: Bundesrechnungshof.

3.3 Beispiele

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

Abbildungen 6 und 7

Kein zulässiger Unterrichtsgegenstand erkennbar



Fraktion der Freien Demokraten hat retweetet

Bijan Djir-Sarai
@DjirSarai

Der 11. September 2001 hat die Welt verändert. Die Ereignisse und Bilder dieses Tages werden wir nie vergessen. Heute ist das **#Gedenken** an die Opfer der Anschläge wichtig und im Mittelpunkt. Die politischen Folgen der Anschläge werden uns aber noch lange begleiten. **#911NeverForget**

5:19 vorm. · 11. Sep. 2021 · Twitter for iPhone

7 Retweets 71 „Gefällt mir“-Angaben

Mit diesem Retweet teilt die FDP-Fraktion das Gedenken eines Fraktionsmitglieds an die Anschläge vom 11. September 2001. Eine konkrete Fraktionstätigkeit gemäß § 58 Absatz 4 AbgG ist nicht erkennbar.

Quelle: Retweet vom 11. September 2021;
<https://twitter.com/fdpbt/status/1436594061129957380>.



Fraktion der Freien Demokraten
@fdpbt

Geschlossene Schulen & fehlende soziale Kontakte hatten Lernrückstände & psychische Auffälligkeiten bei Kindern & Jugendlichen zur Folge. Daher fordern wir zum **#Weltkindertag** eine staatliche Garantie für pandemiefesten Präsenzunterricht! bit.ly/3tYtWjB

Translate Tweet



Staatliche Garantie für pandemiefesten Präsenzunterricht.

10:46 AM · Sep 20, 2021 · Twitter Web App

Parteilpolitische oder wahlwerbende Botschaften neben zulässigem Unterrichtsgegenstand unzulässig



Der Beitrag berichtet in Text und Video über eine Rede im Parlament. Verlinkungen auf persönliche Profileseiten von Fraktionsmitgliedern und Spitzenkandidaten transportieren immer auch weitere – werbende und parteipolitische – Botschaften.

Quelle: Tweet vom 7. September 2021;
<https://twitter.com/fdpbt/status/1435175552823013379>.



Der Beitrag berichtet zwar über eine konkrete Fraktionstätigkeit gemäß § 58 Absatz 4 AbgG – die kritische Auseinandersetzung mit der Antwort auf eine Kleine Anfrage zu einem verkehrspolitischen Thema.

Das Bild und Statements wie „Dreistigkeit siegt!“ oder „Andreas Scheuer tut alles für die Außendarstellung in der Heimat.“ laden ihn mit parteipolitischen Botschaften auf.

Quelle: Beitrag vom 21. September 2021;
<https://www.facebook.com/fdpbt/photos/a.349342148860045/1284057852055132/>.

Partei- und Wahlwerbung immer unzulässig



Der Retweet enthält mit **#btw21**, **#Bundestagswahl** wahlwerbende Hashtags.

Quelle: Retweet vom 7. September 2021;
<https://twitter.com/fdpbt/status/1435161562340331521>.



Der Beitrag enthält negative Wahlwerbung: In Text und Bild wird die Führungskompetenz des Kanzlerkandidaten der SPD – hier noch amtierender Finanzminister – in Frage gestellt.

Quelle: Beitrag vom 10. September 2021;
<https://www.facebook.com/fdpbt/photos/a.349342148860045/1276821119445472/>.

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 FDP-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 FDP-Fraktion die ihr aus dem

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

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 FDP-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 FDP-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 FDP-Fraktion weist in ihrer Stellungnahme unsere Bewertungen und Schlussfolgerungen zurück.

Unsere Empfehlungen seien im Jahr 2021 bereits umgesetzt gewesen. Die FDP-Fraktion habe Leitlinien für die Nutzung der Sozialen Medien bei der Öffentlichkeitsarbeit erlassen. Anlässlich der Bundestagswahl habe sie ihre Beschäftigten nochmals für das Gebot der Zurückhaltung bei der Öffentlichkeitsarbeit sensibilisiert. Aufgrund unserer Anregungen wolle sie die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen gleichwohl überprüfen.

