

Die Partei, die Fraktion und das liebe Geld

Alexandra Bäcker¹

Fraktionen werden auch als die „Parteien im Parlament“ bezeichnet². Faktisch stehen Fraktion und politische Partei unbestritten in einer engen personellen und funktionellen Verflechtung. Dieses faktische Miteinander ist für eine politisch-soziologische Betrachtungsweise von Bedeutung. Rechtlich aber sind Fraktion und Partei voneinander zu trennen³.

Zwar obliegt den Parteien die Aufgabe, in den Bereich der institutionalisierten Staatlichkeit hineinzuwirken⁴. „Einwirken auf“ ist allerdings nicht gleichzusetzen mit „Bildung des“ Staatswillens. Mitwirkungsbefugnisse bei der Staatswillensbildung kommen den Fraktionen, nicht aber den politischen Parteien zu. Gerade wegen ihrer unmittelbaren Beteiligung an der Bildung des Staatswillens sind die Parlamentsfraktionen nicht als Teil der dahinterstehenden, dem gesellschaftlichen Bereich zuzuordnenden politischen Partei anzusehen⁵.

I. Partei und Fraktion: Der Apfel fällt nicht weit vom Stamm

Ein Kernbereich der Aktivitäten einer politischen Partei liegt in der Auslese, Aufstellung und Unterstützung von Wahlbewerbern. Die innerparteiliche Kandidatenaufstellung legt den Grundstock dafür, welche Parteimitglieder die parteipolitischen Ziele in den Prozess der staatlichen Willensbildung einbringen sollen. Dabei können verschiedene Merkmale und Eigenschaften Bewerbern im Nominierungsprozess zum Erfolg verhelfen, wobei die inhaltliche Übereinstimmung mit der jeweiligen Partei nur ein – und zudem empirisch nebensächlicher – Aspekt unter mehreren ist⁶. Gewähr dafür, dass die gewählten Abgeordneten und die von ihnen gebildete Fraktion stets und nur die mehrheitsgetragenen Positionen der Partei vertreten, bietet also schon das Rekrutierungsverfahren nicht. Der Wähler vermag zudem noch einmal eigene Prioritäten zu setzen, indem er die

¹ Dr. Alexandra Bäcker ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRUF) der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

² S. schon *Walter Schmidt*, Chancengleichheit der Fraktionen unter dem Grundgesetz, in: *Der Staat* 9 (1970), S. 481 (488, 493, insb. 495).

³ Statt vieler *Winfried Kluth*, in: *Epping/ Hillgruber, BeckOK GG*, 58. Edition, Stand: 15.06.2024, Art. 21 Rn. 55.

⁴ BVerfGE 20, 56 (101).

⁵ BVerfGE 20, 56 (104); 70, 324 (363, 376, 382); 80, 188 (220).

⁶ Daneben spielen sozio-demografische Eigenschaften sowie innerparteiliches Engagement und politische Ämter eine Rolle, s. *Daniel Hellmann/Sophie Kopsch*, Kapitel 4: Der Aspirant – das unbekannte Wesen?, in: *Suzanne S. Schüttemeyer et al. (Hrsg.), Die Aufstellung der Kandidaten für den Deutschen Bundestag*, 2024, S. 123 (129 ff., insb. 145 f.).

erfolgreichen Wahlkreisbewerber nach dem bei der nächsten Bundestagswahl geltenden Wahlrecht⁷ auf die vorderen Listenplätze befördert.

Mit der Wahl dann wird durch Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG allein das freie Mandat des Abgeordneten zum rechtlichen Maßstab seiner inhaltlichen Entscheidungen als Abgeordneter. Die Partei ist unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt befugt, in den verfassungsrechtlichen Status einzugreifen oder auf Entschließungen unmittelbar Einfluss zu nehmen, die der Abgeordnete in seiner Eigenschaft als Mandatsträger zu treffen hat. Die Befugnis des Abgeordneten sich einer Fraktion anzuschließen folgt nicht aus seiner Parteizugehörigkeit, sondern aus seiner Mandatsträgerschaft und somit gehört auch die Mitarbeit in einer Fraktion nicht zu den Aufgaben des Abgeordneten als Parteimitglied, sondern zur Ausübung seines freien Mandats⁸. Es existiert auch kein Recht der Parteien, dass sich „ihre“ gewählten Abgeordneten zu einer Fraktion zusammenschließen⁹. Gleichwohl werden Sie dies natürlich tun.

Die Abgeordneten schließen sich in Ausübung des Mandats zu Fraktionen zusammen, um ihre Beteiligung am parlamentarischen Prozess der Entscheidungsfindung im Sinne der eigenen politischen Richtung zu effektuieren¹⁰. Fraktionen sind das politische Gliederungsprinzip des Bundestages¹¹, das insbesondere der Koordination und Umsetzung dieser politischen Richtungsentscheidungen dient. Die Willensbildung erfolgt innerparteilich wie auch innerfraktionell nach der Mehrheitsregel. Die jeweiligen Mehrheiten in Partei und Fraktion finden sich aber rechtlich unabhängig voneinander. Dabei können die gleichen politischen Grundüberzeugungen der in einer Fraktion zusammengeschlossenen Abgeordneten nicht garantieren, dass sich die (Mehrheits-)Meinung der Fraktion in dieselbe Richtung entwickelt wie die der Partei. Die Parteiprogrammatik ist zwar richtungweisende Grundlage und Ausgangspunkt der innerfraktionellen Diskussion. Aber das freie Mandat der einzelnen Abgeordneten entfaltet auch für den Zusammenschluss, also die Fraktionen, seine Wirkung. Auch die Fraktionen sind frei, von ihrer Mitwirkung an der staatlichen Willensbildung nach eigenen Ideen und Vorstellungen Gebrauch zu machen, eine eigen geprägte Tendenz zu pflegen¹².

⁷ Dieses Hauptanliegen der letzten Wahlrechtsreform ist verfassungskonform: BVerfG, Urteil vom 30.07.2024 – 2 BvF 1/23, https://www.bverfg.de/e/fs20240730_2bvf000123.html.

⁸ *Ernst Friesenhahn*, Parlament und Regierung im modernen Staat, in: VVDStRL 16 (1958), S. 9 (24); *Josef Isensee*, Fraktionsdisziplin und Amtsgewissen: Verfassungsrechtliche Garantie der Freiheit des Mandats im politischen Prozess, in: Patzelt/Sebaldt/Kranenpohl (Hrsg.), *Res publica semper reformanda – Wissenschaft und politische Bildung im Dienste des Gemeinwohls*, Festschrift für Heinrich Oberreuter zum 65. Geburtstag, 2007, S. 254 (263 f.).

