Bundesrechnungshof

Die an die CDU/CSU-Fraktion versandte Fassung enthielt zu schützende Daten. Die vorliegende Fassung ist um solche Daten bereinigt worden.

Abschließende Mitteilung

an die CDU/CSU-Fraktion
im Deutschen Bundestag

über die Prüfung

öffentlichkeitswirksamer Maßnahmen der Fraktionen des Deutschen Bundestages im Wahljahr 2013

(Kapitel 0201, Titel 684 01)

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

Gz.: I 3 (alt II 5) – 2014 - 0743
(Teil CDU/CSU-Fraktion)

Potsdam, den 11. April 2017

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Tabellen 3

Abbildungsverzeichnis 3

Abkürzungsverzeichnis 3

0 Zusammenfassung 4

1 Prüfungsrechte, Prüfungsmaßstäbe und Prüfungszeitraum 5

2 Vollständigkeit der Unterlagen 6

3 Richtige Zuordnung der Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit 7

3.1 Thematische Einführung und normativer Kontext 7

3.2 Ausgewiesene Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit 8

3.3 Ausgewiesene Ausgaben für Veranstaltungen 9

3.4 Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes 10

3.5 Stellungnahme der Bundestagsfraktion 11

3.6 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes 12

4 Wirtschaftlichkeit der aus Bundesmitteln finanzierten öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen 13

5 Ordnungsmäßigkeit der aus Bundesmitteln finanzierten öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen 13

5.1 Thematische Einführung und normativer Kontext 13

5.1.1 Zulässiger Umfang der Fraktionsarbeit 13

5.1.2 Zulässiger Umfang der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen 14

5.2 Verwendung von Fraktionsmitteln für mandatsbedingte Kosten 15

5.3 Keine Verwendung der staatlichen Mittel für Parteiwerbung 16

5.3.1 Allgemeines 16

5.3.1.1 Abgrenzungsschwierigkeiten 17

5.3.1.2 Abgrenzungsmaßstäbe 17

5.3.1.3 Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts 19

5.3.1.4 Stellungnahme der Bundestagsfraktion 23

5.3.1.5 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes 25

5.3.2	Broschüre „Eine gute Bilanz"	28
5.3.3	Weitere Broschüren und Flyer	35
5.3.4	Facebook-Anzeigen	35
5.3.5	Karten-Serie	37
5.3.6	Blogfraktion.de	40
5.3.7	Gesamtausgaben der Bundestagsfraktion für Öffentlichkeitsarbeit	44
5.3.8	Zusammenfassende Würdigung	47

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1: Sachkonten der Buchhaltung, deren Salden die Bundestagsfraktion zu den „Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit" gemäß § 52 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe f AbgG zusammengefasst hat 8

Tabelle 2: Sachkonten der Buchhaltung, deren Salden die Bundestagsfraktion zu den „Ausgaben für Veranstaltungen" gemäß § 52 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe c AbgG zusammengefasst hat 9

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Beispiele für Vorderseiten der Kartenserie: 38

Abbildung 2: Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit gemäß § 52 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe f AbgG in den Jahren 2005 bis 2013 45

Abbildung 3: Anteil der Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit an den Einnahmen aus Geldleistungen und an der Summe der Ausgaben in den Jahren 2005 bis 2013 46

Abkürzungsverzeichnis

AbgG	-	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz) in der Fassung vom 11. Juli 2014
BGBl.	-	Bundesgesetzblatt
BHO	-	Bundeshaushaltsordnung in der Fassung vom 3. Dezember 2015
GG	-	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der Fassung vom 23. Dezember 2014
GO-BT	-	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung vom 23. April 2014
HGB	-	Handelsgesetzbuch in der Fassung vom 5. Juli 2016
PartG	-	Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) in der Fassung vom 22. Dezember 2015

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat die öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen der Bundestagsfraktionen im Jahr 2013 geprüft. Hierbei wendete er bei seinen vorherigen Prüfungen entwickelte einheitliche Maßstäbe an.

Bei seiner Prüfung der Maßnahmen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion stellte der Bundesrechnungshof im Wesentlichen Folgendes abschließend fest:

0.1 Die Bundestagsfraktion ordnete nicht alle Ausgaben, die im Zusammenhang mit öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen standen, der Öffentlichkeitsarbeit zu. Daher waren die Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit etwas höher als von der Bundestagsfraktion angegeben (Nummer 3).

0.2 Die Bundestagsfraktion setzte in einzelnen Fällen öffentliche Mittel zweck- und damit rechtswidrig für Parteiaufgaben ein. Damit überschritt sie die Grenze einer zulässigen Unterrichtung über ihre parlamentarische Tätigkeit hin zur unzulässigen Parteiwerbung (Nummer 5).

1 Prüfungsrechte, Prüfungsmaßstäbe und Prüfungszeitraum

(1) Die Fraktionen des Deutschen Bundestages (Bundestagsfraktionen) erhalten Mittel aus dem Bundeshaushalt.[1] Der Bundesrechnungshof prüft daher die Rechnungen der Bundestagsfraktionen sowie die Verwendung der den Bundestagsfraktionen aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung gestellten Geld- und Sachleistungen.[2] Prüfungsmaßstäbe sind Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit.[3] Eine besondere Rolle spielt hierbei das Gebot, Fraktionsmittel zweckgebunden einzusetzen.[4] Insbesondere dürfen die Bundestagsfraktionen sie nicht für Parteiaufgaben nutzen.[5]

(2) Zuletzt hatte der Bundesrechnungshof öffentlichkeitswirksame Maßnahmen der Bundestagsfraktionen in den Haushaltsjahren 1999 bis einschließlich 2006 geprüft.[6] In dieser Prüfung hat der Bundesrechnungshof aus der Erfahrung seiner bisherigen Prüfungen allgemeine und grundsätzliche Maßstäbe entwickelt, um die Zulässigkeit einzelner Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Bundestagsfraktionen einheitlich zu bewerten.[7] Diese Maßstäbe legt er einheitlich seinen Prüfungen zugrunde.

(3) Der Bundesrechnungshof hat nun erneut die öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen der Bundestagsfraktionen geprüft. Geprüfter Zeitraum war das Wahljahr 2013. Der Bundesrechnungshof hat hierzu bei den Bundestagsfraktionen örtlich erhoben und in der Folgezeit weitere Unterlagen und Auskünfte eingeholt. Soweit erforderlich, hat der Bundesrechnungshof im Einzelfall auch Sachverhalte und Unterlagen aus davor liegenden Zeiträumen in seine Erhe-

---

1 § 50 Absatz 1 Abgeordnetengesetz (AbgG).
2 Artikel 114 Absatz 2 Satz 1 GG, § 88 Absatz 1 Bundeshaushaltsordnung (BHO); § 53 Absatz 1 AbgG.
3 Artikel 114 Absatz 2 Satz 1 GG, § 53 Absatz 1 AbgG.
4 § 50 Absatz 4 AbgG.
5 § 50 Absatz 4 Satz 2 AbgG.
6 Siehe hierzu die jeweiligen Prüfungsmitteilungen an die Bundestagsfraktionen vom 18. November 2011 und die Schreiben des Bundesrechnungshofes an die Bundestagsfraktionen vom 22. November 2013, jeweils Aktenzeichen II 5 - 2008 - 0679; in dieser Prüfung war die Bundestagsfraktion der PDS / DIE LINKE. nicht berücksichtigt, da sich diese im Prüfungszeitraum erst mit Beginn der 16. Wahlperiode im Oktober 2005 konstituierte.
7 Nummer 1 der Prüfungsmitteilungen an die Bundestagsfraktionen vom 18. November 2011 sowie Nummer 1 bis 3 des Schreibens des Bundesrechnungshofes an die Bundestagsfraktionen vom 22. November 2013, jeweils Aktenzeichen II 5 - 2008 - 0679.

bungen einbezogen. Geprüfte Stellen waren die Bundestagsfraktionen von CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen, DIE LINKE. und FDP.

(4) Vorliegend hat der Bundesrechnungshof seine von ihm abschließend festgestellten Prüfungsergebnisse zusammengefasst, soweit sie die damalige CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag betreffen (folgend: Bundestagsfraktion). Dabei hat er auch die Stellungnahme der Bundestagsfraktion vom 1. Dezember 2016 berücksichtigt.

2 Vollständigkeit der Unterlagen

Die Bundestagsfraktionen müssen über ihre rechnungslegungspflichtigen Einnahmen und Ausgaben sowie über ihr Vermögen Buch führen.[8] Diese Verpflichtung beruht vor allem darauf, dass sich die Bundestagsfraktionen aus Mitteln aus dem Bundeshaushalt finanzieren. Damit unterliegen sie der Prüfung durch den Bundesrechnungshof.[9] Dieser prüft, ob die Bundestagsfraktionen die Bundesmittel ordnungsgemäß und wirtschaftlich einsetzen. Die verfassungsrechtliche Bedeutung dieser Prüfung hat das Bundesverfassungsgericht bereits mehrfach hervorgehoben.[10] Der Bundesrechnungshof kann aber nur wirksam und umfassend prüfen, wenn die Bundestagsfraktionen die entsprechenden Vorgänge ordnungsgemäß dokumentieren. Sie müssen dem Bundesrechnungshof auf sein Verlangen alle Unterlagen vorlegen, die er aus seiner Sicht benötigt, um prüfen zu können.[11]

Die Bundestagsfraktionen müssen bei ihrer Buchführung die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung beachten und den Gesetzeszweck berücksichtigen.[12] Die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung sind teilweise im Handelsrecht kodifiziert. Demnach muss die Buchführung so beschaffen sein, dass sie einem sachverständigen Dritten innerhalb angemessener Zeit einen Überblick über die Geschäftsvorfälle und über die Lage des Unternehmens vermitteln kann.[13] Die Geschäftsvorfälle müssen sich in ihrer Entstehung und

---

8 § 51 Absatz 2 Satz 1 AbgG.
9 Artikel 114 Absatz 2 Satz 1 GG, § 88 Absatz 1 BHO; § 53 Absatz 1 AbgG.
10 BVerfGE 80, 188, 213 f. und 231 = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Juni 1989, Aktenzeichen: 2 BvE 1/88, Randnummer 91 und 134 (Juris); Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Juli 2015, Aktenzeichen: 2 BvE 4/12, Randnummer 84 ff. (Juris); siehe auch Nummer 5.2.
11 § 95 Absatz 1 BHO.
12 § 51 Absatz 2 Satz 2 AbgG.
13 § 238 Absatz 1 Satz 2 Handelsgesetzbuch (HGB).

Abwicklung verfolgen lassen.[14] Zusätzlich ist bei der Buchführung der Gesetzeszweck des Abgeordnetengesetzes zu berücksichtigen. Insbesondere müssen die
Unterlagen also so vorgehalten werden, dass der Bundesrechnungshof die Geschäftsvorfälle – entsprechend seinem verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Auftrag – umfassend auch auf ihre Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit hin prüfen kann. Ansonsten drohte ein erhebliches Kontroll- und damit strukturelles Vollzugsdefizit hinsichtlich der ordnungsgemäßen Verwendung der Fraktionsmittel. Dies wäre verfassungsrechtlich bedenklich, weil dann insbesondere nicht kontrolliert werden könnte, ob und in welchem Umfang die Bundestagsfraktionen öffentliche Mittel für Aufgaben ihrer Parteien einsetzen und diesen damit gegenüber anderen Parteien einen verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigten Vorteil verschaffen.[15]

Der Gesetzgeber hat normiert, dass die Rechnungsunterlagen der Bundestagsfraktionen mindestens fünf Jahre aufzubewahren sind.[16]

Die vom Bundesrechnungshof angeforderten Unterlagen stammten aus den Jahren 2012 und 2013. Die Aufbewahrungsfrist war daher zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Jahr 2014 noch nicht abgelaufen.

Die vom Bundesrechnungshof bei seinen stichprobenhaften Prüfungen angeforderten Unterlagen wurden alle vorgelegt. Insofern gab es keine Beanstandungen.

3 Richtige Zuordnung der Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit

3.1 Thematische Einführung und normativer Kontext

Der Gesetzgeber hat die Bundestagsfraktionen verpflichtet, Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit gesondert auszuweisen und hierüber öffentlich Rechenschaft zu legen.[17] Gerade weil eine Abgrenzung zwischen fraktioneller Öffentlichkeitsarbeit und Parteiwerbung im Einzelfall schwierig sein kann[18], dient es

---

14 § 238 Absatz 1 Satz 3 HGB.
15 Vergleiche Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Juli 2015, Aktenzeichen: 2 BvE 4/12, Randnummer 66 ff. und 84 ff. (Juris); siehe Nummer 5.3.
16 § 51 Absatz 4 AbgG.
17 § 52 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe f AbgG.
18 Siehe hierzu Nummer 5.3.

der Transparenz, zumindest die Gesamtsumme der Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit einer Fraktion richtig auszuweisen.