Aus ihrer Sicht sei die Rechtslage zur Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen wenig ausdifferenziert. Sie ließe – wie schon die unterschiedlichen Ansichten von Bundesrechnungshof und der FDP-Fraktion zeigten – Raum für unterschiedliche Auslegungen. Die gesetzlichen Regelungen seien recht allgemein. Ausführungsbestimmungen nach § 59 Absatz 2 AbgG habe der Ältestenrat bisher nicht erlassen. Die FDP-Fraktion wolle sich daher dafür einsetzen, gemeinsam mit den anderen Fraktionen zeitnah rechtliche Unklarheiten zu beseitigen.

Im Einzelnen erläutert sie in ihrer Stellungnahme:

5.1 Maßstäbe falsch angewendet

Die FDP-Fraktion betont in ihrer Stellungnahme, dass sie unsere zugrunde gelegten Maßstäbe im Wesentlichen teile – Unterrichtungen dürften keine partei- oder wahlwerbenden Beiträge enthalten und auch nicht parteipolitisch aufgeladen sein. Die Fraktionen müssten sich jedoch an die Funktionsbedingungen der Sozialen Medien anpassen. Daher seien Verlinkungen ebenso zulässig wie wertende Formulierungen.

Öffentlichkeitsarbeit – auch die der Fraktionen – fände zunehmend in Sozialen Medien statt. Diese würden sich von den klassischen Medien erheblich unterscheiden. Sie seien nicht auf einseitige Information ausgerichtet, sondern lebten vom Diskurs. Gleichzeitig stünden Personen stärker im Fokus als Institutionen. Die Personalisierung sei „eine noch stärkere Voraussetzung für die Reichweite und damit für den Erfolg von Beiträgen“, als dies in den klassischen Medien der Fall sei. Nachrichten und Informationen würden erheblich schneller verbreitet, Inhalte würden aufgrund der Funktionsweise von Algorithmen pointierter dargestellt. Damit Beiträge in den Sozialen Medien ihren Informationszweck erfüllen könnten, müssten sie von einer relevanten Personenzahl wahrgenommen, von diesen geteilt und „geliked“ werden, um sich so wie ein Schneeball verbreiten zu können. Dies könne nur erreicht werden, wenn diese Beiträge Emotionen auslösten, Selbstironie enthielten oder einen starken inhaltlichen Mehrwert besäßen. Je neutraler und sachlicher ein Beitrag gehalten sei, desto geringer seien seine Wahrnehmungschancen. Diesen Funktionsbedingungen der Sozialen Medien unterliege auch die FDP-Fraktion. Dies verändere die Art ihrer Informationstätigkeit, mache sie damit jedoch nicht unzulässig.

Unserer Feststellung, in zahlreichen Fällen sei nicht über eine Fraktionstätigkeit berichtet worden, tritt die FDP-Fraktion entgegen. Aus ihrer Sicht liege insbesondere eine Fraktionstätigkeit vor, wenn über eine Verlinkung auf Anträge Bezug genommen, auf Bürgeranfragen hierzu direkt geantwortet oder diese durch einen erläuternden Text in einen politischen Kontext gestellt würden⁸. Eine Fraktionstätigkeit läge auch vor, wenn der Fraktionsvorsitzende über tagesaktuelle Themen informiere, die Gegenstand anstehender Fraktionssitzungen würden.⁹ Weiterhin hält die FDP-Fraktion es für zulässig, dass die Fraktion an national bedeutsamen Gedenktagen ihr Gedenken zum Ausdruck bringt oder das Gedenken ihrer Mitglieder „retweetet“.¹⁰ Danksagungen an die Parlamentsarmee seien Aufgabe des Deutschen Bundestages. Fraktionen als ein Teil hiervon dürften daher in den Sozialen Medien ebenfalls ihren Dank äußern.¹¹

Entgegen unserer Bewertung sehe die FDP-Fraktion keine Partei- oder Wahlwerbung oder parteipolitische Aufladung bei den geprüften Fällen. Es sei fernab der Realität der Sozialen Medien, eine Verlinkung auf persönliche Profilseiten von Fraktionsmitgliedern als –

⁸ Hier bezieht sie sich in ihrer Stellungnahme auf die Beiträge laufende Nummern 3, 6 und 7 aus dem Zeitraum II bzw. laufende Nummer 9 aus dem Zeitraum I.