⁹ *Hans-Wolfgang Arndt/Michael Schweitzer*, Mandat und Fraktionsstatus, in: ZParl. 1976, S. 71 (78).

¹⁰ *Alexandra Bäcker*, Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, 2011, S. 95.

¹¹ Vgl. BVerfGE 84, 304 (322 f.).

¹² Ausführlich für Fraktionen *Alexandra Bäcker*, Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, 2011, S. 39 ff.

Fraktion und Partei werden in der Öffentlichkeit jedoch regelmäßig als Einheit wahrgenommen, Erfolg und Misserfolg des einen werden jeweils auch dem anderen zugerechnet¹³. Dies ist Folge der von einem wechselseitigen Einfluss gekennzeichneten politischen Arbeit und zugleich Ansporn für die Pflege und Bewahrung dieser Gemeinsamkeiten. Ziel beider ist es, in der Öffentlichkeit Vertrauen und Zustimmung für die eigene politische Richtung zu gewinnen. Wiederwahlinteresse der politischen Parteien und – der innerparteilichen Zustimmung bedürftiges – Wiedernominierungsinteresse der Abgeordneten stabilisieren den Prozess der wechselseitigen Einflussnahme. Sie gewährleisten darüber hinaus aber auch die Rückbindung der politischen Willensbildung innerhalb der Parteien und innerhalb der Fraktionen an die Wähler¹⁴, deren politisch berechnete, wenn auch rechtlich nicht bindende Erwartungshaltung es ist, dass sich die gewählten Abgeordneten darum bemühen, die im Vorfeld der Wahl gemeinsam verfolgten politischen Ziele – auf der Grundlage der programmatischen Aussagen der die Kandidatur tragenden Parteien – nach der Wahl auch im Parlament gemeinsam durchzusetzen¹⁵.

II. Der politische Wettbewerb: Mein Tanzbereich, dein Tanzbereich

In einem so verstandenen demokratischen Wettbewerb ist sowohl den Fraktionen wie auch den Parteien, neben anderen Akteuren, eine zentrale Rolle zugewiesen. Fraktionen tragen die politische Substanz in den Bundestag und setzen dabei die Parteienkonkurrenz fort¹⁶. Parteien wie auch Fraktionen müssen stets um das Vertrauen der Wähler werben. Dies bedingt, dass die politischen Wettbewerber ihre Konkurrenzfähigkeit sichtbar und wahrnehmbar vor dem Volk unter Beweis stellen müssen¹⁷.

In diesem Wettstreit um die Wählergunst sind der Partei und „ihrer“ Fraktion allerdings unterschiedliche Wettbewerbsarenen zugewiesen, deren Spielregeln insbesondere dem Agieren der Fraktion zugunsten „ihrer“ Partei Grenzen setzen.

1. Parteien- und Fraktionsfinanzierung: Bei Geld hört die Freundschaft auf

Der Trennungsgrund, der Partei und Fraktion im politischen Wettbewerb vereinzelt, ist das liebe Geld. Im Bereich der Politikfinanzierung wird strikt zwischen Parteien und Fraktionen unterschieden, um zu verhindern, dass Mittel der

¹³ Sven Hölscheidt, *Das Recht der Parlamentsfraktionen*, 2001, S. 259; vgl. auch BVerfGE 140, 1 (28); BVerfGE 146, 327 (347 f.).

¹⁴ Vgl. BVerfGE 44, 125 (139 f.).

¹⁵ Alexandra Bäcker, *Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion*, 2011, S. 43.

¹⁶ Martin Morlok, in: Dreier (Hrsg.), *GG*, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 183.

¹⁷ Alexandra Bäcker, *Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion*, 2011, S. 46 m.w.N.

staatlichen Fraktionsfinanzierung unter Umgehung der Begrenzung staatlicher Mittel für politische Parteien (absolute Obergrenze, § 18 Abs. 2 PartG) an die Parteien weitergegeben werden¹⁸. Einfachrechtlich hat das Verbot der Mittelverwendung für die Aufgaben der Parteien aus dem Blickwinkel der Fraktionen in § 58 Abs. 4 S. 2 AbgG, aus dem der Parteien in § 25 Abs. 2 Nr. 1 PartG Ausdruck gefunden¹⁹.

Verfassungsrechtlich sind dafür zwei Anknüpfungspunkte von Bedeutung. Zunächst steuern und erleichtern Fraktionen als „notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens“²⁰ die parlamentarische Willensbildung und Entscheidungsfindung. Sie sind damit der organisierten Staatlichkeit eingefügt und ihre Finanzierung ist wegen der durch sie erzielten Förderung der Arbeit im Parlament verfassungsrechtlich zulässig²¹. Der Finanzierungsgrund beinhaltet aber zugleich eine Zweckbindung der staatlichen Zuwendungen: die Mittelüberlassung an eine Fraktion setzt eine Mittelverwendung zur Erfüllung ihrer parlamentarischen Aufgaben voraus²². Grund und Grenze der Fraktionsfinanzierung ist also die Wahrnehmung ihrer spezifischen Aufgaben im parlamentarischen Raum. Überdies wird die Mittelverwendung der Fraktionen begrenzt durch die Chancengleichheit der Parteien (Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG) im politischen Wettbewerb. Setzen die Fraktionen die ihnen zur Verfügung gestellten Ressourcen in einer nicht aufgabengerechten Weise parteinützig ein, würde die zweckwidrige Mittelverwendung der Fraktionen zugunsten „ihrer Parteien“ bestehende Ungleichheiten im politischen Wettbewerb insbesondere zu Lasten außerparlamentarischer Parteien verschärfen und so die vorgefundene Wettbewerbslage verfälschen²³. Aus Gründen der

¹⁸ Ausführlich *Sophie Schönberger*, Juristische Trennung und tatsächliche Trennbarkeit von Partei und Fraktion, in: Morlok/Poguntke/Sokolov (Hrsg.), Parteienstaat – Parteiendemokratie, 2018, S. 39 (42 f.); s. auch *Katharina Huber*, Politikfinanzierung als Verfassungsproblem, 2024, S. 205, für den gesamten Bereich der „parteinahen Politikfinanzierung“ (S. 465) unter Berücksichtigung der Parteien-, Abgeordneten-, Fraktions- und Stiftungsfinanzierung.

¹⁹ *Hermann Butzer*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 58. Edition, Stand: 15.06.2024, Art. 38 Rn. 195 f.

²⁰ BVerfGE 10, 4 (14); 20, 56 (104); 80, 188 (219).

²¹ S. schon BVerfGE 20, 56 (104 f.). Das „Postulat status- und funktionsgerechter Finanzierung der Parlamentsfraktionen“ ergibt sich in Auslegung der einschlägigen, zumeist impliziten verfassungsrechtlichen Vorgaben, so *Christian Waldhoff*, in: Austermann/Schmahl (Hrsg.), Abgeordnetengesetz, 2016, § 50 Rn. 5.