3.2 Ausgewiesene Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit

In ihrer Rechnung für den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2013 wies die Fraktion Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit von 771 832,77 Euro aus.[19] Diesen Betrag hatte die Fraktion aus der Summe der Salden folgender Sachkonten ermittelt:

Tabelle 1: Sachkonten der Buchhaltung, deren Salden die Bundestagsfraktion zu den „Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit" gemäß § 52 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe f AbgG zusammengefasst hat

Sachkonto	Bezeichnung		Betrag in Euro
350 300	Broschüren und sonstige Veröffentlichungen		127 514,70
350 400	Internet Angebot der Fraktion		305 660,27
350 500	Erscheinungsbild der Fraktion		25 030,94
351 120	Infostand		2 688,45
351 110	Veröffentlichungen[20]	*in Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen und Kongressen*	37 498,87
351 140	Sonstige Sachkosten[21]		64 123,32
351 150	Bewirtungskosten		71 054,51
352 100	Pressedokumentation		67 000,00
352 200	Mediendokumentation		20 000,00
eigener Buchungskreis	Ausgaben der CSU-Landesgruppe		51 261,71
Summe der Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit:			**771 832,77**

Nicht in den Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit enthalten waren die Ausgaben für *Veröffentlichungen der Landesgruppen*[22] (Konto 367 600, Saldo 13 302,98 Euro), die zusammen mit den übrigen Sachausgaben der Landesgruppen in die *Ausgaben des laufenden Geschäftsbetriebes*[23] eingeflossen waren.

Ebenfalls nicht in den Ausgaben enthalten und anhand der vom Bundesrechnungshof eingesehenen Unterlagen auch nicht gesondert ermittelbar waren die in Zusammenhang mit öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen angefallenen

---

19 Bundestagsdrucksache 18/2380 vom 19. August 2014.

20 Anzeigen, Einladungen, Livestream u. ä.

21 Anmietung von Räumen, Dekoration, Sicherheit, Honorare, Reisekosten, Werbematerial u. ä.

22 Gemeint sind die Landesgruppen außer der CSU-Landesgruppe.

23 § 52 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe g AbgG.

- Personalausgaben[24], die in der Jahresrechnung Bestandteil der Rechnungsposition *Personalausgaben für Fraktionsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter*[25] waren, und
- Portoausgaben, die Bestandteil der *Ausgaben des allgemeinen Geschäftsbetriebes* waren.

3.3 Ausgewiesene Ausgaben für Veranstaltungen

In ihrer Rechnung wies die Fraktion Ausgaben für Veranstaltungen in Höhe von 734 063,37 Euro aus, die sie aus der Summe der Salden folgender Sachkonten ermittelt hatte:

Tabelle 2: Sachkonten der Buchhaltung, deren Salden die Bundestagsfraktion zu den „Ausgaben für Veranstaltungen" gemäß § 52 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe c AbgG zusammengefasst hat

Sachkonto	Bezeichnung	Betrag in Euro
320 110	Bürobewirtung Gäste	41 244,97
320 120	Sitzungsbewirtung Gäste	196 710,55
320 130	Fraktionsveranstaltungen	176 875,74
320 140	Nebenkosten Veranstaltungen	37 762,41
320 210	Abgeordnete Geburtstage	12 947,70
320 220	Aufwendungen für besondere Gedenktage	8 242,95
321 110	Reisekosten Abgeordnete	21 222,33
321 120	Charterflugkosten	9 301,00
322 110	Bewirtung Klausurtagungen	26 241,87
322 120	Übernachtung Klausurtagungen	1 120,00
322 130	Reisekosten Klausurtagungen	4 570,99
322 140	Nebenkosten Klausurtagungen	8 443,00
eigener Buchungskreis	Ausgaben der CSU-Landesgruppe	189 379,86
Summe der Ausgaben für Veranstaltungen:		**734 063,37**

Die Ausgaben im Sachkonto 320 130 *Fraktionsveranstaltungen* entstanden für einen Neujahrsempfang[26] (rund 12 600 Euro), ein Sommerfest (rund 89 900 Euro), die Verabschiedung von Abgeordneten nach Ende der 17. Wahl-

---

[24] Laut dem Telefonverzeichnis der Bundestagsfraktion (Stand: 2. April 2014) arbeiteten in den Bereichen „Presse und Information", „online-Kommunikation" und „Bürgerkommunikation" insgesamt 20 Beschäftigte.

[25] § 52 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe b AbgG.

[26] Der Empfang wurde gemeinsam mit der FDP-Bundestagsfraktion abgehalten, die einen Teil (rund 6 300 Euro) der Gesamtausgaben trug. Der hier genannte Betrag entspricht dem bei der CDU/CSU-Bundestagsfraktion verbliebenen Anteil.

periode (rund 11 200 Euro) und eine Weihnachtsfeier (rund 63 100 Euro). Laut Fraktionsangaben hatten diese Veranstaltungen internen Charakter, weshalb sie die Ausgaben nicht der Öffentlichkeitsarbeit zugeordnet hatte.

3.4 Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes

Die Bundestagsfraktion hatte ihre Ausgaben nicht immer zutreffend gebucht und sie insgesamt etwas zu niedrig angesetzt. Sie hätte alle Ausgaben für Maßnahmen, die auf Außenwirkung gerichtet sind, einheitlich der Ausgabenposition *Öffentlichkeitsarbeit* zuordnen müssen. Dies betraf vorliegend Ausgaben für *Veröffentlichungen der Landesgruppen* (Konto 367 600) von mindestens 13 302,98 Euro.

Der Bundesrechnungshof untersuchte bei dieser Prüfung nicht dezidiert, ob auch die größeren Veranstaltungen tatsächlich lediglich internen Charakter hatten, oder ob sie die Bundestagsfraktion den Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit hätte zuordnen müssen. Er machte jedoch, wie bereits in der Vergangenheit, darauf aufmerksam, dass die Bundestagsfraktion auch bei fraktionsinternen Veranstaltungen, die sie aus öffentlichen Mitteln finanziert, den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beachten muss.[27]

In diesem Zusammenhang wies der Bundesrechnungshof auf Folgendes hin: Für die Zuordnung der Ausgaben zu den Positionen der Fraktionsrechnung gemäß § 52 Absatz 2 Nummer 2 AbgG bestehen keine gesetzlichen Vorgaben, demzufolge ist auch die inhaltliche Abgrenzung zwischen den einzelnen Rechnungspositionen nicht ausdrücklich geregelt.

Aus Gründen der Vergleichbarkeit hält es der Bundesrechnungshof jedoch für zwingend erforderlich, dass die Bundestagsfraktionen ihre Ausgaben einheitlich buchen. Nur so lassen sich sowohl die Entwicklung dieser Ausgaben bei den einzelnen Bundestagsfraktionen als auch die Ausgaben der verschiedenen Bundestagsfraktionen untereinander vergleichen.

Für die Abgrenzung von *Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit* und *Ausgaben für Veranstaltungen* hält es der Bundesrechnungshof für geboten, alle öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen einschließlich aller Veranstaltungen, die (auch) öffentlichkeitswirksam sind, den *Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit*

---

[27] Nummer 3.1.3 des Schreibens des Bundesrechnungshofes an die Bundestagsfraktionen vom 22. November 2013, Aktenzeichen II 5 – 2008 – 0679.

zuzuordnen. Ist eine Veranstaltung bei der Bundestagsfraktion (auch) nach außen gerichtet, steht diese Außenwirkung regelmäßig im Mittelpunkt und prägt die gesamte Veranstaltung. Es handelt sich also genau genommen nicht um eine Veranstaltung mit Öffentlichkeitswirkung, sondern um eine öffentlichkeitswirksame Maßnahme in Form einer Veranstaltung. Hinzu kommt der verfassungsrechtliche Hintergrund der Ausgabengliederung. Die Öffentlichkeitsarbeit gehört nicht zum Kern der parlamentarischen Tätigkeit einer Bundestagsfraktion. Sie dient vielmehr dazu, die Öffentlichkeit über die parlamentarische Tätigkeit zu unterrichten.[28] Bei ihr besteht immer die latente Gefahr, dass sie in erster Linie Parteizwecken dient, was unzulässig wäre. Die Abgrenzung, wann sie gerade noch oder nicht mehr zulässig sind, ist oft schwierig.[29] Insoweit kann eine möglichst vollständige Erfassung in der Rechnungslegung zumindest dazu beitragen, den Gesamtaufwand der einzelnen Bundestagsfraktionen transparent und vergleichbar zu machen. Nur so lassen sich auch Indizien dafür erkennen, ob eine Bundestagsfraktion ihre Öffentlichkeitsarbeit in der Vorwahlzeit möglicherweise in unzulässiger Art und Weise ausgeweitet hat.[30]

Als Veranstaltungen sind dagegen diejenigen Veranstaltungen zu erfassen, die nach innen gerichtet sind – also insbesondere Veranstaltungen für die parlamentarische Arbeit der Bundestagsfraktion oder gesellige Veranstaltungen für die Fraktionsmitglieder und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Schließlich waren bei den von der Bundestagsfraktion ausgewiesenen Ausgaben keine Personalausgaben enthalten. Den Anteil der Personalausgaben, der auf Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit entfällt, müssen die Bundestagsfraktionen nach der geltenden Rechtslage in ihren Rechnungen nämlich nicht gesondert ausweisen. Die Gesamthöhe der Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit ist insoweit stets unvollständig.

3.5 Stellungnahme der Bundestagsfraktion

In ihrer Stellungnahme hat die Bundestagsfraktion zunächst erläutert, sie habe die Ausgaben für öffentlichkeitswirksame Maßnahmen der Landesgruppen bisher nicht getrennt ausgewiesen. Sie habe diese vielmehr entsprechend

---

28 Einzelheiten siehe Nummer 5.
29 Siehe hierzu im Einzelnen Nummer 5.3.1.
30 Siehe hierzu Nummer 5.3.7.

der Gliederung des Fraktionshaushalts bei den Sachkosten der Landesgruppen als Ausgaben des *laufenden Geschäftsbetriebs* gebucht. Künftig werde sie im Ausgabenbereich *Öffentlichkeitsarbeit* ein neues Sachkonto *Veröffentlichungen der Landesgruppen* einrichten und die entsprechenden Ausgaben dort buchen.

Den Anteil der Ausgaben für Personal und Porto, der öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen zuzurechnen sei, würde sie auch künftig nicht gesondert erfassen. Dies sei gesetzlich nicht gefordert. Es wäre auch mit einem erheblichen Aufwand verbunden und deswegen nicht vertretbar.

3.6 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Die Bundestagsfraktion strukturiert die Gliederung ihrer Konten um und folgt damit insoweit der Empfehlung des Bundesrechnungshofes.

Hinsichtlich der Portokosten ist es – das zeigen auch Prüfungserkenntnisse bei den anderen Bundestagsfraktionen – möglich und einfach umsetzbar, jedenfalls bei größeren Positionen (Versand von Massenbriefen, Flyern, Broschüren oder Zeitschriften) das Porto bei den Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit zu erfassen. Die Prüfungen bei anderen Bundestagsfraktionen haben gezeigt, dass die Portoausgaben im Wesentlichen im Zusammenhang mit Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit anfallen. Insoweit wäre es aus Vereinfachungsgründen vertretbar, sie vollständig unter *Öffentlichkeitsarbeit* zu verbuchen.

Nur bei einer einheitlichen Buchung sind die Ausgabenpositionen der Bundestagsfraktion untereinander vergleichbar. Die Prüfung auch der anderen Bundestagsfraktionen zeigt aber, dass die Bundestagsfraktionen nicht einheitlich buchen. Dies erschwert einen sachgerechten Vergleich der Fraktionsausgaben für öffentlichkeitswirksame Maßnahmen. Der Bundesrechnungshof hält daher einheitliche klarstellende Regelungen für erforderlich.

