Man wird ja wohl mal fragen dürfen?

Zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Kommunikation aus dem Parlament

Sophie Schönberger

27.02.2025 doi: 10.59704/505a7fbffc7219ea

Dass die Regierung nicht einfach daherreden kann, was ihr gerade in den Sinn kommt, sondern auch in ihrer öffentlichen Kommunikation an die Verfassung gebunden ist, insbesondere an die Grundrechte und die Chancengleichheit der Parteien, gehört mittlerweile – nicht zuletzt aufgrund umfassender verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung – zum verfassungsrechtlichen Allgemeinplatz. Aber wie ist es eigentlich um die öffentliche Kommunikation des Bundestages bestellt? Anlass, sich diese Frage einmal genauer anzusehen, bietet ausgerechnet eine kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion, die thematisieren will, in welcher Form sich NGOs öffentlich äußern dürfen, die als gemeinnützig anerkannt sind und/oder Projektförderung der öffentlichen Hand erhalten. Ein Schelm, wer hier Ironie erkennen will.

Aber fangen wir am Anfang an: Für die Kommunikation *im* Parlament kennt das Grundgesetz spezifische Regeln, die ein größtmögliches Maß an freiem, einschüchterungsfreiem Diskurs ermöglichen sollen. Zentrale Vorschrift ist dabei die in Art. 46 Abs. 1 GG verankerte Indemnität. Sie verhindert, dass Abgeordnete wegen ihrer Abstimmung oder wegen einer Äußerung, die sie im Bundestage oder in einem seiner Ausschüsse getan haben, gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb des Bundestages zur Verantwortung gezogen werden. Eine Ausnahme gilt lediglich für verleumderische Beleidigungen. Das bedeutet freilich nicht, dass alles diesseits dieser Grenze uneingeschränkt gesagt werden dürfte. Aber für die Sanktionierung (etwa in Form eines Ordnungsrufs oder einer Wortentziehung, im Extremfall auch eines Sitzungsausschlusses) ist allein der Bundestag selbst zuständig. Dabei hat er die verfassungsmäßigen Rechte der Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG zu wahren.

Was aber, wenn es gar nicht um die Kommunikation *im* Bundestag, sondern um die Kommunikation *des* Bundestages geht? Wenn es also gar nicht um die Mandatstätigkeit der Abgeordneten, sondern um die Informationstätigkeit des Verfassungsorgans geht? Dann ist das Parlament als Verfassungsorgan selbstverständlich gem. Art. 20 Abs. 3 GG an die Verfassung und insbesondere gem. Art. 1 Abs. 3 GG an die Grundrechte gebunden. Diese Verfassungsbindung wird in der Praxis selten auf den Prüfstand gestellt. Die aktuellen Entwicklungen des Parlamentarismus in Deutschland machen es aber gerade nötig, sich mit den dahinterstehenden verfassungsrechtlichen Fragen einmal näher auseinanderzusetzen.

Parteipolitische Kriegserklärung durch ein Verfassungsorgan?

Ein erstes Beispiel für einen solchen Konflikt und dessen verfassungsrechtliche Lösung liefert eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs NRW vom Frühjahr 2022. Gegenstand dieser Entscheidung war ein Organstreitverfahren der AfD-Landtagsfraktion gegen den Landtagspräsidenten. Dieser hatte nämlich einen Gesetzentwurf der Fraktion zurückgewiesen und nicht zur parlamentarischen Beratung zugelassen, weil die namentliche Nennung einer Journalistin deren Persönlichkeitsrechte verletze. Grundlage dafür war § 71 der Geschäftsordnung des Landtags. Danach soll die Präsidentin bzw. der Präsident parlamentarische Vorlagen zurückweisen, wenn sie gegen die parlamentarische Ordnung verstoßen, durch ihren Inhalt den Tatbestand einer strafbaren Handlung erfüllen, Gegenstände behandeln, die nicht zur Zuständigkeit des

Landtags gehören, oder ein Eingreifen in die richterliche Unabhängigkeit bedeuten. So schwierig und problematisch der Begriff der parlamentarischen Ordnung auch sein mag, im vorliegenden Fall konnte der Verfassungsgerichtshof ihn für eine wichtige Klarstellung nutzen: „Zur Wahrung der parlamentarischen Ordnung gehört grundsätzlich auch die Gewährleistung der Grundrechtsbindung des Landtags und seiner Untergliederungen gemäß Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 1 Abs. 3 GG. Die parlamentarische Behandlung eines beim Landtagspräsidenten eingereichten Beratungsgegenstands hat als Ausübung öffentlicher Gewalt hinsichtlich der äußeren Form die grundrechtlich geschützten Positionen privater Dritter zu beachten." Aus diesem Grund hielt es die Zurückweisung des Antrags und damit auch die fehlende Veröffentlichung als Drucksache wegen der sonst entstehenden Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts für verfassungskonform.