²² BVerfGE 140, 1 (26); *Katharina Huber*, Politikfinanzierung als Verfassungsproblem, 2024, S. 119 f.; s. auch *Martin Morlok/Hana Kühn*, Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen – Ein verfassungsrechtliches Kurzgutachten aus Anlass einer Postwurfsendung der FDP-Bundestagsfraktion, Düsseldorf 2012, S. 4, abrufbar unter LT NRW, Vorlage 16/364, Anlage 3, <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-364.pdf>; vgl. auch *Sophie Schönberger*, Juristische Trennung und tatsächliche Trennbarkeit von Partei und Fraktion, in: Morlok/Poguntke/Sokolov (Hrsg.), Parteienstaat – Parteiendemokratie, 2018, S. 39 (42 f.).

²³ *Sophie Schönberger*, Juristische Trennung und tatsächliche Trennbarkeit von Partei und Fraktion, in: Morlok/Poguntke/Sokolov (Hrsg.), Parteienstaat – Parteiendemokratie, 2018, S. 39 (43); vgl. auch BVerfGE 146, 327 (348).

Chancengleichheit muss es deshalb allen Empfängern staatlicher Mittelzuweisungen verwehrt sein, diese für die Arbeit ihnen nahestehender Parteien zu verwenden²⁴.

2. Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen: Ein Drahtseilakt

Die Abgrenzung zwischen Fraktionsaufgaben und – unzulässiger – Parteiarbeit kann allerdings im Einzelfall schwierig werden²⁵. Besonders problematisch ist dies im Bereich der – grundsätzlich zulässigen (§ 55 Abs. 3 AbgG)²⁶ – Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen. Ein Problem, dass sich seit der einfachgesetzlichen Anerkennung der Befugnis zur Öffentlichkeitsarbeit in § 55 Abs. 3 AbgG im Jahr 1994 mit Veränderungen im Kommunikationsverhalten schon verschärft hat²⁷ und mit der zunehmenden Nutzung der sozialen Medien noch weiter verschärft²⁸.

Als politische Arbeitsgliederung des Bundestages übernehmen die Fraktionen in dem Bereich der staatlichen Meinungs- und Willensbildung die Austragung der Interessengegensätze in Konfliktform und erfüllen so eine zentrale Funktion der politischen Kräfte in der Demokratie. Jedwede Formulierung und Entscheidung staatlich durchzusetzender Politik ist Gegenstand der Erörterung im Parlament und damit der Befassung durch die parlamentarischen Fraktionen. „Die Fraktionen nehmen im parlamentarischen Raum unabdingbare Koordinierungsaufgaben wahr, bündeln die Vielfalt der Meinungen zur politischen Stimme und spitzen Themen auf politische Entscheidbarkeit hin zu.“²⁹ Dies entspricht der verfassungs-

²⁴ Katharina Huber, Politikfinanzierung als Verfassungsproblem, 2024, S. 207.

²⁵ Heike Merten, Ein Malbuch als Prüfstein der Fraktionsfinanzierung, in: DVBL. 2020, S. 918 ff., zeigt, dass die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen nicht nur in Abgrenzung zur Parteiarbeit, sondern auch im Falle strafrechtlich problematischer Fraktionswerbung die Finanzierungsfrage aufwerfen kann.

²⁶ Darüber, dass § 55 Abs. 3 AbgG diese Befugnis verfassungskonform einräumt, besteht weitgehend Einigkeit, im Detail dazu Katharina Huber, Politikfinanzierung als Verfassungsproblem, 2024, S. 323 ff.

²⁷ So die durchaus selbstkritische Einschätzung in dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zur Änderung des Abgeordnetengesetzes – Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen und weitere Änderungen, BT-Drs. 20/11944, 25.06.2024, S. 1.

²⁸ Katharina Huber, Politikfinanzierung als Verfassungsproblem, 2024, S. 331; die Prüfung des Bundesrechnungshofs der Nutzung der Sozialen Medien durch die Fraktionen des Deutschen Bundestages zur Unterrichtung der Öffentlichkeit gemäß § 55 Absatz 3 Abgeordnetengesetz im Wahljahr 2021 hat ergeben, dass nach dem Ergebnis der Zufallsstichprobe sehr wahrscheinlich mehr als die Hälfte der veröffentlichten Beiträge aller Bundestagsfraktionen in den Sozialen Medien gegen die rechtlichen Vorgaben verstößt. Die abschließenden Prüfungsmitteilungen an die Fraktionen sind abrufbar unter <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2023/soziale-medien-fraktion-uebersicht.html>; s. auch Bundesrechnungshofs (Hrsg.), Bericht nach § 99 BHO zur Notwendigkeit eines neuen Rechtsrahmens für die Nutzung sozialer Medien durch die Fraktionen des Deutschen Bundestages, 27.03.2024.

²⁹ BVerfGE 118, 277 (329).

mäßig gewollten Rolle der parlamentarischen Fraktionen als der politisch gestaltenden Kräfte im Parlament³⁰.

Das faktische Miteinander von Partei und Fraktion und die gemeinsamen politischen Grundüberzeugungen ihrer Mitglieder bedingen, dass die Fraktionen in ihrer Öffentlichkeitsarbeit zwangsläufig auch Parteipositionen vertreten. Informationen und Berichte von Fraktionen über ihre Erfolge – oder auch die Relativierung von Misserfolgen – im Parlament haben damit typischerweise einen fördernden und werbenden Effekt für „ihre“ Partei. „Dies ist jedoch Teil des Prozesses der freiheitlichen Demokratie, wie das Grundgesetz sie versteht. Sich daraus ergebende Ungleichheiten für die Teilnehmer des politischen Wettbewerbs sind hinzunehmen [...]. Etwas anderes wäre lediglich dann anzunehmen, wenn die Fraktionen die ihnen zur Verfügung gestellten Ressourcen in einer *nicht aufgabengerechten Weise* [Hervorh. d. Verf.] parteinützig einsetzen würden.“³¹

Vor diesem Hintergrund ist zu konstatieren, dass der sich stets auf die eine oder andere Weise realisierende Werbeeffekt zugunsten einer Partei für sich genommen die Grenzziehung zwischen erlaubter Öffentlichkeitsarbeit und unerlaubter Parteiarbeit nicht zu leisten vermag. Es bedarf weiterer Kriterien, anhand derer sich das eine vom anderen unterscheiden lässt.