Der Bundesrechnungshof weist hinsichtlich der Personalausgaben darauf hin, dass diese bei einigen Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit den Hauptteil der Ausgaben bilden können (Beispiele: Internetseiten, Facebook-Seiten, Betreuung von Twitter-Accounts usw.). Nehmen Bundestagsfraktionen hierfür externe Dienstleister in Anspruch, müssen sie die Kosten in vollem Umfang in den Ausgabepositionen für öffentlichkeitswirksame Maßnahmen abbilden. Erledigen sie diese Aufgaben mit eigenem Personal, entsteht ebenfalls Aufwand. Dieser lässt sich jedoch im Nachhinein nicht mehr ermitteln. Probleme können

sich dann auch ergeben, wenn die Bundestagsverwaltung zweckwidrig eingesetzte Mittel zurückfordern und dazu deren Höhe ermitteln muss.[31]

4 Wirtschaftlichkeit der aus Bundesmitteln finanzierten öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen

Der Bundesrechnungshof prüft, ob die Fraktionen mit den ihnen aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung gestellten Mitteln wirtschaftlich umgehen. Die Wirtschaftlichkeit bestimmt sich anhand der Relation zwischen Mitteleinsatz und Zweckerreichung.[32] Beispielsweise erfordert das Gebot der Wirtschaftlichkeit, dass der Auftraggeber vor der Vergabe von Aufträgen den Marktpreis sondiert und hierzu in der Regel mehrere Angebote einholt. Insbesondere bei größeren Vertragsvolumina muss er nachhalten, warum er Verträge zu den jeweiligen Bedingungen mit dem jeweiligen Vertragspartner schließt.

Der Bundesrechnungshof bewertet nicht, ob eine bestimmte Maßnahme politisch erforderlich ist.[33]

Bei seiner stichprobenhaften Prüfung hat der Bundesrechnungshof keine Verstöße gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit festgestellt.

5 Ordnungsmäßigkeit der aus Bundesmitteln finanzierten öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen

5.1 Thematische Einführung und normativer Kontext

5.1.1 Zulässiger Umfang der Fraktionsarbeit

Die Bundestagsfraktionen dürfen die Geld- und Sachleistungen aus dem Bundeshaushalt nur für Aufgaben verwenden, die ihnen nach dem Grundgesetz, dem Abgeordnetengesetz und der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages obliegen.[34] Aufgabe der Fraktionen ist es, die parlamentarische Arbeit zu steuern und zu erleichtern, indem sie insbesondere eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern organisieren, gemeinsame Initiativen vorbereiten und aufeinander abstimmen sowie eine umfassende Information ihrer Fraktionsmitglieder unterstützen.[35] Die Fraktionszuschüsse sind für die Finanzierung

---

31 Siehe Nummer 5.3.8.

32 Vergleiche die Gesetzesbegründung zu § 53 AbgG, Bundestagsdrucksache 12/4756 vom 20. April 1993 (dort noch § 52 AbgG).

33 § 53 Absatz 2 Satz 2 AbgG.

34 § 50 Absatz 4 Satz 1 AbgG.

35 BVerfGE 80, 188, 231 = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Juni 1989, Aktenzeichen 2 BvE 1/88, Randnummer 134 (Juris).

„dieser der Koordination dienenden Parlamentsarbeit" bestimmt und insoweit zweckgebunden.[36] Ausdrücklich verboten ist es den Bundestagsfraktionen, Parteiaufgaben wahrzunehmen.[37] Dies gründet auf ihrer Stellung. Die Bundestagsfraktionen sind zwar nicht Teil der öffentlichen Verwaltung.[38] Sie sind jedoch als ständige Gliederungen des Bundestages der „organisierten Staatlichkeit" eingefügt.[39] Als solche dürfen sie die ihnen vom Staat zur Verfügung gestellten Ressourcen nicht nutzen, um durch Unterstützung der sie tragenden Partei in den Wettstreit der Parteien um Wählerstimmen einzugreifen. Dies würde diese nämlich gegenüber denjenigen Parteien, die nicht im Bundestag vertreten sind, bevorzugen und damit die Chancengleichheit der Parteien bei der Wahl beeinträchtigen. Ebenfalls sind die Aufgaben der Bundestagsfraktionen von der individuellen Sphäre der einzelnen Abgeordneten abzugrenzen. Die Abgeordneten erhalten für ihre Mandatsarbeit eigene Mittel. Es ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht zulässig, dass Bundestagsfraktionen die ihnen vom Staat zur Verfügung gestellten Mittel hierfür zusätzlich einsetzen.[40]

5.1.2 Zulässiger Umfang der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen

(1) Die Fraktionen dürfen die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten.[41] Der zulässige Umfang einer solchen Unterrichtung ist gesetzlich nicht detailliert geregelt. Aus der Zweckbindung der öffentlichen Geldmittel für Fraktionsaufgaben[42] lässt sich jedoch unmittelbar ableiten, dass sie diese Geldmittel auch nur dann für Öffentlichkeitsarbeit einsetzen dürfen, wenn sie dabei über Fraktionsaufgaben unterrichten. Dies erfordert einen eindeutigen Bezug der Öffentlichkeitsarbeit zu den Fraktionsaufgaben. Ein besonders strenger Maßstab ist anzusetzen, wenn es um die Abgrenzung zur Öffentlich-

---

36 BVerfGE 80, 188, 231 = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Juni 1989, Aktenzeichen 2 BvE 1/88, Randnummer 134 (Juris).

37 § 50 Absatz 4 Satz 2 AbgG.

38 § 46 Absatz 3 AbgG.

39 Ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seit BVerfGE 20, 56, 104 = Urteil vom 19. Juli 1966, Aktenzeichen 2 BvF 1/65, Randnummer 129 (Juris) bis zuletzt Beschluss vom 15. Juli 2015, Aktenzeichen 2 BvE 4/12, Randnummer 71 (Juris).

40 BVerfGE 80, 188, 231 = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Juni 1989, Aktenzeichen 2 BvE 1/88, Randnummer 134 (Juris).

41 § 47 Absatz 3 AbgG.

42 Siehe soeben Nummer 5.1.1.

keitsarbeit der Parteien geht.[43] Entsprechendes gilt für die Abgrenzung zur mandatsbezogenen Öffentlichkeitsarbeit.[44]

Die Frage, ob die Fraktionen dies beim Einsatz staatlicher Mittel beachtet haben, unterliegt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vollumfänglich der Prüfung und Bewertung durch den Bundesrechnungshof.[45]

Ist eine Maßnahme danach zulässig, kann die Fraktion frei entscheiden, ob sie diese unter politischen Gesichtspunkten für erforderlich hält. Dies betrifft auch die Frage, welche inhaltlichen Schwerpunkte eine Fraktion setzen möchte.

(2) In seiner vorangegangenen Prüfung hatte der Bundesrechnungshof bereits ausführlich dargestellt, inwieweit die Bundestagsfraktionen die ihnen zur Verfügung gestellten staatlichen Mittel zur Unterrichtung der Öffentlichkeit einsetzen dürfen.[46] Er hatte einzelne Maßnahmen der Bundestagsfraktionen daraufhin untersucht. Die bei dieser Prüfung entwickelten Maßstäbe hat er nun auch auf die öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen der Bundestagsfraktionen im Wahljahr 2013 angewandt und weiterentwickelt.

5.2 Verwendung von Fraktionsmitteln für mandatsbedingte Kosten

(1) Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages erhalten eine monatliche Kostenpauschale.[47] Diese dient dem pauschalen Ausgleich für alle mandatsbedingten Kosten (Repräsentation, Einladungen, Wahlkreisbetreuung usw. einschließlich der hiermit verbundenen Öffentlichkeitsarbeit[48]), die auch sonst nicht aus dem der Lebensführung dienenden beruflichen Einkommen zu bestreiten sind.[49] Solche mandatsbedingten Aufgaben gehören nicht zu den Aufgaben der Bundestagsfraktionen. Die Bundestagsfraktionen dürfen sie daher nicht finanzieren (Verbot der Doppelfinanzierung bereits mit der Amtsausstattung abgegoltener Aufwendungen).

---

43 Siehe hierzu Nummer 5.3.
44 Siehe hierzu Nummer 5.2.
45 Siehe zuletzt den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Juli 2015, Aktenzeichen 2 BvE 4/12, Randnummer 86 (Juris).
46 Prüfungsmitteilungen an die Bundestagsfraktionen vom 18. November 2011, Aktenzeichen II 5 - 2008 - 0679; Schreiben an die Bundestagsfraktionen vom 22. November 2013 (gleiches Aktenzeichen).
47 § 12 Absatz 2 AbgG.
48 Nummer 1.1.4 der Prüfungsmitteilungen des Bundesrechnungshofes vom 18. November 2011 an die Bundestagsfraktionen, Aktenzeichen II 5 - 2008 - 0679.
49 § 12 Absatz 2 Nummer 4 AbgG.

Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht in seinem „Wüppesahl-Urteil" ausgeführt:

„Sollte ein Teil der Fraktionszuschüsse für die gleichen Zwecke verwendet werden, für die der Abgeordnete eine Amtsausstattung (§12 AbgG) erhält, so müsste diese Verwendung durch den Bundestagspräsidenten unterbunden und durch den Bundesrechnungshof beanstandet werden."[50]

Ebenfalls dürfen die Bundestagsfraktionen keine Aufwendungen von Abgeordneten übernehmen, die deren privater Lebensführung dienen. Hierfür erhalten die Abgeordneten eine sogenannte Abgeordnetenentschädigung als Alimentation.[51] Eine zusätzliche Zahlung durch die Fraktion würde gegen das verfassungsrechtliche Gebot verstoßen, alle Abgeordneten gleich zu behandeln und damit auch gleich zu bezahlen.[52]

(2) Bei seinen stichprobenhaften Prüfungen hat der Bundesrechnungshof keine Verstöße gegen das Verbot der Finanzierung mandatsbedingter Aufgaben festgestellt.

5.3 Keine Verwendung der staatlichen Mittel für Parteiwerbung[53]

5.3.1 Allgemeines

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob die Fraktionen staatliche Mittel für Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit einsetzten, die die Grenze zur Parteiwerbung überschreiten. Dies wäre nicht zulässig. Der Gesetzgeber hat die Bedeutung dieses Verbots besonders betont, indem er es ausdrücklich sowohl für die Fraktionen als auch für die Parteien festgeschrieben hat: Parteien dürfen keine Spenden von Fraktionen annehmen.[54] Hierunter zählen alle Geld- oder geldwerten Leistungen, also auch die Finanzierung parteiwerbender Maß-

---

50 BVerfGE 80, 188, 231 = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Juni 1989, Aktenzeichen: 2 BvE 1/88, Randnummer 134 (Juris).

51 § 11 AbgG; BVerfGE 40, 296 = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 1975, Aktenzeichen 2 BvR 193/74, 1. Leitsatz.

52 BVerfGE 40, 296, 317 f. = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 1975, Aktenzeichen 2 BvR 193/74, Randnummer 43 f. (Juris).

53 Nummer 1.4.3 der Prüfungsmitteilungen an die Bundestagsfraktionen vom 18. November 2011, Aktenzeichen II 5 - 2008 - 0679.

54 § 25 Absatz 2 Nummer 1 des Gesetzes über die politischen Parteien (Parteiengesetz - PartG).

nahmen.[55] Unzulässige Spenden müssen die Parteien unverzüglich an die Bundestagsverwaltung weiterleiten.[56] Verstoßen Parteien hiergegen, müssen sie das Dreifache des entsprechenden Betrags abführen. Zuständig für die Sanktionierung ist der Präsident des Deutschen Bundestages.[57]

5.3.1.1 Abgrenzungsschwierigkeiten

Die Abgrenzung der (zulässigen) Unterrichtung durch die Fraktion von der (unzulässigen) Parteiwerbung ist besonders wichtig, aber im Einzelfall auch besonders schwierig. Es besteht ein direkter Wirkzusammenhang: Unterrichtet die Fraktion über ihre Arbeit und Positionen, wird sie diese naturgemäß in ein positives Licht rücken. Die Unterrichtung hat daher immer einen werbenden Effekt für die Fraktion selbst. Naturgemäß strahlt dieser werbende Effekt immer auch auf die Partei(en) aus, welche die Fraktion trägt bzw. tragen. Die Positionen von Partei und Fraktion sind in aller Regel identisch. Dieser unvermeidliche Nebeneffekt ist in bestimmten Grenzen verfassungsrechtlich hinzunehmen zugunsten des Anliegens, den innerparlamentarischen Willensbildungsprozess auch auf Ebene der Fraktionen für die Öffentlichkeit transparent zu machen. Eine randscharfe Trennung zwischen Fraktions- und Parteiarbeit ist insoweit nicht immer möglich.