⁹ Die FDP-Fraktion verweist hier auf den Beitrag laufende Nummer 93 aus dem Zeitraum I.

¹⁰ Die FDP-Fraktion bezieht sich hier auf die Beiträge laufende Nummern 17 und 33 aus dem Zeitraum I.

¹¹ Die FDP-Fraktion bezieht sich auf den Beitrag laufende Nummer 17 aus dem Zeitraum I.

werbende oder parteipolitische – Botschaft zu werten.¹² Diese Verlinkungen (das sogenannte Taggen) diene in der Funktionslogik von Twitter dazu, miteinander ins Gespräch zu kommen. Durch das Taggen erführen die betroffenen Personen, dass über sie gesprochen wurde und könnten so aktiv am Kommunikationsprozess teilnehmen. Das Taggen sei daher Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Kommunikation in den Sozialen Medien. Nebenbei spare dies zugleich Zeichen.

Dass durch eine Verlinkung auf persönliche Profilseiten die Personen zugleich im parteipolitischen Kontext dargestellt werden, sei keine explizite Werbung für die Partei, sondern ein mittelbarer Nebeneffekt als Folge der Personenidentität. Bei Personen, die neben ihrer Fraktionstätigkeit zugleich Staats- und Funktionsämter wahrnehmen, sei es nicht zu verhindern, dass Bürger sowohl die Verbindung zur Partei herstellen, als auch Assoziationen zu den weiteren Rollen hätten. Dies lasse sich auch im analogen Raum nicht vermeiden. Auch in den öffentlich-rechtlichen Medien werde regelmäßig auf die Parteizugehörigkeit dieser Funktionsträger aufmerksam gemacht. Dies diene der Transparenz von staatlichem Handeln. Soweit hiermit werbende oder parteipolitische Effekte einhergingen, seien diese unvermeidbar. Mit dem Verlinken auf persönliche Profilseiten werde nur diese Personenidentität in die Funktionsweise der Sozialen Medien übersetzt.

Soweit wir Formulierungen wie „Dreistigkeit siegt!“ kritisierten¹³, schließe die FDP-Fraktion hieraus, der Bewertung läge ein Sachlichkeits- und Neutralitätsgebot zugrunde. Ihrer Auffassung nach dürfe sich aber die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen daran orientieren, worüber sie informiert. Bei der parlamentarischen Arbeit seien kritische und wertende Auseinandersetzungen mit dem politischen Gegner zulässig und würden sogar überspitzt und polemisch dargestellt. Diese Freiheit müsse auch für die Öffentlichkeitsarbeit in den Sozialen Medien gelten.

5.2 Umfang und finanzieller Aufwand der Beiträge nicht ausreichend berücksichtigt

Es sei zu berücksichtigen, dass der finanzielle Aufwand für Beiträge in den Sozialen Medien (insbesondere bei den sogenannten Retweets, die nur einige Sekunden dauerten) teilweise kaum bezifferbar sei. Dies gelte auch für die Kommunikationsanlässe. Auch habe die FDP-Fraktion Beiträge im Prüfungszeitraum vorwiegend nur im sachlichen und damit auch zeitlichen Zusammenhang mit Sitzungen des Deutschen Bundestages veröffentlicht, in den sitzungsfreien Wochen hingegen kaum.

Weiterhin fehlte ein Vergleich zum Informationsumfang in anderen Zeiträumen. So habe sie z. B. in einem Sechs-Wochen-Zeitraum zu Beginn des Jahres 2021 noch 170 % mehr Beiträge

¹² Hier bezieht sich die Fraktion auf das Beispiel in Abbildung 8 sowie auf den Beitrag laufende Nummer 136 aus dem Zeitraum I.

¹³ Hier bezieht sich die FDP-Fraktion in ihrer Stellungnahme auf das Beispiel in Abbildung 9.

veröffentlicht als im Prüfungszeitraum. Durch den fehlenden Vergleich würde nicht sichtbar, dass sie ihre Aktivitäten in den Sozialen Medien in den sechs Wochen vor der Bundestagswahl – entsprechend dem Gebot der Zurückhaltung bei Öffentlichkeitsarbeit vor Bundestagswahlen – deutlich reduziert habe.