Anders als etwa für die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit kann hier allerdings nicht auf das Gebot politischer Neutralität zurückgegriffen werden³². Fraktionen sind politisch nicht neutral, sondern haben die Aufgabe und damit auch die Befugnis, für bestimmte Werte, Interessen und Ziele sowie die zu deren Erreichung eingesetzten politischen Mittel einzustehen³³ und dürfen auch die dazu vertretenen Vorstellungen anderer als aus ihrer Sicht falsch ausweisen. Entfällt die Pflicht zur neutralen, sachlichen, ausgewogenen Darstellung von Handlungsoptionen, müssen andere Kriterien die unvermeidliche Beeinflussung des politischen Wettbewerbs der politischen Parteien allerdings umso strikter begrenzen.

Von vornherein ausgeschlossen ist jedenfalls eine ausdrückliche Werbung für die Partei und ihr Personal. Auch muss die Fraktion eindeutig als Urheberin einer Maßnahme der Öffentlichkeitsarbeit erkennbar sein und diese auch als solche verbreiten. Zudem muss ein inhaltlicher Bezug der Öffentlichkeitsarbeit zur koordinierenden Tätigkeit der Fraktion vorliegen und Maßnahmen müssen im

³⁰ Alexandra Bäcker, Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, 2011, S. 59.

³¹ BVerfGE 146, 327 (347 f.) m.w.N.

³² Hans H. Klein/Kyrrill-Alexander Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 104. EL April 2024, Art. 42 Rn. 55; Jürgen Schröder, Zur Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit von Parlamentsfraktionen, in: NVwZ 2005, S. 1280 (1281).

³³ Bernd Grzeszick, Fraktionsautonomie als Teil des verfassungsrechtlichen Status der Bundestagsfraktionen, in: NVwZ 2017, S. 985 (990).

Zusammenhang mit aktuellen oder vergangenen parlamentarischen Aktivitäten stehen.³⁴

Diese sich aus dem Finanzierungsgrund der Fraktionen ergebende Finanzierungsgrenze ist strenger zu verstehen, als es das Bundesverfassungsgericht für die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung für zulässig erachtet, die sich auch auf „die Darlegung und Erläuterung der Politik der Regierung hinsichtlich [...] *künftiger Vorhaben* angesichts bestehender oder sich abzeichnender Probleme sowie die sachgerechte, objektiv gehaltene Information über den Bürger unmittelbar betreffende Fragen und wichtige Vorgänge *auch außerhalb oder weit im Vorfeld der eigenen gestaltenden politischen Tätigkeit* [Hervorh. d. Verf.]“³⁵ erstrecken kann. Hier wirkt nämlich das Korrektiv der Neutralitätspflicht einer übermäßigen, nicht mehr hinnehmbaren Beeinflussung des Parteienwettbewerbs entgegen. Den nicht daran gebundenen Fraktionen muss es verwehrt sein, allzu weit in die Zukunft zu greifen und Zukunftspläne zu bewerben, die im aktuellen Geschehen der Legislaturperiode keine Rolle spielen oder außerhalb oder weit im Vorfeld der eigenen gestaltenden politischen Tätigkeit liegen. Fraktionen unterliegen der organisatorischen Diskontinuität. Ihre Aufgaben und Befugnisse erstrecken sich auf die Steuerung und Erleichterung der Arbeit des aktuell gewählten Parlaments. Jedenfalls wenn es eindeutig um Projekte oder Vorhaben künftiger Legislaturperioden geht, ist darauf bezogene Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion untersagt, wenn deren Realisierung oder auch nur die parlamentarische Befassung damit unter dem Vorbehalt steht, dass die Partei hinreichend Wählerzuspruch erhält, mit der Folge, dass auch im nächsten Parlament eine – neue, andere – Fraktion gebildet werden kann. Offensichtlich handelt es sich dabei um Wahlwerbung für die politische Partei und nicht um zulässige Öffentlichkeitsarbeit der gegenwärtig bereits gebildeten Fraktion.

Das Kriterium der „Aktualität“ der Maßnahme ist allerdings weniger griffig, als es auf den ersten Blick erscheint. Die derzeitigen Abstimmungs- und Einigungsprobleme der Ampel-Koalition auf nicht wenigen Politikfeldern machen deutlich, dass die Frage, was „aktuell“ und was „zukünftig“ ist oder sein soll, durchaus unterschiedlicher Interpretation zugänglich ist. Gilt dies bereits für die – genaue genommen kooperierenden – Mehrheitsfraktionen mit Regierungsverantwortung, ist dies für die Opposition, die eigentlich für die Regierungskritik zuständig ist, noch offensichtlicher. Kritikwürdig kann sowohl das Unterlassen politischer Maßnahmen ebenso wie die als nur unzureichend wahrgenommene Problemlösung sein, die – je nach politischer Ausrichtung – weiteres oder anderes oder gar kein Handeln geboten erscheinen lässt. Entscheidend muss hier sein, ob es ein

³⁴ Zu allen genannten Voraussetzungen s. Katharina Huber, Politikfinanzierung als Verfassungsproblem, 2024, S. 327 m.w.N.; s. auch Wolfgang Gerz, Die Unterrichtung der Öffentlichkeit durch die Fraktion des Deutschen Bundestages, 2021, S. 57 ff.

³⁵ BVerfGE 138, 102 (114).

bestimmbares parlamentarisches Handeln oder Unterlassen als Anlass gibt. Ist ein solcher Anlass identifizierbar, darf eine Fraktion sich auch öffentlich dazu äußern – zumindest so weit der Anlassbezug reicht. Wie weit dies ist, lässt sich oft nicht ohne Weiteres eindeutig beantworten, sondern muss nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalls gesondert festgestellt werden.

Fehlt es daran, handelt es sich um eine zweckwidrige Mittelverwendung der Fraktion und zugleich um eine nach § 25 Abs. 2 Nr. 1 PartG verbotene Spende, wenn und soweit sich die Partei durch für sie werbende Maßnahmen der Fraktion eigene Aufwendungen für Werbemaßnahmen erspart. Zwar nimmt § 27 Abs. 1a S. 7 PartG „die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen gemäß den §§ 55 und 58 des Abgeordnetengesetzes und entsprechender Regelungen der Länder“ vom Spendenbegriff aus. Aber bei nicht aufgabengerechten Werbemaßnahmen³⁶ handelt es sich nach der derzeit geltenden Rechtslage – zur geplanten Änderung des Abgeordnetengesetzes unten, II. 3. – gerade nicht um rechtlich zulässige Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen, so dass sie grundsätzlich dem Spendenbegriff unterfallen.