5.3.1.2 Abgrenzungsmaßstäbe

Dieser parteiwerbende Effekt ist jedoch in der Konsequenz dann aber auch nur insoweit hinzunehmen, als er notwendige Folge der Unterrichtung über die Tätigkeit der Bundestagsfraktion ist. Die Fraktion darf ihn nicht zum Selbstzweck machen. Sie darf nicht für politische Positionen, die Partei oder ihre Fraktionsmitglieder werben. Demzufolge müssen bei allen Maßnahmen die Sachinhalte im Vergleich zu eventuell werbenden Elementen stets überwiegen (Sachlichkeitsgebot).[58] Entscheidend ist hierbei der Gesamteindruck einer Maßnahme.[59] Als Minimum ist zu fordern, dass die Fraktionen erkennbar als Fraktionen in Erscheinung treten, um eine Abgrenzung zur Parteiarbeit über-

---

55 §§ 26 Absatz 1, 24 Absatz 4 Nummer 4 PartG; siehe auch Sophie-Charlotte Lenski, Regierungs- und Fraktionsarbeit als Parteiarbeit – Skizze einer Kontrolltrias, DÖV 2014, Seite 585 ff (Seite 589).

56 § 25 Absatz 4 PartG.

57 § 31 c PartG.

58 Nummer 1.4.1 der Prüfungsmitteilungen an die Bundestagsfraktionen vom 18. November 2011, Aktenzeichen II 5 – 2008 – 0679.

59 Nummer 3.1 des Schreibens des Bundesrechnungshofes an die Bundestagsfraktionen vom 22. November 2013, Aktenzeichen: II 5 – 2008 – 0679.

haupt zu ermöglichen. Auch darf sich ihre Öffentlichkeitsarbeit nur auf ihre eigene Arbeit und damit aufgrund des Grundsatzes der Diskontinuität grundsätzlich nicht auf die Arbeit künftiger Legislaturperioden des Parlaments beziehen.[60] Die Bundestagsfraktionen des nachfolgenden Parlaments sind allenfalls Rechtsnachfolger[61]. Sie sind daher nicht rechtsidentisch.

Ein besonders strenger Maßstab gilt vor Wahlen, da dann die *Chancengleichheit* der um Wählerstimmen konkurrierenden Parteien besonders gefährdet ist. Mit der Abstimmung und der anschließenden Verkündung des Wahltermins rücken die anstehenden Wahlen immer mehr in das Bewusstsein der Öffentlichkeit. Der Bundesrechnungshof hat bereits mehrfach dargelegt, dass Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit durch die Fraktionen, die in anderen Zeiten noch als zulässig angesehen werden können, vor Wahlen den Charakter von Wahlwerbung erlangen können.[62] Ob derartige Maßnahmen zulässig sind, lässt sich also stets nur im jeweiligen Kontext beurteilen. Ein Anstieg der Ausgaben für öffentlichkeitswirksame Maßnahmen im Vergleich zu den anderen Jahren der Legislaturperiode ist ein Indiz dafür, dass die Maßnahmen Einfluss auf den Wahlausgang haben sollen und damit wahlwerbenden Charakter haben. Dieses Indiz kann entkräftet werden, wenn die Bundestagsfraktionen über aktuelle parlamentarische Vorgänge berichten. In der engeren Vorwahlzeit (etwa mindestens sechs Monate vor dem Wahltag, also hier etwa im zeitlichen Zusammenhang mit der Verkündung des Wahltermins[63]) dürfen die Bundestagsfraktionen ihre mit öffentlichen Mitteln finanzierten Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit allenfalls aufrechterhalten, keinesfalls jedoch ausweiten.[64] Die Bundesregierung einigte sich am 6. Februar 2013 auf den 22. September 2013 als Termin für die nächste Bundestagswahl. Der Bundespräsident legte diesen Wahltermin am 8. Februar 2013 in seiner Anordnung

---

60 Nummer 1.4.2 der Prüfungsmitteilung an die Bundestagsfraktionen vom 18. November 2011, Aktenzeichen II 5 – 2008 – 0679.

61 § 54 Absatz 1 Nummer 3, Absatz 7 AbgG.

62 Nummer 3.2 der Schreiben des Bundesrechnungshofes an die Bundestagsfraktionen vom 22. November 2013, Aktenzeichen II 5 – 2008 – 0679.

63 BVerfGE 44, 125, 153 = Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung vom 2. März 1977, Aktenzeichen 2 BvE 1/76, Randnummer 78 (Juris).

64 Nummer 3.2 des Schreibens des Bundesrechnungshofes an die Bundestagsfraktionen vom 22. November 2013, Aktenzeichen II 5 – 2008 – 0679.

über die Bundestagswahl 2013 fest. Die Anordnung wurde am 13. Februar 2013 im Bundesgesetzblatt verkündet.[65]

In der Schlussphase des Wahlkampfes (etwa sechs Wochen vor dem Wahltermin, also hier spätestens ab dem 11. August 2013) sind Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit grundsätzlich unzulässig. Ausnahmen sind in engen Grenzen denkbar, etwa wenn es sich um aktuelle parlamentarische Ereignisse handelt.

5.3.1.3 Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Der Bundesrechnungshof leitet diese Maßstäbe, wie bereits in der letzten Prüfung mitgeteilt, aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ab. Da die Bundestagsfraktionen erfahrungsgemäß dem Bundesrechnungshof insoweit vorwerfen, er übertrage damit unreflektiert die lediglich für die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung geltende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf die hiervon zu unterscheidenden Bundestagsfraktionen, legt der Bundesrechnungshof seine Gründe hierfür nachfolgend ausführlich dar. Die Auffassung des Bundesrechnungshofes beruht auf einer intensiven Auseinandersetzung mit den die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts tragenden Erwägungen.

Das Bundesverfassungsgericht betont seit dem Jahr 1966 den Grundsatz, dass sich in einer Demokratie die Willensbildung vom Volk hin zu den Staatsorganen und nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk vollziehen muss.[66] Einwirkungen der gesetzgebenden Körperschaften und von Regierung und Verwaltung auf diesen Prozess bedürften einer besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.[67] Die Fraktionen seien Teile und ständige Gliederungen des Bundestages und hätten den technischen Ablauf der Parlamentsarbeit in gewissem Grade zu steuern und damit zu erleichtern. Als Gliederungen des Bundestages seien sie der organisierten Staatlichkeit eingefügt[68].

---

65 Bundesgesetzblatt 2013 Teil I Seite 165.

66 Beginnend mit BVerfGE 20, 56, 99 = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juli 1966, Aktenzeichen 2 BvF 1/65, Randnummer 117 (Juris).

67 BVerfGE 20, 56, 99 = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juli 1966, Aktenzeichen 2 BvF 1/65, Randnummer 117 (Juris).

68 BVerfGE 20, 56, 104 = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juli 1966, Aktenzeichen 2 BvF 1/65, Randnummer 129 (Juris).

In der Grundsatzentscheidung zu den Schranken der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit[69] begründet das Bundesverfassungsgericht seine Auffassung sehr ausführlich. Nicht übersehen werden darf dabei, dass das Bundesverfassungsgericht sich bei seiner kompletten Begründung nicht allein auf die Bundesregierung bezieht, sondern durchgehend das Handeln der Staatsorgane und hierbei ausdrücklich das Handeln von Parlament und Regierung in gleicher Weise behandelt.

Da sich die Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen hin vollziehen müsse und nicht umgekehrt, sei es den Staatsorganen verwehrt, auf die Willensbildung des Volkes bei Wahlen einzuwirken, um dadurch Herrschaftsmacht in Staatsorganen zu erhalten oder zu verändern. Bundestag und Bundesregierung hätten nur einen zeitlich begrenzten Auftrag und dürften nicht dafür werben, wieder gewählt zu werden.[70] Die finanziellen Mittel, mit denen der Staat erhalten werde, würden von allen Staatsbürgern ohne Ansehung ihrer politischen Anschauungen oder Zugehörigkeiten erbracht und seien dem Staat zur Verwendung für das allgemeine Wohl anvertraut. Nicht mehr von dieser Bindung gedeckt sei es jedoch, wenn bei einem so entscheidend auf das Staatsganze bezogenen Vorgang, wie der Wahl der Volksvertretung, die von der Allgemeinheit erbrachten und getragenen finanziellen Mittel und Möglichkeiten des Staates zugunsten oder zu Lasten von politischen Parteien in parteiergreifender Weise eingesetzt würden.[71] Ein parteiergreifendes Einwirken von Staatsorganen (Regierung und gesetzgebenden Körperschaften) sei auch nicht zulässig in Form von Öffentlichkeitsarbeit.[72] Regierung und gesetzgebende Körperschaften dürften allerdings der Öffentlichkeit ihre Politik, ihre Maßnahmen und Vorhaben sowie die künftig zu lösenden Fragen darlegen und erläutern.[73]

---

69 BVerfGE 44, 125 ff. = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1977, Aktenzeichen 2 BvF 1/76.

70 BVerfGE 44, 125, 140 f. = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1977, Aktenzeichen 2 BvF 1/76, Randnummer 49 f. (Juris).

71 BVerfGE 44, 125, 143. = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1977, Aktenzeichen 2 BvF 1/76, Randnummer 54 (Juris).

72 BVerfGE 44, 125, 147 = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1977, Aktenzeichen 2 BvF 1/76, Randnummer 62 (Juris).

73 BVerfGE 44, 125, 147 = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1977, Aktenzeichen 2 BvF 1/76, Randnummer 63 ff. (Juris).

An diese auf **Parlament und Regierung** bezogene ausführliche Begründung schließen sich dann die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für die **regierungsamtliche** Öffentlichkeitsarbeit an. Tragende Begründung ist, dass es sich bei der Regierung um ein Staatsorgan handelt, das sich aus von allen Staatsbürgern ohne Ansehung ihrer politischen Anschauungen oder Zugehörigkeiten erbrachten Mitteln finanziert. In dem Verfahren ging es schließlich nur um Maßnahmen der Bundesregierung. Nur deshalb bezog sich das Bundesverfassungsgericht bei seinen Vorgaben nur auf die Regierung. Anders war dies in der ausführlichen Begründung, aus der es die Vorgaben ableitete, wann zulässige Öffentlichkeitsarbeit in unzulässige Wahlwerbung umschlägt. Demzufolge gelten diese Vorgaben auch für den Bundestag.

Aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung geht somit klar hervor, welche Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit die Staatsorgane **Bundestag und Bundesregierung** nicht aus den *„von allen Staatsbürgern ohne Ansehung ihrer politischen Anschauungen oder Zugehörigkeiten erbrachten"* Steuermitteln finanzieren dürfen. Da die Fraktionen nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nichts anderes sind als Teile und ständige Gliederungen des Bundestages und damit Teile der organisierten Staatlichkeit[74], und sie deshalb ebenfalls aus Steuermitteln finanziert werden dürfen, kann für sie nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nichts anderes gelten.

Dass auch das Bundesverfassungsgericht dies genauso sieht, hat es in seinem Kammerbeschluss vom 19. Mai 1982[75] eindeutig zum Ausdruck gebracht. Hier hat es seine für **Bundesregierung und Bundestag** geltende Begründung aus dem Urteil zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung schlicht auf die **Fraktionen als Teile eines Staatsorgans** übertragen und dabei ausdrücklich auf das Urteil aus dem 44.Band verwiesen.

Auch die öffentlichen Mittel, die in die Fraktionszuschüsse flössen, würden grundsätzlich von allen Staatsbürgern ohne Ansehen ihrer politischen

---

74 BVerfGE 20, 56, 104 = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juli 1966, Aktenzeichen 2 BvF 1/65, Randnummer 129 (Juris); BVerfGE 62, 194, 202 = Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 3. November 1982, Aktenzeichen: 2 BvH 3/80, Randnummer 27 (Juris); BVerfGE 80, 188, 231 = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Juni 1989, Aktenzeichen: 2 BvE 1/88, Randnummer 134 (Juris).

75 BVerfGE Beschluss vom 19. Mai 1982 - 2 BvR 630/81, NVwZ, 1982, Seite 613 ff.

Anschauungen erbracht und seien dem Staat zur Verwendung für das gemeine Wohl anvertraut. Diese Zweckbindung schließe es aus, dass diese Mittel bei dem auf das Staatsganze bezogenen Vorgang der Wahl in parteiergreifender Weise eingesetzt würden. Daraus folge, dass es auch den Fraktionen verfassungsrechtlich verwehrt sei, ihnen als Teil eines Staatsorgans aus öffentlichen Mitteln zur Verfügung gestellte Zuschüsse zur Finanzierung des Wahlkampfes von Parteien zu verwenden.[76]

Es bleibt festzuhalten:

Die Beschränkungen des Bundesverfassungsgerichts für die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung gründen sich nicht auf Besonderheiten der Exekutive, sondern auf die Zweckbindung der allgemeinen Steuermittel, aus denen sich die Staatsorgane Bundesregierung und Bundestag finanzieren. Es ist daher konsequent, diese auch auf die Fraktionen des Bundestages als dessen Teile zu übertragen, soweit deren Maßnahmen aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden. Diese Konsequenz hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss aus dem Jahr 1982 selbst gezogen. Die Entscheidung war lediglich deshalb ein (ablehnender) Beschluss des Vorprüfungsausschusses, weil das Gericht nicht ausschließen konnte, dass die betroffene Fraktion die kritisierten Maßnahmen gerade nicht aus Steuermitteln, sondern aus freien Einnahmen der Fraktion finanziert hatte.

Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich somit, dass die Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts zu den Grenzen für die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung in Vorwahlzeiten auch auf Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit von Bundestagsfraktionen zu übertragen sind. Auch wenn von Parlamentsfraktionen naturgemäß keine Neutralität verlangt werden kann, dürfen sie nicht mit staatlichen Mitteln in parteiergreifender Weise in Wahlkämpfe eingreifen.

Dies ist für den Bundesrechnungshof eine ausreichende Grundlage, um die entsprechenden Grundsätze des Bundesverfassungsgerichts auf die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen, insbesondere in Vorwahlzeiten anzuwenden.

---

[76] BVerfG Beschluss vom 19. Mai 1982 am angegebenen Ort Seite 614.

5.3.1.4 Stellungnahme der Bundestagsfraktion

In ihrer Stellungnahme hat die Fraktion sich grundsätzlich gegen Einschränkungen bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit gewandt und insoweit auch auf ihre bereits im vorherigen Prüfungsverfahren vertretene Rechtsauffassung verwiesen.

Beschränkungen vor Wahlen

Insoweit verwies sie insbesondere auf die Gesetzesbegründung zu § 47 Abgeordnetengesetz[77] und die Stellungnahme des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung im Gesetzgebungsverfahren.[78]

Der Wortlaut des Abgeordnetengesetzes stelle klar, dass Öffentlichkeitsarbeit immer zulässig sei. Das Gesetz unterscheide nicht zwischen der Vorwahlzeit und dem Zeitraum davor.

Die vom Bundesrechnungshof zitierte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1977 betreffe allein die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung. Sie sei auf die Bundestagsfraktionen nicht übertragbar. Denn die Institution der Bundestagsfraktionen beruhe auf einer freien Willensentscheidung von Abgeordneten, sich zur Ausübung ihrer politischen Ziele zusammenzuschließen. Sie sei daher Ausdruck der Mandatsfreiheit. Auch wenn die Bundestagsfraktionen in die staatliche Organisation eingeordnet seien, stehe den Bundestagsfraktionen aufgrund der Mandatsfreiheit ebenso wie den einzelnen Abgeordneten eine Freiheit zur Verfolgung ihrer je eigenen partikulären Interessen zu. Das unterscheide sie von der Bundesregierung. Spannungsfälle seien im Zweifelsfall zugunsten der Fraktionen aufzulösen.[79]

Auch stehe die Gesetzesbegründung zum Abgeordnetengesetz der Anwendbarkeit des Urteils des Bundesverfassungsgerichts diametral entgegen. In der Gesetzesbegründung heißt es:

„...Dagegen gelten die Kautelen, die das Bundesverfassungsgericht für die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung im Vorfeld von Wahlen ausgestellt

---

77 Bundestagsdrucksache 12/4756 vom 20. April 1993, Seite 7.
78 Bundestagsdrucksache 12/6067 vom 2. November 1993, Seite 10.
79 In ihrer Stellungnahme verweist die Bundestagsfraktion auf Heintzen, Die Trennung von staatlicher Fraktions- und staatlicher Parteienfinanzierung, Deutsches Verwaltungsblatt 2003, Seite 706 ff. und Waldhoff in AbgeordnetenG, § 50 Randnummer 26 am Ende.

hat, nicht. Dies folgt daraus, dass die Fraktionen nicht Bund/Bundesverwaltung sind."[80]

Es wäre rechtsstaatlich bedenklich, wenn der Bundesrechnungshof die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dennoch anwendete. Vollziehende Gewalt und Rechtsprechung seien nämlich nach Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz an Gesetz und Recht gebunden. Ein Verwerfungsmonopol bei Gesetzen stehe ausschließlich dem Bundesverfassungsgericht zu.

Auch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Mai 1982 begründe keine Zurückhaltungspflicht der Bundestagsfraktionen in Vorwahlzeiten. Den Bundestagsfraktionen sei es lediglich verwehrt, mit den ihnen aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung gestellten öffentlichen Mitteln den Wahlkampf der Parteien zu finanzieren. Deshalb habe die Bundestagsfraktion das Informationsmaterial stets mit einem Aufdruck zur Verfügung gestellt, dass dieses nicht zur Wahlkampfwerbung verwendet werden dürfe. Damit habe die Bundestagsfraktion die notwendigen Vorkehrungen getroffen. Ein gegebenenfalls bestehender Werbeeffekt werde so zum Nebeneffekt degradiert.

Schließlich sei auch die Öffentlichkeitsarbeit des Deutschen Bundestages nicht zeitlich beschränkt; nichts anderes könne für die Bundestagsfraktionen als Bestandteil desselben gelten.

Zeitliche Beschränkung auf die laufende Legislaturperiode

Es sei im Einzelfall zu entscheiden, ob sich Öffentlichkeitsarbeit auch auf andere als die laufende Legislaturperiode beziehen dürfe. So gelte der Grundsatz der Diskontinuität beim Bundestag nicht für Petitionen und Vorlagen, die keiner Beschlussfassung bedurften.[81] Auch dürfe die nächste Legislaturperiode inhaltlich und organisatorisch vorbereitet werden, beispielsweise dürfe der Bundestag Sitzungstermine für die nächste Legislaturperiode empfehlen. Solche vorbereitenden Maßnahmen seien erforderlich, damit das neue Parlament die parlamentarische Arbeit möglichst reibungslos fortsetzen könne. Auch beim Haushaltsrecht (beispielsweise Vorbereitung des Haushalts, auch wenn er in der laufenden Legislaturperiode nicht mehr beraten wird) und Parlamentsrecht (beispielsweise unerledigte Untersuchungsaufträge bei

---

80 Bundestagsdrucksache 12/4756 vom 20. April 1993, Seite 7.
81 § 125 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Bundestages.

Untersuchungsausschüssen) gebe es Instrumente zur Überbrückung eines Legislaturperiodenwechsels.

Folglich müssten auch Fraktionen auf ihre Arbeit in der vergangenen Legislaturperiode aufbauen und darauf Bezug nehmen können, auch gegenüber ihren Wählerinnen und Wählern. Zudem bestehe bei ihrem Wiedereinzug regelmäßig eine erhebliche personelle Identität in den Fraktionen, da im Regelfall 2/3 der Abgeordneten einer Fraktion wieder in den Bundestag gewählt werden würden. Schließlich seien politische und gesetzgeberische Tätigkeiten oft legislaturperiodenüberschreitend, beispielsweise bei Fragen der Haushaltskonsolidierung, der Renten, der Terrorbekämpfung und des demographischen Wandels. Dann müsse eine Bundestagsfraktion auch die Öffentlichkeit mit begleitenden Maßnahmen informieren dürfen.

5.3.1.5 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Die Stellungnahme der Bundestagsfraktion führt nicht zu einer anderen Bewertung der beanstandeten Maßnahmen. Ergänzend zu dem oben[82] Aufgeführten gilt:

Beschränkungen vor Wahlen

(1) Der Bundesrechnungshof nimmt bei seinen Prüfungsmaßstäben keine Einschränkungen vor, die über die gesetzlichen Regelungen hinausgehen. Er konkretisiert vielmehr die gesetzlichen Einschränkungen – gestützt auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts –, um eine einheitliche Beurteilung bei allen Bundestagsfraktionen zu gewährleisten. Wie ausführlich dargestellt, sind **die vom Bundesverfassungsgericht zur Öffentlichkeitsarbeit von Staatsorganen aufgestellten Grenzen** beachtlich. Die **Gesetzesbegründung** zum Abgeordnetengesetz steht dem nicht entgegen. Die dortige Formulierung zur Nichtanwendbarkeit der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung kann wegen der Bindungswirkung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts[83] keine entgegenstehende Regelungswirkung entfalten. Im Wortlaut des Gesetzes hat sie keinen Niederschlag gefunden.

(2) Der **Gesetzeswortlaut** des Abgeordnetengesetzes enthält keine explizite Regelung zur Öffentlichkeitsarbeit in der Vorwahlzeit. Der Gesetzgeber hat die

---

[82] Nummer 5.3 bis 5.3.1.3.
[83] Siehe § 31 Absatz 1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz.

Abgrenzung zwischen (grundsätzlich erlaubter) Unterrichtung der Öffentlichkeit und (ausdrücklich verbotener) Parteiarbeit nicht im Einzelnen geregelt. Jedoch definiert das Abgeordnetengesetz in § 47 nicht generell Öffentlichkeitsarbeit als Aufgabe der Bundestagsfraktionen. Vielmehr erklärt es lediglich für zulässig, dass die Bundestagsfraktionen und ihre Mitglieder die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit **unterrichten**. Dies ist ein wesentlicher Unterschied. Aus dem gesetzlichen Verbot, Parteiaufgaben wahrzunehmen, lässt sich vielmehr ableiten, dass die Zulässigkeit von Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit dann endet, wenn Parteiarbeit beginnt. Entscheidend für die Frage, ob und in welchem Umfang Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit vor Wahlen zulässig sind, ist folglich, ob und wie sich solche Maßnahmen auf die Wahlen auswirken (können). Der Bundesrechnungshof sieht hier bei den Bundestagsfraktionen ebenso wie bei der Bundesregierung ein besonders hohes Risiko, weil beide auch personell sehr eng mit den sie tragenden Parteien verbunden sind und daher ein besonderes Interesse haben, für ihre Wiederwahl zu werben. Die Gesetzesbegründung beschränkt sich auch nur darauf, zu beschreiben, wann Maßnahmen jedenfalls unzulässig sind. Sie trifft keine Aussage, dass alle anderen Maßnahmen zulässig wären. Dies könnte sie auch nicht, da die Grenzen – wie oben ausgeführt – grundsätzlich verfassungsrechtlich vorgegeben sind, um die Chancengleichheit der Parteien zu gewährleisten.

(4) Entgegen der Ansicht der Bundestagsfraktion ist es auch dem Bundestag untersagt, für die Wiederwahl der ihn bildenden Parteien zu werben.

(5) Schließlich führt auch die **Freiheit des Mandats** nicht dazu, dass die Bundestagsfraktionen die ihnen aus dem Bundeshaushalt zustehenden Mittel beliebig einsetzen dürften. Dies ergibt sich schon daraus, dass die Abgeordneten für ihre Mandatstätigkeit eigene Mittel erhalten. Es wäre nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unzulässig, wenn sie die Fraktionsmittel zusätzlich für Mandatszwecke einsetzen würden.[84] Vorliegend geht es auch nicht um eine Einschränkung der parlamentarischen Tätigkeit einzelner Abgeordneter oder der Fraktion – also der Fraktionsarbeit im engeren Sinne –, sondern ausschließlich um die Frage, wann die Bundestagsfraktion die Grenzen der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit überschreitet.

---

[84] Siehe Nummer 5.2.

(6) Damit ist nicht ausgeschlossen, dass die Bundestagsfraktion ihre **Internetseite** bis zum Ende der Legislaturperiode weiterführt und -pflegt. Hier ist zu unterscheiden. Sofern sie dort über ihre aktuelle parlamentarische Tätigkeit unterrichtet, ist dies grundsätzlich zulässig. Gleiches gilt, wenn sie vorhandene Zusammenstellungen aktualisiert (beispielsweise Zusammenstellungen ihrer parlamentarischen Initiativen) und so ihre Öffentlichkeitsarbeit aufrechterhält. Unzulässig wäre es dagegen, wenn sie in der Vorwahlzeit bilanzierende Elemente neu einführt, beispielsweise durch elektronische Broschüren oder Themenseiten.

Zweifelsfälle

(7) Der Bundesrechnungshof beanstandet bei seiner Prüfung nur Sachverhalte, bei denen die Bundestagsfraktion nicht ordnungsgemäß oder nicht wirtschaftlich handelte. Hierbei berücksichtigt er die nun im Rahmen des kontradiktorischen Verfahrens wiederholt vorgetragenen Argumente der Bundestagsfraktion und wendet einen für die Bundestagsfraktionen großzügigen Maßstab an („**im Zweifel zulässig**"). Bei seiner Gesamtbewertung berücksichtigt der Bundesrechnungshof auch Hinweise auf Informationsmaterial, die dessen Verwendung im Wahlkampf verbieten. Die Auffassung der Bundestagsfraktion, allein ein solcher Hinweis verhindere beim Betrachter den wahlwerbenden Effekt, teilt der Bundesrechnungshof aber nicht. Denn es geht vorliegend nicht darum, den „Missbrauch" eines an sich neutralen Mediums zu verhindern; vielmehr tragen die beanstandeten Medien den wahlkampfwerbenden Effekt in sich selbst.