In der Geschäftsordnung des Bundestages fehlt eine entsprechende Norm. Dies bedeutet jedoch nicht, dass nicht entsprechende Pflichten unmittelbar aus der Verfassung selbst folgen könnten. Denn auch bei der Veröffentlichung von Drucksachen ist die Bundestagspräsidentin an die Verfassung und insbesondere an die Grundrechte gebunden. Es gibt keinen Grund, warum die ausgefeilte Rechtsprechung zum staatlichen Informationshandeln nicht auch für sie gelten sollte.

Legt man aber nun diese verfassungsrechtlichen Maßstäbe an, offenbaren sich in jüngster Zeit deutliche verfassungsrechtliche Problemfälle im Bundestag. Der erste Fall betrifft dabei den Entschließungsantrag zur Migration, der am 28. Januar 2025 mit Stimmen von CDU/CSU, AfD und FDP beschlossen wurde. Bei aller Empörung über das Verfahren ging dabei ein Detail unter, das für das hier besprochene Thema von Relevanz ist. In dem Antrag heißt es nämlich:

> *„Die AfD nutzt Probleme, Sorgen und Ängste, die durch die massenhafte illegale Migration entstanden sind, um Fremdenfeindlichkeit zu schüren und Verschwörungstheorien in Umlauf zu bringen. Sie will, dass Deutschland aus EU und Euro austritt und sich stattdessen Putins Eurasischer Wirtschaftsunion zuwendet. All das gefährdet Deutschlands Stabilität, Sicherheit und Wohlstand. Deshalb ist diese Partei kein Partner, sondern unser politischer Gegner."*

Der Bundestag hat also tatsächlich beschlossen, dass die AfD „unser" politischer Gegner, d.h. der politische Gegner des Bundestages als Verfassungsorgan, ist. Es ist offensichtlich, dass eine solche parteipolitische Kriegserklärung eines Verfassungsorgans die Chancengleichheit der Partei aus Art. 21 Abs. 1 GG verletzt (und zwar unabhängig davon, dass die Abgeordneten der AfD diesem Antrag zugestimmt haben).

Der Bundestag steht nicht über den Grundrechten

Das zweite, aktuell gerade deutlich intensiver diskutierte Beispiel ist die Kleine Anfrage, die die CDU/CSU-Fraktion jüngst zur „Politischen Neutralität staatlich geförderter Organisationen" gestellt hat. In diesen 551 Fragen geht es vor allen Dingen darum, Informationen über ausgewählte zivilgesellschaftliche Akteure zu erfragen. Die Fragen lauten dabei etwa: „Hat die Bundesregierung Kenntnis darüber, ob der Verein Omas gegen Rechts Deutschland e. V. von internationalen Organisationen oder NGOs aus dem Ausland Gelder erhält und wenn ja, welche sind das und wie viel?", „Haben Vorstände oder Führungspersonen der CORRECTIV gGmbH politische Ämter oder enge Verbindungen zu Parteien?" oder „Gibt es Kooperationen zwischen der CORRECTIV gGmbH und parteinahen Stiftungen wie der Rosa-Luxemburg-Stiftung, der Heinrich-Böll-Stiftung, der Friedrich-Ebert-Stiftung oder der Desiderius-Erasmus-Stiftung?" Daneben finden sich offene Aufforderungen zu wilder, empirisch in keiner Weise begründbarer Spekulation, etwa: „Haben die Kampagnen der CORRECTIV gGmbH nach Einschätzung der Bundesregierung direkte Auswirkungen auf Wahlergebnisse oder politische Entscheidungen?" oder „Gibt es Belege dafür, dass die CORRECTIV gGmbH einseitige Narrative in politischen Debatten fördert, und wenn ja, welche?"

Nach harscher öffentlicher Kritik erklärte die Fraktion ihr Vorgehen damit, dass die Prüfung der rechtmäßigen Verwendung von Steuermitteln der Allgemeinheit eine Kernaufgabe des Parlaments sei.