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 Unterrichtsmittel i. S. v. § 55 Absatz 3 AbgG zweckentsprechend – also ordnungsgemäß – eingesetzt haben.¹⁴ Somit ist jeder unzulässige Beitrag zu beanstanden, unabhängig von der Höhe der dafür eingesetzten Haushaltsmittel. Dementsprechend ist die genaue Höhe des zeitlichen und finanziellen Aufwands, der – wie die FDP-Fraktion vorträgt – bei einem Retweet nur wenige Sekunden betrüge und kaum bezifferbar sei, 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.¹⁵ 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.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

¹⁴ Siehe hierzu im Einzelnen Textziffer 2.1.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

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.

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.

6.1 Finanzierung von Fraktionen und Abgeordneten unterschiedlich zweckgebunden

Die FDP-Fraktion leitet die Rechte der Fraktion von den Rechten ihrer Abgeordneten ab. In Reden ihrer Mitglieder im Plenum des Deutschen Bundestages sei eine kritische und wertende Auseinandersetzung mit den Haltungen des politischen Gegners zulässig, die auch überspitzt oder gar polemisch dargestellt werden könne. Die gleiche Freiheit komme deshalb den Fraktionen bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit zu, weil sie ihre Rechte aus den Rechten ihrer Mitglieder ableiteten.

Nach unserer Auffassung kommt es für die Zulässigkeit der Nutzung der Sozialen Medien durch die Fraktionen jedoch nicht darauf an, ob und in welchem Umfang sich die Rechtsstellung einer Fraktion von der Rechtsstellung ihrer Abgeordneten ableiten lässt. Denn die Finanzierung von Fraktionen und Abgeordneten hat der Gesetzgeber jeweils separat und abschließend geregelt. Die Finanzierung der Fraktionen aus dem Bundeshaushalt ist gerechtfertigt, weil sie als ständige Gliederungen des Parlaments Teil der organisierten Staatlichkeit sind. Die staatlichen Mittel sind dementsprechend (nur) für die Tätigkeiten der Fraktionen bestimmt, die der Arbeit des Deutschen Bundestages dienen. Die Fraktion kann und darf sich deshalb auch nicht an dem orientieren, was den einzelnen Abgeordneten im Rahmen ihrer Mandatsausübung gestattet ist. Den Abgeordneten stellt der Gesetzgeber für ihre Mandats Tätigkeit eigene – ebenfalls zweckgebundene – Mittel zur Verfügung. Diese Mittel erhalten alle Abgeordneten in gleicher Höhe und zwar unabhängig davon, ob sie in einer Fraktion organisiert oder fraktionslos sind. Es wäre eine Umgehung dieser Regelung und somit unzulässig, wenn eine Fraktion mit ihren Mitteln, die ihr nach den Vorgaben des AbgG¹⁸ ausschließlich für ihre fraktionelle Aufgabenerfüllung zugeordnet sind, die Mandatsaufgaben ihrer Abgeordneten (mit)finanzierte. Damit hätten nämlich ihre Mitglieder einen nicht gerechtfertigten und damit rechtswidrigen Vorteil gegenüber fraktionslosen Abgeordneten. Dies hat das Bundesverfassungsgericht in seiner sogenannten „Wüppesahl-Entscheidung“ klar festgestellt.¹⁹

6.2 Enge gesetzliche Regelung gibt Rahmen vor

Stattdessen hat der Gesetzgeber 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 Öffentlich-

¹⁸ § 58 Absatz 1 i. V. m. Absatz 4 AbgG.