Zeitliche Beschränkung auf die laufende Legislaturperiode

(8) Nicht Gegenstand der Prüfung war die **parlamentarische Tätigkeit** der Bundestagsfraktionen. Der Bundesrechnungshof hat daher keine Aussagen darüber getroffen, ob und in welchem Umfang Bundestagsfraktionen die nächste Legislaturperiode inhaltlich und organisatorisch vorbereiten dürfen und auf der Arbeit vorangegangener Legislaturperioden aufbauen dürfen.

(9) Grundsätzlich darf die Bundestagsfraktion, da sie mit Ende der Legislaturperiode aufhört zu existieren[85], **Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit** nicht

---

[85] § 54 Absatz 1 Nummer 3 AbgG.

für künftige Legislaturperioden betreiben.[86] Denn etwaige künftige Bundestagsfraktionen sind allenfalls (wenn sie einen entsprechenden Beschluss fassen) Rechtsnachfolgerinnen der Bundestagsfraktion, sie sind aber nicht rechtsidentisch. Im Gegensatz zu den Verfassungsorganen Bundestag und Bundesregierung steht vor der Wahl auch nicht einmal fest, ob die konkrete Bundestagsfraktion überhaupt eine Rechtsnachfolgerin haben wird. Somit ist streng zu unterscheiden, ob eine Bundestagsfraktion über **ihre** parlamentarische Arbeit unterrichtet oder ob sie für Maßnahmen wirbt, die ihre potentielle Rechtsnachfolgerin umsetzen würde, wenn es in der nächsten Legislaturperiode wieder eine Fraktion der hinter ihr stehenden Partei(en) geben wird. Letzteres ist unzulässig. Für den Adressaten steht nämlich dabei die (mittelbare) Werbung für die Wahl der Partei im Vordergrund. Denn nur wenn diese in das Parlament gewählt wird, sind die beworbenen Maßnahmen umsetzbar.

(10) Dies steht einer Unterrichtung der Öffentlichkeit über **legislaturperiodenübergreifende Vorhaben** nicht entgegen. Genau genommen handelt es sich hierbei nämlich um Maßnahmen der laufenden Legislaturperiode, die sich (auch) auf die Zukunft auswirken. Unzulässig wäre dagegen eine Unterrichtung der Öffentlichkeit über Vorhaben, die erst in folgenden Legislaturperioden begonnen werden sollen. Denn diese können nur begonnen werden, wenn die entsprechende Partei in das Parlament gewählt wird.

5.3.2 Broschüre „Eine gute Bilanz"

(1) In der Vorwahlzeit unterliegt die Öffentlichkeitsarbeit der Bundestagsfraktionen besonderen Restriktionen.[87] Daher ist es auch unzulässig, wenn sie anlässlich einer bevorstehenden Bundestagswahl Leistungsbilanzen erstellen und veröffentlichen. Dies hat der Bundesrechnungshof wiederholt festgestellt und entsprechende Sachverhalte kritisiert.[88] Zwar können solche Bilanzen auch eine Übersicht über die Arbeit der Bundestagsfraktionen in der ablaufenden Legislaturperiode vermitteln. Die damit verbundene Werbung für eine Fortsetzung der Fraktionsarbeit für weitere vier Jahre kommt jedoch einer Wahlempfehlung gleich. Der werbende Effekt für die Partei ist daher bei solchen Bilanzen generell kein bloß unvermeidlicher Nebeneffekt, sondern bei wirklichkeits-

---

[86] Siehe bereits oben Nummer 5.3.1.2.
[87] Siehe oben Nummer 5.3.1.2.
[88] Siehe hierzu Nummer 3.2 des Schreibens des Bundesrechnungshofes an die Bundestagsfraktionen vom 22. November 2013, Aktenzeichen II 5 - 2008 - 0679.

naher Betrachtung der Haupteffekt. Dies wird besonders deutlich, wenn Bundestagsfraktionen in ihren Bilanzen auf typische (partei-)werbende Elemente zurückgreifen, beispielsweise mit plakativer Sprache arbeiten, zur Wahl antretende Personen hervorheben oder den politischen Gegner herabsetzen.

(2) Die Bundestagsfraktion gab die Broschüre „Eine gute Bilanz – Vier Jahre christlich-liberale Politik für Deutschland" heraus. Die Broschüre wurde ihr zwischen März und Mai 2013 mit einer Gesamtauflage von Stück geliefert. Die Bundestagsfraktion zahlte für die Herstellung Euro.[89]

Im Vorwort zog der Fraktionsvorsitzende unter der Überschrift „Dem Land geht es gut" Bilanz über die Politik der letzten vier Jahre. Das Vorwort endete mit dem Absatz: „Diese Koalition hat ihren Auftrag erfüllt, den Menschen zu dienen und unser Land auch in schwierigen Zeiten voranzubringen. Insgesamt stand Deutschland vielleicht noch nie so gut da wie heute. Das ist zuallererst ein Verdienst der Menschen, aber auch diese Koalition unter Führung von Bundeskanzlerin Angela Merkel hat ihren Anteil daran."

In dieser Broschüre befand sich jeweils auf der rechten Seite eine kurze Stellungnahme zu verschiedenen politischen Themen, auf der linken Seite ein zu dem jeweiligen Thema passendes Foto. Überschrieben waren die Stellungnahmen mit einem politischen Programmsatz (Beispiele: „Freiheit und Sicherheit unserer Bürger schützen"[90] oder „Für Religionsfreiheit und den Schutz von Christen"[91]). In den Texten stellte die Bundestagsfraktion ihre Positionen und Erfolge dar. Hierbei trat die Bundestagsfraktion in aller Regel auch als Fraktion in Erscheinung („Unionsfraktion", „die Abgeordneten von CDU und CSU", „Initiative der Unionsabgeordneten", „CDU/CSU-Bundestagsfraktion", „Parlamentarier von CDU und CSU"). Auf einer Doppelseite am Ende der Broschüre listete sie zu den jeweiligen Themen Bundestagsdrucksachen aus der 17. Wahlperiode auf.[92]

Die Bundestagsfraktion setzte sich an einer Stelle der Broschüre mit dem politischen Gegner auseinander: „Eine Vergemeinschaftung der Schulden, wie es

---

89 Rechnung vom 4. Juni 2013.
90 Seite 27 der Broschüre.
91 Seite 37 der Broschüre.
92 Seite 38 f. der Broschüre.

Rot-Grün fordert, würde den Reformdruck nehmen und wäre der falsche Weg."[93]

Die Broschüre enthielt den Hinweis: „Diese Veröffentlichung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion dient ausschließlich der Information. Sie darf während eines Wahlkampfes nicht zum Zweck der Wahlwerbung verwendet werden."

Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes

Zwar handelt es sich um einen Grenzfall, doch sah der Bundesrechnungshof in diesem Fall die Grenze zur unzulässigen Wahlwerbung überschritten.

Einerseits hatte die Bundestagsfraktion die Broschüre im Wesentlichen in einer sachlichen Sprache verfasst und war als Urheberin klar erkennbar. Auch hatten die Texte einen Bezug zur ihrer parlamentarischen Arbeit. Die Auflistung der Bundestagsdrucksachen am Ende der Broschüre verstärkte diesen Bezug noch.

Andererseits warb die Broschüre neben dem unterrichtenden Effekt jedoch auch mittelbar für die Fortsetzung der in ihr beschriebenen Politik der Bundestagsfraktion. Dies folgte schon daraus, dass die Broschüre in der Vorwahlzeit erschien und damit die Leserinnen und Leser die Inhalte unweigerlich mit der nahenden Wahl in Verbindung brachten. Zudem verwies bereits das Vorwort der Broschüre auf Leistungen der Koalition unter Führung der Bundeskanzlerin. Auch in Abgrenzung zu anderen Positionen nutzte die Broschüre mit dem Begriff „Rot-Grün" eine typische Bezeichnung im Wahlkampf. In der Summe war der parteiwerbende Effekt aufgrund der Nähe zum Wahltermin nicht bloß ein hinzunehmender notwendiger Nebeneffekt einer Unterrichtung über die Arbeit der Bundestagsfraktion. Er stand vielmehr bei objektiver Betrachtung mindestens gleichwertig daneben. Die Bundestagsfraktion hätte daher für die Erstellung und Verteilung der Bilanzbroschüre keine öffentlichen Mittel einsetzen dürfen. Zu einem Zeitpunkt außerhalb von Vorwahlzeiten hätte der Bundesrechnungshof keine Bedenken gegen diese Broschüre gehabt.

Stellungnahme der Bundestagsfraktion

In ihrer Stellungnahme hat die Bundestagsfraktion zunächst darauf abgestellt, dass Öffentlichkeitsarbeit grundsätzlich bis zum Ende der Legislaturperiode

---

[93] Seite 9 der Broschüre.

zulässig sei. Dies gelte insbesondere dann, wenn sie sich auf die konkrete parlamentarische Arbeit während dieser Zeit beziehe. Die Öffentlichkeitsarbeit müsse nicht unparteiisch sein, sie dürfe lediglich keine (unzulässige) Parteienfinanzierung darstellen.

Dagegen teile sie die weitergehende Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht, dass die Öffentlichkeitsarbeit der Bundestagsfraktionen in der Vorwahlzeit besonderen Einschränkungen unterliege. Dies gelte insbesondere auch für Leistungsbilanzen zum Ende der Legislaturperiode.

Der Bundesrechnungshof beachte nicht ausreichend, dass die Bürgerinnen und Bürger sowie die mediale Öffentlichkeit erwarteten, dass die Bundestagsfraktionen transparent agierten. Das Vertrauen der Bevölkerung in die Abgeordneten nehme stetig ab. Die Bundestagsfraktionen als maßgebliche Faktoren der politischen Willensbildung[94] müssten dem entgegentreten, indem sie ihre parlamentarische Arbeit der Öffentlichkeit präsentierten. Dies gelte bis zum Ende der Legislaturperiode. So werde erwartet, dass die Bundestagsfraktionen ihre Internetpräsenzen nicht nur während, sondern auch zum Ende der Legislaturperiode präsentierten und die (Teil-)Ergebnisse ihrer Arbeit dort ständig aktualisierten. Auch erwarteten die Bürgerinnen und Bürger, dass die Bundestagsfraktionen einen „Rechenschaftsbericht" über ihre politische Arbeit vorlegten. Aus der Übernahme von Verantwortung und der Inanspruchnahme erheblicher Mittel aus dem Bundeshaushalt folge eine entsprechende Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit. Vollständig Rechenschaft legen könne eine Bundestagsfraktion aber erst zum Ende der Legislaturperiode. Rechenschaft zu legen – und nicht Wahlwerbung – sei dann auch der Hauptzweck von Leistungsbilanzen.

Zudem habe die Bundestagsfraktion die Leistungsbilanzbroschüre sechs beziehungsweise vier Monate vor der Wahl verbreitet, also vor Beginn des Wahlkampfes der Parteien. Sie sei – wie vom Bundesrechnungshof festgestellt – im Wesentlichen in einer sachlichen Sprache verfasst und lasse die Bundestagsfraktion als Urheberin klar erkennen.

---

[94] In diesem Zusammenhang verweist die Bundestagsfraktion auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Juni 1989, Aktenzeichen 2 BvE 1/88, Randnummer 105 (Juris) = BVerfGE 80, 188, 219.

Der Begriff „Rot-Grün" werde nicht nur im Wahlkampf verwendet. Er gehöre zum üblichen politischen Sprachgebrauch. Die Hinweise auf die Koalition und die Bundeskanzlerin in der Leistungsbroschüre seien kein Zeichen für Wahlwerbung. Der Hinweis auf die Koalition stelle vielmehr richtig, dass die Erfolge zusammen mit einem Partner (einer anderen Bundestagsfraktion) erzielt worden seien.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass in der Vorwahlzeit und vor allem in der Schlussphase des Wahlkampfs für Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit engere Grenzen gelten als zu anderen Zeiten.[95] Für die Zulässigkeit solcher Maßnahmen spricht im Einzelfall – wie die Bundestagsfraktion richtig darstellt –, wenn es sich um die Unterrichtung über aktuelle parlamentarische Arbeit handelt.