„Mit unserer Kleinen Anfrage wollen wir prüfen, ob einzelne NGOs sich in dieser Hinsicht steuerlich rechtmäßig verhalten.“ Genau in dieser Aussage offenbart sich das zentrale Problem dieser Anfrage und das sehr grundlegende Missverständnis der Fraktion von ihrem Fragerecht. Denn das Fragerecht der Fraktionen, das aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG folgt, ist ein parlamentarisches Recht zur Kontrolle der Regierung. Einige Fragen in der kleinen Anfrage beziehen sich auf die Arbeit der Regierung und sind daher auch vom Fragerecht umfasst. Ein Großteil der Punkte weist diesen Bezug zur Regierungsarbeit aber gerade nicht auf, sondern richtet sich der Sache nach ausschließlich gegen bestimmte NGOs. Manchmal wird dies mit einem mehr als oberflächlichen Regierungsbezug zu bemänteln versucht, oft auch nicht. Die Prüfung, ob einzelne Bürgerinnen und Bürger sich steuerlich rechtmäßig verhalten, ist hingegen gerade keine Aufgabe des Parlaments, sondern der Finanzbehörden, die dann in gewissem Maße ihrerseits von der Regierung kontrolliert werden, und ggf. der Gerichte. Diese Kontrolle erfolgt dann in entsprechenden Verwaltungsverfahren, die nicht öffentlich sind. Das dient nicht zuletzt auch der Wahrung der Grundrechte der Betroffenen, die auf diese Weise davor geschützt werden, an den Pranger gestellt zu werden. Das Parlament darf also die Regierung bei der Kontrolle der Kontrolleure kontrollieren. Aber es darf nicht selbst diese Kontrolle vornehmen.

Nun könnte man einwenden, dass mit der Kleinen Anfrage ja eigentlich gar nichts Schlimmes passiere. Die Bundesregierung müsse ja nicht antworten, wenn die Fragen nicht in ihren Zuständigkeitsbereich fielen. Und es würden ja auch gar keine Behauptungen über die betroffenen zivilgesellschaftlichen Akteure aufgestellt, sondern lediglich Auskunft verlangt. Man wird ja wohl mal fragen dürfen?

Eine solche Argumentation verkennt allerdings, dass schon die Fragen als solche bestimmte NGOs an den Pranger stellen und gezielt Verdachtsmomente schüren. Aus der verschwörungsideologischen Szene, zu der das Geraune von den „Schattenstrukturen“ in der Einleitung ja durchaus gewisse Bezüge herstellt, ist der Mechanismus gut bekannt, dass weniger gezielte Falschaussagen getroffen werden, als einfach nur konsequent Fragen gestellt werden, die die verschwörungsideologischen Falschbehauptungen nicht als Tatsachen aufstellen, aber über die Frageform doch sehr hartnäckig insinuieren. Man stelle sich einmal vor, eine Bundestagsfraktion würde im Rahmen ihrer politischen Agenda gegen häusliche Gewalt die Frage an die Bundesregierung stellen: „Schlägt Ulf Poschardt seine Frau?“ Auf diese Weise wolle man kontrollieren, ob die Strafverfolgungsbehörden auch ihre Arbeit erledigten und genug gegen häusliche Gewalt getan wäre. Es liegt völlig auf der Hand, dass allein schon die mit der Fragestellung verbundene Unterstellung die Grundrechte von Ulf Poschardt verletzte, selbst wenn die Bundesregierung später antworten würde, dass ihr dazu keine Erkenntnisse vorlägen.

Strukturell identisch sind aber nun die Verhältnisse bei der Unionsanfrage zu den zivilgesellschaftlichen Akteuren. Die mit den Fragen verbundenen indirekten Unterstellungen und die Einschüchterungswirkung, die insgesamt davon ausgeht, derart negativ ins Licht der Öffentlichkeit gezogen zu werden, sind geeignet, die entsprechenden Vereinigungen und die für sie handelnden Akteure im Hinblick auf die Ausübung ihrer Meinungsfreiheit und ihre allgemeine Verbandstätigkeit einzuschüchtern. Dieser Einschüchterungseffekt wird dabei gerade durch diejenigen der 551 Fragen erreicht, die nicht auf die Kontrolle der Regierung, sondern auf die Kontrolle der NGOs gerichtet sind und daher von vornherein nicht vom Fragerecht nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG gedeckt ist. Im Hinblick auf diese Fragen besteht daher auch keine verfassungsrechtliche Konfliktlage, sondern schlicht ein nicht gerechtfertigter Eingriff in Grundrechte durch Informationshandeln des Bundestags.

Zum Schutz der Grundrechte der betroffenen Vereinigungen hätte die Bundestagspräsidentin die Anfrage daher in dieser Form zurückweisen müssen und nicht veröffentlichen dürfen. Bei allem Gewicht, das der verfassungsrechtlich garantierten Freiheit der Abgeordneten zukommt: Das Verfassungsorgan Bundestag steht nicht über den Grundrechten – auch nicht im Rahmen seines Informationshandelns.

AUTOR*IN
Sophie Schönberger
Sophie Schönberger lehrt Öffentliches Recht, insbesondere Verfassungsrecht und Verfassungstheorie, an der Freien Universität Berlin.

EMPFOHLENE ZITATION
Schönberger, Sophie: Man wird ja wohl mal fragen dürfen?: Zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Kommunikation aus dem Parlament, Verfassungsblog, 27.02.2025, doi: 10.59704/505a7fbffc7219ea.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20250228-001125-0.