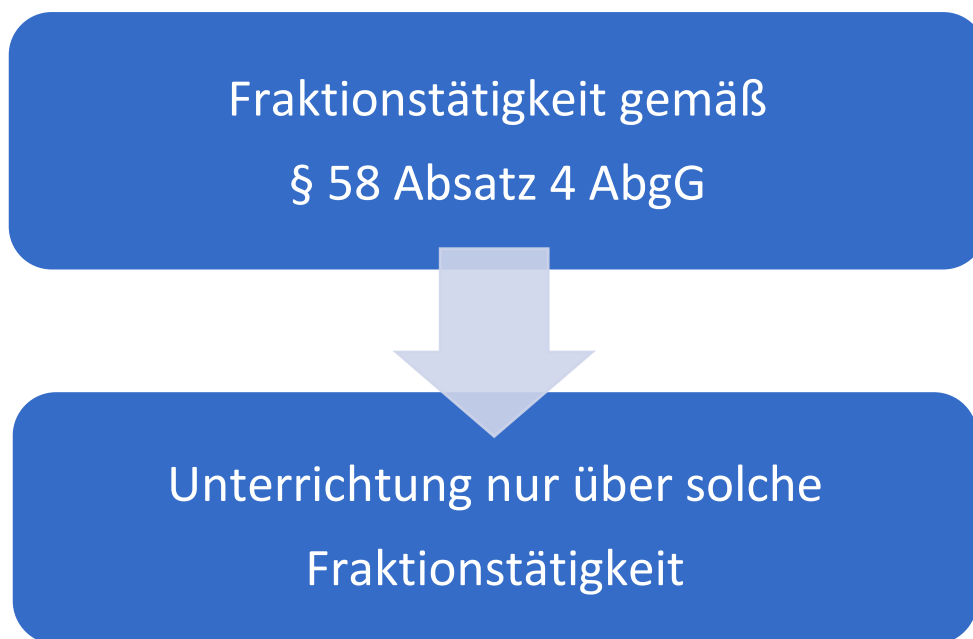
¹⁹ Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Februar 1983, Aktenzeichen 2 BvR 1765/82.

keit 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. Die Funktion der Fraktionen besteht in der Gewährleistung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments. So sind beispielsweise allgemeine Danksagungen oder Gedenken – auch wenn sie gesellschaftlich üblich sein

mögen – keine Tätigkeiten der Fraktion, für die sie Haushaltsmittel einsetzen darf. Sie sind daher kein zulässiger Unterrichtsgegenstand nach § 55 Absatz 3 AbgG.²⁰

Die Finanzierung aus dem Bundeshaushalt ist für die der parlamentarischen Koordination dienenden Arbeit bestimmt und insoweit zweckgebunden.²¹ Dies entspricht auch der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.²² 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.

6.3 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.²³ Unabhängig davon, ob eine Tätigkeit der Fraktion erkennbar ist oder nicht, sind Beiträge unzulässig, die eindeutig partei- oder wahlwerbend sind. Hierbei ist auch trennscharf zu unterscheiden: Die Fraktion kann beispielsweise Parlamentsreden ihrer Mitglieder verbreiten; gleiches gilt für Parlamentsdrucksachen. Ob der Inhalt der Rede oder der Drucksache im Parlament üblich oder zulässig ist, unterliegt nicht der Prüfung durch den Bundesrechnungshof. Insoweit damit zwingend auch eine werbende Wirkung für eine Partei oder Person verbunden ist, ist dies als unvermeidbarer Nebeneffekt hinzunehmen. Darüber hinaus sind jedoch partei- oder wahlwerbende Botschaften nicht zulässig.

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

²⁰ So lässt sich in dem Dank an die Bundeswehr für deren Leistungen im Afghanistaneinsatz im Beitrag laufende Nummer 33 (Zeitraum I) eine konkrete Tätigkeit der Fraktion nicht erkennen.

²¹ Vgl. Morlok in Dreier, Grundgesetz Kommentar, Artikel 38, Randnummer 190.

²² 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>).“

²³ So in den Beiträgen laufende Nummern 9 und 93 (Zeitraum I) und laufende Nummern 3 und 6 (Zeitraum II).