Zu Sanktionen führt ein solcher Verstoß jedoch eher selten. Für die Fraktionen sieht das Abgeordnetengesetz bislang keinerlei Sanktionen vor. Bei Parteien setzt eine Strafzahlung in Höhe des Dreifachen der Spendenhöhe nach § 31c PartG voraus, dass eine Spende auch von der Partei angenommen wurde. Nach § 25 Abs. 1 S. 3 PartG muss die Spende dafür in den Verfügungsbereich eines für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieds oder eines hauptamtlichen Mitarbeiters der Partei gelangt sein. Nach der früher für *alle* sonstigen geldwerten Zuwendungen – also auch die jetzt in §§ 27 Abs. 1a, 27a PartG geregelten Werbemaßnahmen – geltenden Rechtslage war für die Annahme als Spende darauf abzustellen, ob einer spendenannahmeberechtigten Person wesentlicher Einfluss auf die Art und die Verwendung des Zugesagten einvernehmlich eingeräumt wurde, woran es regelmäßig fehlte bzw. was kaum nachweisbar war³⁷.

An dieser für die Partei recht komfortablen Rechtslage hat sich im Falle der unzulässigen Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen allerdings auch mit der Einführung der §§ 27 Abs. 1a, 27a PartG ausweislich der Gesetzesbegründung zu § 27a Abs. 4 PartG nichts geändert. Danach gelten „die allgemeinen Regelungen“ des Parteiengesetzes zur Annahme von Spenden. Die Erläuterungen zu dieser Norm

³⁶ Nach § 27 Abs. 1a S. 4-6 PartG handelt es sich auch dann um Werbemaßnahmen, wenn sie zwar nicht den Namen einer Partei beinhalten, aber aufgrund ihrer Gesamterscheinung nach ihrer Gestaltung oder ihrer Inhalte als Werbemaßnahme für eine bestimmte Partei aufzufassen sind. Ausgenommen sind wiederum Beiträge im Rahmen der allgemeinen politischen Willensbildung, bei denen nicht die wirtschaftlich relevante Werbung für eine Partei im Vordergrund steht, wovon insbesondere auszugehen ist, wenn der Wert einer Werbemaßnahme 500 € nicht übersteigt.

³⁷ *Sophie Schönberger*, Juristische Trennung und tatsächliche Trennbarkeit von Partei und Fraktion, in: Morlok/Poguntke/Sokolov (Hrsg.), Parteienstaat – Parteiendemokratie, 2018, S. 39 (50 f.).

erschöpfen sich in dem Satz: „Die Regelungen nach § 27a zu Werbemaßnahmen sind nicht anwendbar.“³⁸ Mit anderen Worten, die in § 27a Abs. 2 S. 1 PartG vorgesehene Spendenannahmefiktion soll für Werbemaßnahmen der Fraktionen nicht gelten und eine Partei, die von einer unzulässigen Öffentlichkeitsarbeit „ihrer“ Fraktion Kenntnis erhält, die als Übernahme von Werbemaßnahmen für die Partei zu werten ist, muss nicht unverzüglich ihre Unterlassung verlangen, obgleich sie als Spende nach § 25 Abs. 2 Nr. 1 PartG nicht angenommen werden dürfte.

Dabei ist die Regelung in § 27a Abs. 4 PartG mindestens als „unglücklich“ zu bezeichnen. Es lag offensichtlich in der Absicht des Gesetzgebers, dass es für die unzulässige Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen bei der alten „komfortableren“ Rechtslage verbleibt, der zufolge Werbemaßnahmen der Partei regelmäßig nicht als Spende zugerechnet werden können. Um diese Rechtsfolge zu bewirken, hätte die Anwendbarkeit des § 27a Abs. 1 und 2 PartG auf die unzulässige Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen im Interesse der Normenklarheit ausdrücklich ausgeschlossen werden können. Stattdessen legt der Wortlaut des § 27a Abs. 4 PartG, wonach die allgemeinen Regelungen zur Spendenannahme gelten, aber einen Schleier der Harmlosigkeit über den Geltungsausschluss³⁹. Tatsächlich werden parlamentarisch vertretene Parteien jedoch privilegiert, indem die unzulässige Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen mit parteiwerbendem Effekt von den für Werbemaßnahmen im Übrigen geltenden strengeren Regeln der Spendenannahme ausgenommen wird. Sowohl der Nachweis einer verbotswidrig angenommenen Spende wie auch in der Folge die Sanktionierung ist nach den allgemeinen Regelungen in §§ 25 Abs. 1 und 2, 31c PartG ungleich problematischer.

Ausgangsfrage einer grundsätzlichen Anwendbarkeit der Spendenannahmeregulungen des Parteiengesetzes ist aber jedenfalls die rechtsichere Einordnung der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen als unzulässig. Der Gesetzeswortlaut des Abgeordnetengesetzes gibt insofern – aber auch nur – die oben dargelegten verfassungsrechtlichen Maßstäbe wieder: Nach § 55 Abs. 3 AbgG können die Fraktionen und ihre Mitglieder die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit – also die eigene, nicht etwa die der Partei – unterrichten, wobei es den Fraktionen nach § 55 Abs. 1 AbgG obliegt, an der Erfüllung der Aufgaben des Bundestages mitzuwirken. § 58 Abs. 4 PartG schließlich legt fest, dass die Fraktionen die ihnen gewährten Mittel nur für Aufgaben verwenden dürfen, die ihnen nach dem Grundgesetz,

³⁸ Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zur Änderung des Parteiengesetzes, BT-Drs. 20/9147, 07.11.2023, S. 27.

³⁹ Würde der Norm dieser Regelungsgehalt nicht zugestanden, verbliebe lediglich ein dem gesetzgeberischen Willen zuwiderlaufender klarstellender Charakter dergestalt, dass die unzulässige Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen der Regelung des § 27a PartG unterfällt, was sich aber schon ohne Weiteres daraus ergäbe, dass § 27 Abs. 1a S. 7 PartG nur die zulässige Öffentlichkeitsarbeit vom Geltungsbereich des § 27a PartG ausschließt. In dieser Lesart wäre § 27a Abs. 4 PartG mangels eigenständigem Regelungsgehalts schlicht überflüssig, wenn auch dem Recht rein deklaratorische Regelungen auch sonst nicht fremd sind.

dem Abgeordnetengesetz und der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages obliegen. Eine Verwendung für Parteiaufgaben ist unzulässig. Damit beschreibt der Gesetzgeber die verfassungsrechtliche Ausgangslage zutreffend, aber an einer weitergehenden Konkretisierung dieser Maßstäbe mangelt es.

Fehlen im Einzelfall aber hinreichend spezifizierte Zweckbestimmungen für die Verwendung der Mittel, so führt dies zum Verlust effektiver Kontrollmöglichkeiten⁴⁰, was auch der Bundesrechnungshof anlässlich einer Prüfung der Nutzung sozialer Medien durch die Fraktionen des Deutschen Bundestages bemängelte und dem Gesetzgeber empfahl, die gesetzlichen Regeln für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen zu reformieren und so zu präzisieren, dass für alle Akteure verbindlich, klar und zeitgemäß geregelt wird, was erlaubt ist und was nicht⁴¹.

3. Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 25.06.2024: Mehr schlecht als recht

Eine Anpassung der „lediglich rudimentär“ in § 55 Abs. 3 AbgG festgelegten rechtlichen Maßstäbe für die Öffentlichkeitsarbeit soll nun vorgenommen werden. Erklärtes Ziel des Gesetzentwurfs zur Änderung des Abgeordnetengesetzes ist es, in der Praxis aufgetretene Unsicherheiten in Bezug auf die zulässige Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen zu beseitigen⁴². So viel sei vorweggenommen: Dies gelingt nicht. Der Gesetzentwurf trägt nur unwesentlich zur Präzisierung der Zweckbindung der den Fraktionen auch zur Öffentlichkeitsarbeit bereitgestellten Mittel bei und ist in Teilen verfassungswidrig.

Geplant ist, § 55 Abs. 3 AbgG wie folgt zu fassen:

„Zu den Aufgaben der Fraktionen gehört eine eigenständige Öffentlichkeitsarbeit. Sie dient der Unterrichtung der Öffentlichkeit über parlamentarische Vorgänge, Initiativen und Konzepte der Fraktionen, der Vermittlung ihrer allgemeinen politischen Standpunkte und dem Dialog mit Bürgerinnen und Bürgern über parlamentarisch-politische Fragen. Die Fraktionen sind im Rahmen ihrer zulässigen Aufgabenwahrnehmung bei der Wahl der Mittel, des Orts, der Zeit und der Häufigkeit ihrer Unterrichtung frei. Zu den Mitteln gehört insbesondere auch die digitale Kommunikation. Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen unterliegt nicht dem Gebot der politischen Neutralität. Die Fraktionen müssen als Urheber ausdrücklich erkennbar sein. Sechs Wochen vor einer Bundestagswahl bedarf die Öffentlichkeitsarbeit eines besonderen parlamentarischen Anlasses.“

⁴⁰ Katharina Huber, Politikfinanzierung als Verfassungsproblem, 2024, S. 268.

⁴¹ Bundesrechnungshof (Hrsg.), Bericht nach § 99 BHO zur Notwendigkeit eines neuen Rechtsrahmens für die Nutzung sozialer Medien durch die Fraktionen des Deutschen Bundestages, 27.03.2024, S. 2.

⁴² BT-Drs. 20/11944, S. 2, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/20/119/2011944.pdf>.

Zunächst zu den unproblematischen, aber für die Einordnung der Öffentlichkeitsarbeit als zulässig oder unzulässig wenig instruktiven Formulierungen: Die Feststellung, dass das Neutralitätsgebot nicht gilt⁴³, entspricht ebenso der verfassungsrechtlichen Ausgangslage wie die ausdrücklich normierte Befugnis zur Unterrichtung über parlamentarische Vorgänge und „parlamentarisch-politische Fragen“. Selbstverständlich ist, dass diese Unterrichtung auch mit den Mitteln digitaler Kommunikation erfolgen kann und insbesondere auch den Dialog mit Bürgerinnen und Bürgern umfasst, sie sind schließlich die primären Adressaten der Öffentlichkeitsarbeit. Auch bislang konnten Fraktionen im Rahmen ihrer zulässigen Aufgabenwahrnehmung Mittel, Ort, Zeit und Häufigkeit ihrer Unterrichtung frei wählen⁴⁴. Verfassungsrechtlich geboten und Ausdruck der bisherigen Praxis bei der Einordnung der Öffentlichkeitsarbeit ist auch, dass die Fraktionen als Urheber ausdrücklich erkennbar sein müssen. Insoweit bestehen auch nach der derzeit noch geltenden Rechtslage keine Unsicherheiten, die die geplante Neuregelung beseitigen müsste oder könnte.

Neu ist indes, dass die Fraktionen künftig auch ihre allgemeinen politischen Standpunkte vermitteln können sollen und nur sechs Wochen vor einer Bundestagswahl ein besonderer parlamentarischer Anlass erforderlich sein soll. Diesem allzu ausgreifenden Verständnis der spezifischen Aufgaben der Fraktionen im Sinne einer Befugnis zur Mitwirkung an einem auch außerparlamentarischen „allgemeinen politischen Wettbewerb“ stehen allerdings die sich aus dem Finanzierungsgrund ergebenden Finanzierungsgrenzen ebenso wie das oben skizzierte gleichheitsrechtliche Problem entgegen, das seine Ursache in der Ausgestaltung des Parteienfinanzierungsrechts hat⁴⁵. Die Notwendigkeit eines parlamentarischen Anlasses begrenzt die Befugnis der Fraktionen zur Öffentlichkeitsarbeit nicht nur in den letzten Zügen eines Bundestagswahlkampfes, sondern ist wegen der – zu jeder Zeit – gegebenen Zweckbindung der Mittelverwendung und der anderenfalls bewirkten Beeinträchtigung eines chancengleichen Parteienwettbewerbs stets zu fordern.

Zuzugestehen ist, dass zumindest sechs Wochen vor einer Bundestagswahl nicht nur irgendein parlamentarischer Anlass, sondern ein „besonderer“ vorausgesetzt wird. Diese Einschränkung kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass im

⁴³ Entsprechende Regelungen finden sich auch auf Landesebene, s. etwa § 1 Abs. 3 FraktG Baden-Württemberg; § 3 Abs. 2 FraktG Brandenburg; § 38 Abs. 2 AbgG Bremen; § 51 Abs. 3 AbgG Mecklenburg-Vorpommern; § 1 Abs. 4 FraktG Nordrhein-Westfalen.

⁴⁴ Bundesrechnungshof (Hrsg.), Bericht nach § 99 BHO zur geplanten Reform der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen – Gesetzentwurf vom 25. Juni 2024 zur Änderung der §§ 55 und 58 Abgeordnetengesetz, 05.09.2024, S. 8.

⁴⁵ Entsprechende „erhebliche verfassungsrechtliche Risiken“ attestiert dem Gesetzentwurf auch der Bundesrechnungshof (Hrsg.), Bericht nach § 99 BHO zur geplanten Reform der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen – Gesetzentwurf vom 25. Juni 2024 zur Änderung der §§ 55 und 58 Abgeordnetengesetz, 05.09.2024, S. 10 f.