Mit der Frage der Zulässigkeit von Bilanzbroschüren vor Wahlen hat sich auch schon das Bundesverfassungsgericht befasst. Selbst die Bundesregierung, die die Verantwortung über erheblich mehr finanzielle Mittel als die Bundestagsfraktion verfügt – und somit nach deren Argumentation einem deutlich größeren Erwartungsdruck nach Transparenz ausgesetzt wäre – darf in der Vorwahlzeit keine Leistungsbilanzen veröffentlichen[96]:

„Aus der Verpflichtung der Bundesregierung, sich jeder parteiergreifenden Einwirkung auf die Wahl zu enthalten, folgt schließlich das Gebot äußerster Zurückhaltung und das Verbot jeglicher mit Haushaltsmitteln betriebenen Öffentlichkeitsarbeit in Form von sogenannten Arbeitsberichten, Leistungsberichten oder Erfolgsberichten. [...] Ein genauer Stichtag, von dem an das Verbot äußerster Zurückhaltung strikt zu beachten und für Arbeitsberichte, Leistungsberichte und Erfolgsberichte kein Raum mehr ist, lässt sich nicht eindeutig bestimmen. Als Orientierungspunkt kann unbeschadet dessen etwa der Zeitpunkt gelten, an dem der Bundespräsident den Wahltag bestimmt (§ 16 Bundeswahlgesetz)."

Diese Grenzziehung des Bundesverfassungsgerichts ist auch folgerichtig. Eine etwaige Erwartungshaltung der Bürgerinnen und Bürger sowie der medialen

---

95 Siehe ausführlich Nummer 5.3.1.2 und 5.3.1.5.

96 Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1977, Aktenzeichen 2 BvE 1/76, Randnummern 77 f. (Juris).

Öffentlichkeit auf Rechenschaft ist im Vorwahlzeitraum untrennbar mit der anstehenden Bundestagswahl verbunden. Auch wenn ein wahlwerbender Charakter nicht bezweckt sein sollte, so lässt sich eine solche Wirkung auf die Adressaten und damit eine unzulässige Beeinflussung der Wahl nicht verhindern. Wenn das Bundesverfassungsgericht Leistungsbilanzen sogar bei der Bundesregierung für unzulässig hält, obwohl diese über deutlich mehr Mittel als die Bundestagsfraktion verfügt, gegenüber der der Transparenzanspruch insoweit deutlich höher anzusetzen wäre, muss dies erst recht für die im Verhältnis deutlich weniger finanzielle Verantwortung tragenden Bundestagsfraktionen gelten.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind politische Bilanzbroschüren von Bundestagsfraktionen in der Vorwahlzeit unzulässig, da sie stets vom Willen getragen sind, die Fraktion und ihre Politik für eine Wiederwahl zu empfehlen. Die Fraktionen gestalten derartige Broschüren regelmäßig auch so, dass dieser Wille erkennbar ist und sich in einer entsprechenden Wirkung auf den Adressaten niederschlägt. Dies geschieht schon dadurch, dass der Zusammenhang mit der bevorstehenden Bundestagswahl zu Tage tritt, selbst wenn die Sprache, wie im vorliegenden Fall, überwiegend sachlich bleibt.

Die Bezeichnung der politischen Gegner mit den Parteifarben deutet auf eine unzulässige Auseinandersetzung mit der jeweiligen Partei hin. Gerade weil umgangssprachlich nicht trennscharf zwischen Partei und Fraktion unterschieden wird, hat die Nutzung solcher Begriffe immer auch parteibezogenen Charakter. Der Bundesrechnungshof hält solche Bezeichnungen im Zusammenhang mit aus dem Bundeshaushalt stammenden Fraktionsmitteln finanzierten öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen der Bundestagsfraktionen daher zwar nicht per se für unzulässig, sie verstärken aber einen vorhandenen parteiwerbenden Effekt. Genau dies war vorliegend der Fall.

Dem steht nicht entgegen, dass sich die einzelnen Mitglieder der Fraktionen bei der Auseinandersetzung mit dem politischen Gegner in den parlamentarischen Debatten und in der Öffentlichkeit genau dieser parteipolitischen Begriffe bedienen. Denn dies tun sie als frei gewählte Abgeordnete in Ausübung
ihres Mandats. Hierfür gibt es keine einschränkenden Vorgaben. Ebenso wenig gibt es einschränkende Vorgaben für die Auseinandersetzung der Parteien mit

ihren politischen Gegnern. Daher dürfen die Parteien auch lediglich anteilig aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Aufgabe der Fraktionen ist es jedoch nicht, als selbständige Institutionen neben den Abgeordneten und neben den Parteien die außerparlamentarische politische Auseinandersetzung mit dem politischen Gegner zu führen. Vielmehr ist es nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Aufgabe der Fraktionen, als Teile des Bundestages den technischen Ablauf der Parlamentsarbeit zu erleichtern.[97] Auch insoweit das Bundesverfassungsgericht die Bundestagsfraktionen als „notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens und maßgebliche Faktoren der politischen Willensbildung"[98] bezeichnet, bezieht sich dies – wie das Bundesverfassungsgericht betont – ausschließlich auf die **parlamentarische** Willensbildung.[99] Die originäre Aufgabe der Fraktionen ist demzufolge innerparlamentarischer Natur. Die Zulässigkeit der Unterrichtung der Öffentlichkeit über diese parlamentarische Arbeit ist eine Ausnahme hiervon. Sie kann nicht als Brücke hin zur eigenständigen außerparlamentarischen Auseinandersetzung mit dem politischen Gegner verstanden werden. Denn dies ist nicht mit den tragenden Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts zur Zulässigkeit einer Vollfinanzierung der Bundestagsfraktionen aus Steuermitteln zu vereinbaren.

Aus diesem Grund hat der Bundesrechnungshof keine prinzipiellen Bedenken gegen sogenannte Halbzeitbilanzen von Fraktionen, sofern diese nicht in zeitlichem Zusammenhang mit anderen Wahlen stehen.

Den Bedenken des Bundesrechnungshofes würde auch dann Rechnung getragen, wenn es sich tatsächlich, wie von der Bundestagsfraktion vorgebracht, um eine Art Rechenschaft gegenüber dem Steuerzahler handeln würde, was die Bundestagsfraktion mit den zur Verfügung gestellten öffentlichen Mitteln gemacht hat. Dann müsste der Rechenschaftsaspekt so stark im Vordergrund stehen, dass die werbenden Elemente deutlich zurücktreten würden. Dazu dürften die Fraktionen aber nicht die einzelnen parteipolitischen Themen im Sinne einer politischen Bilanz abhandeln. Sie müssten vielmehr ihre parlamen-

---

[97] Siehe Nummer 5.3.1.3.

[98] So das von der Bundestagsfraktion in ihrer Stellungnahme Bezug genommene Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Juni 1989, Aktenzeichen 2 BvE 1/88, Randnummer 105 (Juris) = BVerfGE 80, 188, 219.

[99] Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Januar 1986, Aktenzeichen 2 BvE 14/83 und 2 BvE 4/84 (= BVerfGE 70, 324), Randnummer 109 (Juris), auf das sich das oben genannte Urteil bezieht.

tarischen Initiativen und Erfolge zusammenfassen (Beispiel: Auflistung der parlamentarischen Initiativen, Statistiken über parlamentarische Vorgänge) und den dafür verwendeten Mitteln gegenüberstellen. Dies war vorliegend nicht der Fall. Eine derartige bilanzierende Rechenschaft ist dem Bundesrechnungshof auch ansonsten bislang nicht bekannt geworden.

Zudem geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass die Fraktionen ihrer Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit, was sie mit den öffentlichen Mitteln bewirkt haben, durch ihre jährliche Rechnungslegung nachkommen (gemäß § 52 AbgG). Sollten die Fraktionen die bisherige Form dieser Rechnungslegung für zu wenig aussagekräftig halten, ließe sich deren Inhalt aussagekräftiger gestalten, gegebenenfalls mit Hilfe von Anlagen zu Maßnahmen, Initiativen und Kosten.

Der Bundesrechnungshof begrüßt den sichtbaren Willen der Fraktion, sich bei ihrer Bilanzbroschüre um Sachlichkeit zu bemühen, hält aber die Broschüre „Eine gute Bilanz" aus den oben genannten Gründen nach wie vor für nicht zulässig.

5.3.3 Weitere Broschüren und Flyer

Der Bundesrechnungshof hat weitere Broschüren und Flyer der Bundestagsfraktion stichprobenhaft untersucht und hierbei keine Verstöße gegen das Parteiwerbeverbot festgestellt.

5.3.4 Facebook-Anzeigen

Der Bundesrechnungshof hat die von der Bundestagsfraktion im Jahr 2013 geschalteten Anzeigen stichprobenhaft untersucht. Unter anderem schaltete die Bundestagsfraktion vom 25. Mai bis zum 27. Juni 2013 Anzeigen bei Facebook. Insgesamt verwendete sie acht verschiedene Anzeigenmotive. Sie zahlte hierfür im Prüfungszeitraum insgesamt Euro.[100]

Die Anzeigentexte enthielten kurze Informationen sowie den Standpunkt der Bundestagsfraktion. Etwa die Hälfte der jeweiligen Anzeige bestand aus einem Bild, das in einem Zusammenhang zum entsprechenden Thema stand (Beispiel: Beim Thema „Wahlfreiheit" Abbildung eines Jacketts mit einer Babymilchflasche in der Brusttasche).

---

[100] Konto 350 400.

In einer der Anzeigen stand der Text:

„Wir haben gemeinsam mit unserem Koalitionspartner und der Bundesregierung unser Land in den vergangenen vier Jahren vorangebracht. Noch nie war die Arbeitslosigkeit so niedrig. Noch nie waren die Aussichten vor allem für die jüngere Generation so gut. Deutschland ist in Europa das Land, auf das alle anderen schauen. Wann hat es schon einmal so eine Bilanz gegeben?"

Abgebildet war ein Ausschnitt der Reichstagskuppel mit Menschen, die sich im Rund bewegten. Die Bildüberschrift lautete „Gut gelaufen".[101]

Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat es für problematisch gehalten, dass bei den Anzeigen der Grafikanteil etwa die Hälfte ausmachte, so dass die Sachinhalte im Vergleich zu den werbenden Bildelementen nicht eindeutig überwogen. Jedenfalls bei der „Gut gelaufen" – Anzeige war die Grenze der gegebenenfalls gerade noch zulässigen sachlichen Unterrichtung hin zur unzulässigen Wahlwerbung überschritten. Hier hatte nicht nur das Bildelement werbeähnlichen Charakter, der Text lobte (auch) die Arbeit der von der Bundestagsfraktion mitgetragenen Bundesregierung und die Bilanz der vergangenen vier Jahre. Sein Hauptzweck war daher, für eine Fortsetzung der Koalition und damit für die Wahl der sie tragenden Parteien zu werben. Dies drängte sich dem neutralen Betrachter angesichts der Nähe des Wahltermins auch auf. Jedenfalls in der engeren Vorwahlzeit hätte die Bundestagsfraktion eine solche Anzeige nicht aus den ihr vom Bundeshaushalt zur Verfügung gestellten öffentlichen Mitteln finanzieren dürfen.

Stellungnahme der Bundestagsfraktion

Die Bundestagsfraktion hat in ihrer Stellungnahme die Facebook-Anzeigen als gesetzeskonform bewertet.

So habe Facebook in seinen damals geltenden Allgemeinen Geschäftsbedingungen vorgegeben, dass der Textanteil einer Anzeige 20% nicht überschreiten durfte. Wenn der Bundesrechnungshof die Bundestagsfraktionen zu einer bestimmten Gestaltung verpflichte, schränke dies die Kommunikation der Bundestagsfraktion zu stark ein. Die Öffentlichkeitsarbeit unterliege einem

---

[101] Das Bildmotiv entsprach weitgehend der unter Nummer 5.3.5 abgebildeten Ansichtskarte.

Wandel. Insbesondere steige die Bedeutung der Internet- und Social Media-Nutzung. Die Bundestagsfraktionen müssten diese Kanäle und andere moderne Kommunikationsformen nutzen können. Dabei sei auch zu berücksichtigen, dass Angebote in Facebook usw. sich durch größere, die Sachbotschaft unterstützende Bildelemente auszeichneten. Grafiken seien ein anerkanntes Mittel der Kommunikation und oft unerlässlich. Der Anteil der grafischen Elemente müsse dem Kommunikator – also der Bundestagsfraktion – vorbehalten sein. Der Text mit einem Standpunkt der Bundestagsfraktion sei deutlich lesbar gewesen. Der Hinweis, bestimmte Erfolge seien nur „gemeinsam mit unserem Koalitionspartner und der Bundesregierung" möglich gewesen, sei sachgerecht, da die Bundestagfraktion damit alle Beteiligten aufführte und so die Erfolge nicht werbend für sich alleine reklamierte.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass die Bundestagsfraktion die Anzeige „Gut gelaufen." nicht mit öffentlichen Mitteln hätte finanzieren dürfen.