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. Entsprechend muss sich aus einem Beitrag selbst und nicht erst durch Klick auf einen Link ergeben, dass es sich um einen Antrag der Fraktion handelt.²⁴ Folglich muss in einer Information des Fraktionsvorsitzenden unmittelbar erkennbar sein, dass Unterrichtsgegenstand nicht allgemeine tagespolitische Themen sind, sondern beispielsweise die innerfraktionelle Meinungsbildung in einer Fraktionssitzung. Ansonsten ist sie kein zulässiger Unterrichtsgegenstand.²⁵

6.4 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. Sie darf eine für sich genommen zulässige Unterrichtung nicht mit weiteren Botschaften aufladen. Ist auch nur ein Teil einer Unterrichtsmaßnahme unzulässig, wird sie dadurch insgesamt unzulässig.²⁶ Dies gilt auch bei Beiträgen in den Sozialen Medien. Wenn sich die FDP-Fraktion beispielsweise kritisch mit der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Fraktion auseinandersetzt, unterrichtet sie über eine Fraktionstätigkeit. Die Aussagen „Dreistigkeit siegt!“ oder „Andreas Scheuer tut alles für die Außendarstellung in der Heimat“ sind neben der kritischen Auseinandersetzung mit der Antwort auf die Kleine Anfrage weitere Botschaften, die auf die Person des seinerzeit amtierenden Verkehrsministers zielen.²⁷ Dadurch wird der Beitrag insgesamt unzulässig.

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 Profilseiten 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 FDP-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.

²⁴ So ist beim Beitrag laufende Nummer 3 (Zeitraum II) nicht erkennbar, dass Unterrichtsgegenstand ein Antrag der FDP-Fraktion ist. In Beitrag laufende Nummer 6 (ebenfalls Zeitraum II) ist – anders als die FDP-Fraktion in ihrer Stellungnahme ausführt – kein Antrag verlinkt.

²⁵ So bei Beitrag laufende Nummer 93 (Zeitraum I).

²⁶ So beim Beitrag laufende Nummer 136 (Zeitraum I).

²⁷ So im Beispiel in Abbildung 9.

²⁸ So ist im Beitrag laufende Nummer 7 (Zeitraum II) zwar ein Antrag als Tätigkeit der Fraktion in dem erläuternden Text erkennbar. Jedoch ist der Beitrag durch die Verlinkung einer persönlichen Profilseite mit weiteren Botschaften aufgeladen und deshalb unzulässig. So auch im Beispiel in Abbildung 8.

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.²⁹ Sie sind ebenso nur dann zulässig, wenn sie ausschließlich über eine Tätigkeit der Fraktion unterrichten. Unabhängig davon, ob die Fraktion Beiträge ihrer Mitglieder oder von Personen oder Institutionen außerhalb der Fraktion teilt oder retweetet, muss auch hier in dem so entstandenen Beitrag der Fraktion eine Tätigkeit der Fraktion erkennbar sein. Ist dies nicht der Fall, ist die Verbreitung nicht zulässig.³⁰

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.³¹

Dementsprechend können die Fraktionen selbstverständlich die Sozialen Medien nutzen und ebenso klassische Pressearbeit betreiben. Das Gesetz beschränkt die Unterrichtung nicht auf bestimmte Medien, sodass die FDP-Fraktion die Sozialen Medien innerhalb der gesetzlichen Regelungen nutzen kann. Die klare inhaltliche Begrenzung auf Unterrichtung nur über Fraktionstätigkeit lässt sich nicht mit dem Verweis auf die Funktionsweise der Sozialen Medien oder auf die Usancen für die Berichterstattung öffentlich-rechtlicher Medien, für die ein ganz anderes Regelwerk gilt und insbesondere die hier einschlägigen Vorschriften des AbgG nicht anwendbar sind, ausblenden.

Es ist auch nicht ohne Weiteres ersichtlich, dass die Fraktionen ihre Arbeit in den Sozialen Medien einstellen müssten. Dies verdeutlichen zulässige Beispiele der FDP-Fraktion aus dieser Prüfung, in denen die Fraktion über ihre Tätigkeit unterrichtet hat. Dabei waren selbst die durch Soziale Medien vorgegebenen Regeln und ihre Funktionsweise kein Hinderungsgrund, jeweils die parlamentarische Tätigkeit darzustellen.³²

Wir treten der Sicht der FDP-Fraktion ausdrücklich nicht entgegen, dass die Rechtslage die Nutzungsmöglichkeiten der Sozialen Medien durch Fraktionen einschränkt und der Funktionsweise und der Praxis der Sozialen Medien entgegenstehen könnte. Die Fraktion hält es für notwendig auch personalisierte, emotionale und ironische Beiträge zu verbreiten. Dies zu bewerten ist jedoch nicht Aufgabe des Bundesrechnungshofes. Vielmehr obliegt es der FDP-Fraktion als Teil des Gesetzgebungsorgans Deutscher Bundestag, im Rahmen der

²⁹ Das gilt entsprechend für andere Medien, z. B. das Teilen bei Facebook.