Regelfall überhaupt kein parlamentarischer Anlass verlangt wird, der Bezug zur aufgabengerechten Öffentlichkeitsarbeit insofern also – verfassungswidrig – aufgegeben wird⁴⁶. Zudem darf das „Besondere“ auch nicht überschätzt werden. Ganz allgemein weist die Gesetzesbegründung darauf hin, dass „die Öffentlichkeitsarbeit [...] sich hier auf den Bereich der Unterrichtungstätigkeiten über die parlamentarische Arbeit [beschränkt]“⁴⁷, was zunächst nur auf die Begrenzung verweist, die nach der verfassungsrechtlichen Ausgangslage ohnehin zu fordern ist. Allerdings kann den folgenden Erläuterungen ein engeres Verständnis entnommen werden, soweit danach „Positionen [...] nur noch in Bezug auf einzelne, konkret benannte parlamentarische Vorgänge [Hervorh. d. Verf.] öffentlich verbreitet werden“ dürfen. Der Bundesrechnungshof begrüßt diese Einschränkung deshalb auch ausdrücklich: „Der Gesetzentwurf eines neuen § 55 Absatz 3 Satz 7 AbgG zeichnet die Rechtsauffassung des Bundesrechnungshofes nach. Die neue Regelung legt nun engere Voraussetzungen für den Zeitraum von sechs Wochen vor Bundestagswahlen fest. Für diesen Zeitraum grenzt sie so Fraktionsaufgaben klar von Parteiaufgaben ab.“⁴⁸ Allerdings ist dieser Zeitraum äußerst kurz⁴⁹ und zu Recht wird moniert, dass diese engeren Voraussetzungen für Europa- oder Landtagswahlen jedoch nicht gelten sollen⁵⁰. Dass bundespolitische Themen auch bei anderen als den Bundestagswahlen eine entscheidende Rolle spielen können, hat sich insbesondere bei den letzten Landtagswahlkämpfen in Brandenburg, Sachsen und Thüringen erwiesen. Die Gefahr einer Beeinflussung des Parteienwettbewerbs durch eine uneingeschränkt zulässige Öffentlichkeitsarbeit der Bundestagsfraktionen liegt hier auf der Hand.

⁴⁶ BT-Drs. 20/11944, S. 8, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/20/119/2011944.pdf>: „Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen ist gemäß Satz 1 eigenständig und folgt nicht akzessorisch den weiteren Fraktionsaufgaben im Sinne des § 58 Absatz 4 Satz 1 des Abgeordnetengesetzes. Gegenstand der Öffentlichkeitsarbeit muss daher nicht notwendigerweise eine andere der Fraktion gesetzlich zugewiesene Aufgabe sein.“ Dieses ausdrücklich der Norm zugrundgelegte Verständnis steht einer verfassungskonformen Auslegung in dem Sinne, dass auch die Vermittlung allgemeiner politischer Standpunkte eines parlamentarischen Anlasses benötigen, entgegen. So, wie vom Gesetzgeber gedacht, ist die Norm verfassungswidrig.

⁴⁷ BT-Drs. 20/11944, S. 9, abrufbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/20/119/2011944.pdf>.

⁴⁸ Bundesrechnungshof (Hrsg.), Bericht nach § 99 BHO zur geplanten Reform der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen – Gesetzentwurf vom 25. Juni 2024 zur Änderung der §§ 55 und 58 Abgeordnetengesetz, 05.09.2024, S. 7.

⁴⁹ Das Bundesverfassungsgericht verweist als Orientierungspunkt zur Bestimmung der für die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit relevanten Vorwahlzeit, „von dem an das Gebot äußerster Zurückhaltung strikt zu beachten und für Arbeits-, Leistungs- und Erfolgsberichte kein Raum mehr ist“, auf den „Zeitpunkt, an dem der Bundespräsident den Wahltag bestimmt (§ 16 Bundeswahlgesetz)“, BVerfGE 44, 125 (153); 63, 230 (244 f.). Der SaarVerfGH, in: NVwZ-RR 2010, S. 785 (786), hält einen Zeitraum von drei Monaten vor dem Wahltag für angemessen.

⁵⁰ Bundesrechnungshof (Hrsg.), Bericht nach § 99 BHO zur geplanten Reform der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen – Gesetzentwurf vom 25. Juni 2024 zur Änderung der §§ 55 und 58 Abgeordnetengesetz, 05.09.2024, S. 11.

Der geplanten Neufassung ist insgesamt zu attestieren, dass sie einerseits auch nach der bisherigen Praxis gestattete Selbstverständlichkeiten nacherzählt und andererseits die Zweckbestimmung der Mittelverwendung gerade nicht präzisiert, sondern im Gegenteil sämtliche Grenzen fast vollständig aufzulösen versucht. Anders gewendet: Eine inhaltsbegrenzende Zweckbestimmung der Mittelverwendung gäbe es dann nur noch in einem Zeitraum von sechs Wochen vor einer Bundestagswahl.

Inzwischen falsch liegt der Bundesrechnungshof allerdings, wenn er darauf hinweist, die geplante Neuregelung berge *zudem* das Risiko, dass die staatsfinanzierte Öffentlichkeitsarbeit einer Fraktion zugunsten „ihrer“ Partei als nach dem Parteiengesetz unzulässige und sanktionsbewährte Spende an die Partei angesehen werden könnte⁵¹. Hier hat der Gesetzgeber bereits Vorsorge getroffen, indem er in § 27 Abs. 1a S. 7 PartG die gesetzlich zulässige Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen aus dem Spendenbegriff ausgeschlossen hat. Erlaubt wäre nach dem Gesetzesentwurf – mit Ausnahme eines sechswöchigen Zeitraums vor einer Bundestagswahl – jegliche allgemeine politische Werbung, solange die Fraktion als Urheber erkennbar ist und nicht ausdrücklich Parteiwerbung betrieben wird⁵². Das Problem der Umgehung der absoluten Obergrenze der Parteienfinanzierung (§ 18 Abs. 2 PartG) durch eine parteinützige Verwendung von Mitteln der staatlichen Fraktionsfinanzierung besteht allerdings nach wie vor. Jedoch haben die Parteien nach der geltenden Rechtslage deswegen keine Strafzahlungen zu befürchten⁵³. Allerdings muss der Gesetzgeber aus diesem Grund damit rechnen, dass die geplante Neuregelung der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen wegen eines Verstoßes gegen die Chancengleichheit der Parteien für verfassungswidrig erklärt wird, weil schon die gesetzliche Regelung selbst den Weg für eine verfassungswidrige Parteienfinanzierung ebnet⁵⁴.

⁵¹ Bundesrechnungshof (Hrsg.), Bericht nach § 99 BHO zur geplanten Reform der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen – Gesetzesentwurf vom 25. Juni 2024 zur Änderung der §§ 55 und 58 Abgeordnetengesetz, 05.09.2024, S. 12.