³⁰ So im Beitrag laufende Nummer 17 (Zeitraum I).

³¹ Vgl. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Juni 2020, Aktenzeichen 2 BvE 1/19, Randnummer 65.

³² So z. B. bei den Beiträgen laufende Nummer 110 im Netzwerk Twitter (Zeitraum I) oder laufende Nummern 63 und 115 (Zeitraum I) sowie laufende Nummern 1 und 9 (Zeitraum II) in den Netzwerken Facebook und Instagram.

verfassungsrechtlichen Möglichkeiten und Grenzen auf eine aus ihrer Sicht praktikable Gesetzesregelung hinzuwirken.

Insoweit ist es folgerichtig, dass die FDP-Fraktion in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen hat, dass die Fraktionen die rechtlichen Regeln anpassen und so rechtliche Unklarheiten, die über die Zulässigkeit von Informationstätigkeit der Fraktionen bestehen, „zeitnah“ beseitigen wollen.

Dies ändert jedoch nichts daran, dass – bis zu einer etwaigen Rechtsänderung – die gegenwärtige Rechtslage zu beachten ist 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

Ild. Nr.	Create Time	Fraktion	Medium	Link	Bewertung	Erläuterung
6	08/16/2021 14:58:59	FDP	Facebook	http://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1260193837774867&id=341486659645594	unzulässig	keine Fraktionstätigkeit
9	08/16/2021 16:10:46	FDP	Twitter	https://twitter.com/905516414257258497/status/1427271620180258817	unzulässig	keine Fraktionstätigkeit
17	08/17/2021 10:25:34	FDP	Twitter	https://twitter.com/905516414257258497/status/1427547134895796235	unzulässig	keine Fraktionstätigkeit
33	08/22/2021 09:34:58	FDP	Facebook	http://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1262976097496641&id=341486659645594	unzulässig	keine Fraktionstätigkeit
38	08/23/2021 15:10:48	FDP	Facebook	http://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1264862140641370&id=341486659645594	unzulässig	keine Fraktionstätigkeit
41	08/24/2021 11:31:13	FDP	Twitter	https://twitter.com/905516414257258497/status/1430100372702613504	unzulässig	keine Fraktionstätigkeit
45	08/25/2021 09:08:42	FDP	Twitter	https://twitter.com/905516414257258497/status/1430426894562959361	unzulässig	Fraktionstätigkeit, aber aufgeladen durch Verlinkung auf Profilseite der Partei
50	08/25/2021 13:42:28	FDP	Twitter	https://twitter.com/905516414257258497/status/1430495790993231877	unzulässig	keine Fraktionstätigkeit
54	08/25/2021 14:28:28	FDP	Youtube	https://youtube.com/watch?v=p3peHXXTR4	zulässig	
55	08/25/2021 15:21:30	FDP	Instagram	https://www.instagram.com/p/CS_7XodocP/	unzulässig	Fraktionstätigkeit, aber aufgeladen durch Verlinkung auf persönliche Profilseite
63	08/26/2021 14:14:06	FDP	Facebook	http://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1266796963781221&id=341486659645594	zulässig	
75	08/30/2021 12:14:37	FDP	Facebook	http://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1269402923520625&id=341486659645594	unzulässig	keine Fraktionstätigkeit
83	09/01/2021 14:03:40	FDP	Twitter	https://twitter.com/905516414257258497/status/1433037842586943488	unzulässig	keine Fraktionstätigkeit
85	09/02/2021 15:07:21	FDP	Facebook	http://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1271485923312325&id=341486659645594	unzulässig	keine Fraktionstätigkeit
93	09/06/2021 15:24:24	FDP	Twitter	https://twitter.com/905516414257258497/status/1434870097655570432	unzulässig	keine Fraktionstätigkeit
94	09/06/2021 15:41:00	FDP	Twitter	https://twitter.com/905516414257258497/status/1434874276528730117	unzulässig	keine Fraktionstätigkeit
105	09/07/2021 11:38:10	FDP	Twitter	https://twitter.com/905516414257258497/status/1435175552823013379	unzulässig	Fraktionstätigkeit, aber aufgeladen durch Verlinkung auf persönliche Profilseite
110	09/07/2021 15:17:00	FDP	Twitter	https://twitter.com/905516414257258497/status/1435230624420335619	zulässig	
112	09/08/2021 10:50:56	FDP	Twitter	https://twitter.com/905516414257258497/status/1435526053628452871	unzulässig	keine Fraktionstätigkeit
115	09/09/2021 08:04:40	FDP	Instagram	https://www.instagram.com/p/CTIxTWsq384/	zulässig	
119	09/10/2021 10:07:36	FDP	Twitter	https://twitter.com/905516414257258497/status/1436239923322007554	unzulässig	keine Fraktionstätigkeit
125	09/11/2021 09:34:04	FDP	Twitter	https://twitter.com/905516414257258497/status/1436593871576776704	unzulässig	keine Fraktionstätigkeit
130	09/14/2021 09:13:23	FDP	Twitter	https://twitter.com/905516414257258497/status/1437675832869261313	unzulässig	keine Fraktionstätigkeit
131	09/14/2021 09:14:23	FDP	Twitter	https://twitter.com/905516414257258497/status/1437676084649209856	unzulässig	Fraktionstätigkeit, aber aufgeladen durch Verlinkung auf persönliche Profilseite
134	09/15/2021 08:31:46	FDP	Instagram	https://www.instagram.com/p/CT1RixEqvhk/	unzulässig	Fraktionstätigkeit, aber aufgeladen durch Verlinkung auf persönliche Profilseite
136	09/17/2021 13:31:05	FDP	Facebook	http://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1281352535658997&id=341486659645594	unzulässig	Fraktionstätigkeit, aber aufgeladen durch wahlwerbende Botschaft und Verlinkung auf persönliche Profilseite

Der Bundesrechnungshof hat für jede Fraktion computergestützt eine Zufallsstichprobe (n=30) gezogen. Bei der Zufallsauswahl mit Zurücklegen sind die Ild. Nr. 105, 125, 134 und 136 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 08:01:19	FDP	Facebook	http://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1280601019067482&id=341486659645594	zulässig	
2	09/20/2021 10:17:39	FDP	Instagram	https://www.instagram.com/p/CUCVQ6zqHuD/	unzulässig	keine Fraktionstätigkeit
3	09/20/2021 10:46:16	FDP	Twitter	https://twitter.com/905516414257258497/status/1439873533111373824	unzulässig	keine Fraktionstätigkeit
4	09/21/2021 09:25:37	FDP	Twitter	https://twitter.com/905516414257258497/status/1440215625863819269	unzulässig	Fraktionstätigkeit, aber aufgeladen durch Verlinkung auf persönliche Profilseite
5	09/21/2021 14:28:19	FDP	Facebook	http://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1284058248721759&id=341486659645594	unzulässig	Fraktionstätigkeit, aber aufgeladen durch wahlwerbende Botschaft
6	09/21/2021 16:18:35	FDP	Instagram	https://www.instagram.com/p/CUFjXYVoma4/	unzulässig	keine Fraktionstätigkeit
7	09/22/2021 09:59:43	FDP	Twitter	https://twitter.com/905516414257258497/status/1440586594235260932	unzulässig	Fraktionstätigkeit, aber aufgeladen durch Verlinkung auf persönliche Profilseite
8	09/23/2021 08:32:44	FDP	Instagram	https://www.instagram.com/p/CUJ3pHckLQz/	unzulässig	Fraktionstätigkeit, aber aufgeladen durch wahlwerbende Botschaft
9	09/23/2021 08:51:07	FDP	Facebook	http://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1284691008658483&id=341486659645594	zulässig	