⁵² § 58 Abs. 4 AbgG soll unverändert bleiben, weshalb eine Verwendung für Parteiaufgaben nach wie vor unzulässig bleibt. Zumindest die ausdrückliche Werbung für eine Partei oder ihr Personal – wie Wahlauftrufe – ist jedenfalls Parteiaufgabe.

⁵³ Die durch Werbemaßnahmen der Fraktion erzielten Einnahmen in Höhe der eigenen Ersparnisse sind nicht einmal im Rechenschaftsbericht auszuweisen, so dass keine nach § 31b PartG zu sanktionierenden Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht entstehen können. Das ist nach § 26 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 PartG nur dann erforderlich, wenn unmittelbar für die Partei geworben wird. Das wiederum wäre aber im Falle unzulässiger Öffentlichkeitsarbeit eine nach § 25 Abs. 2 Nr. 1 PartG verbotene Spende, die ggf. nach § 31c PartG zu sanktionieren wäre. Handelt es sich hingegen nicht um eine Spende in Gestalt einer Werbemaßnahme, steht dies einer Zurechnung zur Partei als Einnahme entgegen.

⁵⁴ Vgl. BVerfGE 140, 1 (25): „Verfassungswidrig ist ein gesetzliches Regelungskonzept, wenn die vorgesehenen Schutzmechanismen in einer Weise lückenhaft oder sonst unzureichend sind, die eine gegen das Grundgesetz verstoßende Beeinträchtigung der Chancengleichheit politischer Parteien fördert, das Vollzugsdefizit also durch die Struktur der Norm determiniert ist.“

Dass ergänzend in § 58 AbgG eine „Sanktionsmöglichkeit“ für eine rechtswidrige Mittelverwendung eingeführt werden soll, kann vor diesem Hintergrund nur als nahezu bedeutungslos bewertet werden. Vorausgesetzt, die vom Gesetzgeber gewollte Aufgabenausweitung hätte – entgegen hier vertretener Auffassung – Bestand, gäbe es – außer in einem Zeitraum von sechs Wochen vor einer Bundestagswahl – nicht einmal die Möglichkeit einer rechtswidrigen Mittelverwendung, es sei denn, die Fraktionen unterschlagen bei Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit ihre Urheberchaft oder betreiben ausdrücklich Parteiwerbung.

Selbst unter der Prämisse der derzeit geltenden Rechtslage, wonach die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen begrenzt ist durch die Aufgabe der Mitwirkung an der parlamentarischen Willensbildung, ist das vorgesehene Sanktionsregime defizitär. Der Gesetzentwurf sieht zwar eine Rückzahlung von zweckwidrig eingesetzten Fraktionsmitteln an den Bundeshaushalt vor. Ob diese Sanktion den Vorteilen einer regelwidrigen Verwendung von Fraktionsmitteln wirksam entgegenzuwirken vermag, kann allerdings bezweifelt werden, gerade weil die Fraktionen die Höhe ihrer Mittel aus dem Bundeshaushalt selbst bestimmen⁵⁵ und entsprechende Rückzahlungsverpflichtungen dabei einpreisen können. Zwar könnte die im Gesetzentwurf vorgesehene Veröffentlichung in einer Bundestagsdrucksache die Vorzüge einer regelwidrigen Verwendung von Fraktionsmitteln verleiden. „Es fehlt jedoch z.B. eine Verpflichtung, Beiträge in den sozialen Medien zu löschen, die nicht die Anforderungen des § 55 Absatz 3 AbgG an eine zulässige Öffentlichkeitsarbeit erfüllen.“⁵⁶ Nicht nur die Sanktionen selbst, sondern auch das Sanktionsverfahren steht in der Kritik, weil zu befürchten ist, dass Regelverstöße in der Praxis auf dem vorgesehenen Wege – mit diversen Aufgabenzuweisungen an den Ältestenrat, den Bundesrechnungshof und die Bundestagsverwaltung und mit zahlreichen offenbleibenden Verfahrensfragen – nicht wirksam unterbunden werden können⁵⁷.

Der Befund sowohl für die beabsichtigte Neufassung des § 55 Abs. 3 AbgG als auch das vorgesehene Sanktionsregime kann nur lauten: Mehr schlecht als recht! Es bleibt zu hoffen, dass der parlamentarische Gesetzgeber die Mahnung des Bundesrechnungshofes, die beabsichtigte weite Ausdehnung der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen kritisch im Hinblick auf ihre Verfassungsgemäßheit zu prüfen und einen wirksameren Rückforderungs- und Sanktionsmechanismus zu schaffen⁵⁸, ernst nimmt.

⁵⁵ Bundesrechnungshof (Hrsg.), Bericht nach § 99 BHO zur geplanten Reform der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen – Gesetzentwurf vom 25. Juni 2024 zur Änderung der §§ 55 und 58 Abgeordnetengesetz, 05.09.2024, S. 13.

⁵⁶ Ebd.

⁵⁷ Im Einzelnen s. ebd., S. 14 ff.

⁵⁸ Ebd. S. 2.

III. Fazit

Die Trennung von Partei und Fraktion ist praktisch herausfordernd, aber juristisch notwendig. Der Versuch, die Grenzen aufzulösen, ist unter dem geltenden Politikfinanzierungssystem zum Scheitern verurteilt. Bei der unmittelbaren staatlichen Parteienfinanzierung auf der einen und der davon unabhängig erfolgenden Fraktionsfinanzierung auf der anderen Seite müssen an kritischen Schnittstellen die „Tanzbereiche“ von Fraktion und Partei im politischen Wettbewerb durch detaillierte gesetzliche Regelungen und Kontrollmechanismen in einer Weise ausgestaltet werden, dass ein Missbrauch weitgehend ausgeschlossen wird.

Ist dies nicht möglich, ist darüber nachzudenken, ob und wie die Fraktionsfinanzierung jedenfalls in dem Umfang mit in die Regelungen zur staatlichen Parteienfinanzierung einbezogen werden kann, wie eine Unterscheidung zwischen der originären Fraktionstätigkeit und der Parteiarbeit nicht hinreichend gewährleistet ist⁵⁹. Der leichtere Weg ist dies sicher nicht.

Angesichts der zahlreichen Verflechtungen und Berührungspunkte der unterschiedlichen Akteure im Politikbetrieb ist allerdings eine verfassungskonforme Ausgestaltung des Politikfinanzierungsrechts sowohl auf die eine wie die andere Weise keine einfache Aufgabe, kann und muss aber vom Gesetzgeber erwartet werden.

⁵⁹ So das fundierte Ergebnis für alle Bereiche der parteinahen Politikfinanzierung *Katharina Huber*, Politikfinanzierung als Verfassungsproblem, 2024, S. 465.