Vorliegend kommt es nicht darauf an, inwieweit sich die Bundestagsfraktion Gestaltungsvorgaben einer Werbeplattform unterworfen hatte. Insbesondere ist der quantitative Anteil der Grafikelemente nicht das alleinentscheidende Kriterium für die Zulässigkeitsprüfung durch den Bundesrechnungshof. Der Bundesrechnungshof bewertet vielmehr den Gesamteindruck der Anzeige. Vorliegend war die Sachbotschaft im Bild (Menschen bewegen sich in der Reichstagskuppel) wenig konkret und hatte werbeähnlichen Charakter. Auch der Text war – unabhängig von dem Hinweis auf den Koalitionspartner und die Bundesregierung – wie dargelegt aufgrund seines bilanzierenden Charakters wahlwerbend und damit unzulässig.

5.3.5 Karten-Serie

Die Bundestagsfraktion bestellte im April/Mai 2013 eine Postkarten-Serie „Leistungsbilanz der Fraktion". Diese bestand aus insgesamt elf verschiedenen Motiven. Sie hatte eine Auflage von insgesamt Karten. Die Gesamtkosten hierfür betrugen Euro.[102]

---

[102] Rechnungen vom 24. Mai 2013 und vom 12. Juni 2013.

Auf der Vorderseite der Postkarten befand sich jeweils ein Bild mit einer Überschrift, die in das Bild am oberen linken Rand integriert war. Bild und Bildüberschrift wiesen auf ein Thema hin. Die Überschriften lauteten beispielsweise „Haushaltskonsolidierung" (abgebildet war eine Frau, die einen größeren Berg schmutziges Geschirr abwusch), „Unser Schatz" (abgebildet war ein Ausschnitt der Vorderseite einer 2-Euro-Münze) oder „Landgefühle" (abgebildet war ein Mann, der mit Anzug und barfuß auf einem großen Strohballen lag). Auf einer der Postkarten (Motiv: „gut gelaufen", siehe zur Beschreibung die entsprechende Abbildung in der Facebook Anzeige oben[103]) war am rechten unteren Rand zusätzlich das Fraktionslogo einschließlich der Bezeichnung „CDU/CSU Fraktion im Deutschen Bundestag" abgebildet.

Abbildung 1: Beispiele für Vorderseiten der Kartenserie:

Quelle: Scan von Originalkarten, hier verkleinerte Abbildung.

Auf der Rückseite befand sich jeweils ein kurzes Statement der Bundestagsfraktion. In diesem nahm sie zu dem jeweiligen Thema Stellung und beschrieb ihre Leistung, teilweise auch im Zusammenhang mit der „christlich-liberalen Koalition". Beispielsweise stand auf der Karte zum Motiv „Landgefühl":

---

[103] Nummer 5.3.4.

„Die Hälfte der Deutschen lebt auf dem Land. Ihnen soll es nach dem Willen der Unionsfraktion auch in Zukunft nicht schlechter gehen als den Städtern – trotz des demographischen Wandels. Eine erste Maßnahme aus der Wahlperiode: Junge Mediziner werden finanziell unterstützt, damit sie sich auf dem Land niederlassen. Die Unionsfraktion setzte sich zudem dafür ein, dass die ländlichen Regionen beim schnellen Internet nicht abgehängt werden."

Unter dem Statement war in sehr kleiner Schrift jeweils ein Verweis auf eine Bundestagsdrucksache zu dem Thema. Am linken unteren Rand war das Fraktionslogo einschließlich der Bezeichnung „CDU/CSU Fraktion im Deutschen Bundestag". Mittig befand sich in kleiner Schrift ein Hinweis, dass die Postkarte nicht für Wahlwerbung verwendet werden durfte. Die Karte mit dem „Gut gelaufen"-Motiv enthielt keinen Verweis auf eine Bundestagsdrucksache. Hier lautete das Statement auf der Rückseite:

„Dem Land geht es gut. Die Unionsfraktion kann eine positive Bilanz dieser Wahlperiode ziehen. Nie gab es mehr Erwerbstätige in Deutschland. Der Bundeshaushalt kommt in Ordnung. Der Euro konnte stabilisiert werden. Die Finanzmärkte werden besser kontrolliert. Die Energieversorgung wird umgestellt. Es ist viel erreicht worden."

Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat jedenfalls die Karte mit dem „Gut gelaufen"-Motiv für unzulässig gehalten. Zwar handelte es sich hier um einen Grenzfall. Die durch den Text übermittelte Sachbotschaft vermittelte jedoch kaum konkrete Inhalte, sondern konzentrierte sich auf die „positive Bilanz dieser Wahlperiode". Angesichts der nahenden Bundestagswahl enthält eine solche Bilanzierung immer auch zugleich eine Wahlempfehlung. Die hohe Auflage ließ zudem darauf schließen, dass die Postkarten aktiv verbreitet wurden. Es ließ sich im Nachhinein nicht prüfen, ob die Bundestagsfraktion die Postkarten auch noch in der heißen Phase des Wahlkampfs genutzt hatte. Die hohe Auflage war ein Indiz hierfür.

Bei den anderen Postkarten handelte es sich um gerade noch zulässige Grenzfälle. Bei der Vorderseite überwog zwar die grafische Darstellung, die erst im Zusammenhang mit der Überschrift und vor allem mit dem Text auf der Rückseite die Sachbotschaft erkennen ließ. Bei diesem war der Fraktionsbezug

erkennbar. Den Bezug zur parlamentarischen Arbeit verdeutlichte der – wenn auch in kleiner Schrift – Verweis auf die entsprechende Bundestagsdrucksache. Der Text setzte sich nicht mit dem politischen Gegner auseinander.

Stellungnahme der Bundestagsfraktion

Die Bundestagsfraktion hat die Karten-Serie in ihrer Stellungnahme als gesetzeskonform eingestuft. Es handele sich bei der beanstandeten „Gut gelaufen"-Karte insbesondere nicht um ein Einzelstück; vielmehr habe die Bundestagsfraktion die Karten nur als Set ausgegeben, zusammengehalten durch eine Banderole. Die beanstandete Karte sei das Deckblatt gewesen. Sie sei daher immer in Zusammenhang mit den unbeanstandeten Karten zu sehen.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält die beanstandete Karte weiterhin für nicht zulässig.

Er hält es weiterhin für sachgerecht, die Karten einzeln zu bewerten. Zwar wurden sie nach Darstellung der Bundestagsfraktion ausschließlich als Set verteilt. Der Adressat musste die physische Verbindung jedoch aufheben, um die Karten betrachten zu können.

Würde man das Kartenset als Einheit betrachten, führte dies hinsichtlich der beanstandeten Karte zu keinem anderen Ergebnis. Wie dargestellt handelt es sich bei allen Karten um Grenzfälle. Starken Einfluss auf die Bewertung des Sets als Gesamtheit hätte die vordere Karte, weil diese als Blickfang diente und – ähnlich der Titelseite oder dem Vorwort einer Broschüre – aufgrund ihrer vorangestellten Stellung und einleitenden Funktion das gesamte Set deutlich mitprägt. Genau diese Karte war aber unzulässig. Dies führte bei einer Gesamtbetrachtung zur Unzulässigkeit des gesamten Sets.

5.3.6 Blogfraktion.de

(1) Unter der Internetdomain „Blogfraktion.de" betrieb die Bundestagsfraktion einen Blog[104]. Diesen besuchten nach Angaben der Bundestagsfraktion monatlich etwa 1 620 Menschen. Den Blog finanzierte die Bundestagsfraktion ebenso

---

[104] Ein Blog ist eine Darstellungsform im Internet, die in der Regel tagebuchartig bzw. journalartig Ereignisse oder Themen in kurzen Artikeln beschreibt (grundsätzlich stehen oben immer die aktuellsten Artikel, die älteren verschieben sich dann jeweils weiter nach unten).

wie ihren restlichen Internetauftritt vollständig aus den ihr aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung gestellten öffentlichen Mitteln.[105]

(2) Einige der Einträge des Blogs standen im Zusammenhang mit der Bundestagswahl:

- Am 28. Juni 2013 schrieb der Erste parlamentarische Geschäftsführer den Beitrag „Vor der Wahl – Rückblick auf vier erfolgreiche Jahre von CDU und CSU". Der Text begann mit den Worten:

  „Vier arbeitsreiche und erfolgreiche Jahre liegen hinter uns."

  Er beschrieb aus Sicht des Autors die Erfolge der Legislaturperiode. In dem Text war eine Passage besonders hervorgehoben:

  „Das Wort der Bundeskanzlerin gilt: was gut für Europa ist, ist auch gut für Deutschland."

- Der Fraktionsvorsitzende verfasste am 4. September 2013 den Beitrag „Deutschland vor der Wahl: Mit Angela Merkel auf dem Erfolgsweg bleiben". Vorangestellt war die Abbildung eines Großflächenplakats der CDU am Berliner Hauptbahnhof, das in Rautenform gefaltete Hände zeigte mit dem Text: „Deutschlands Zukunft in guten Händen." Im anschließenden Beitrag hieß es unter anderem:

  „Der Bundestag hat sich in dieser Woche zu seinen abschließenden Beratungen in dieser Legislaturperiode getroffen. Die Debatte an diesem Dienstag hat wieder einmal deutlich gemacht, bei wem unser Land in guten Händen ist: bei Bundeskanzlerin Angela Merkel und der christlich-liberalen Koalition. Ich bin davon überzeugt, dass die Bürger dies auch am 22. September bei ihrer Wahlentscheidung zum Ausdruck bringen. [...] Am 22. September wird nicht zuletzt der Kanzler oder die Kanzlerin gewählt. Das Angebot könnte unterschiedlicher nicht sein. Die SPD präsentiert einen Mann mit großem Ego, der sich dauernd korrigiert oder korrigiert werden muss – zuletzt wieder in der Steuerpolitik oder bei den Beamtenpensionen. Vor allem hat er deutlich gemacht, dass es ihm zunächst um sich selbst und die Partei und erst dann um die Bürger geht. Bei Angela Merkel ist es

---

[105] Siehe beispielsweise Sachkonto 350 400: Euro für „neues Design Blogfraktion.de", gebucht am 17. April 2013.

genau umgekehrt. Sie dient dem Land und den Menschen, sie regiert ausgewogen und klug. Die Bürger können sich auf sie verlassen."

- Ein Abgeordneter schrieb am 20. September 2013 unter der Überschrift „Es waren bewegte vier Jahre – Persönliche Bilanz eines jungen Abgeordneten" unter anderem:

  „Bei vielen Gesprächen an Infoständen und Veranstaltungen spüre ich, dass die Menschen dieser Bundesregierung und dieser Koalition in hohem Maße ihr Vertrauen schenken auch mit den kommenden Herausforderungen fertig zu werden. Darum blicke ich zuversichtlich auf die Wahl am 22. September. Ich kämpfe selbst im Wahlkreis Ingolstadt erneut um den Einzug ins Parlament."

Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes

Die genannten Beiträge waren nicht zulässig, da bei ihnen die Wahlwerbung im Vordergrund stand. Grundsätzlich dürfen Bundestagsfraktionen sich bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit aller moderner Kommunikationsformen bedienen. Auch hier ist jedoch Voraussetzung, dass sie sachlich und nur über ihre parlamentarische Arbeit unterrichten müssen. Die zitierten Beiträge stellten die von den Autoren beschriebenen Erfolge der Bundestagsfraktion jedoch so sehr in den Kontext der nahenden oder bei den beiden letztgenannten Beiträgen sogar unmittelbar bevorstehenden Bundestagswahl, dass sie einer Wahlempfehlung gleichkamen. Dies durfte die Bundestagsfraktion nicht mit den ihr zur Verfügung gestellten öffentlichen Mitteln finanzieren.

Stellungnahme der Bundestagsfraktion

In ihrer Stellungnahme hat die Bundestagsfraktion alle Beiträge als zulässig bewertet. Die Grenze zur unzulässigen Wahlwerbung werde nur überschritten, wenn Beiträge keinen parlamentarischen Bezug hätten und sie ausschließlich dem Wahlkampf dienten, beispielsweise bei Berichten über Wahlkampfveranstaltungen. Auch nicht zulässig sei es, wenn in der letzten Wahlkampfphase überproportional viele Beiträge mit werbendem Charakter erschienen. Dies sei vorliegend nicht der Fall.

Sie verwies darauf, dass ihre Arbeit erst mit dem Ablauf der Legislaturperiode ende. Folglich dürfe sie sich durch ihre Repräsentanten auch bis zu diesem

Tage öffentlich äußern. Dies gelte sowohl für Presseerklärungen als auch für Beiträge im Fraktionsblog.

In den Wahljahren gebe es Anfang September traditionell eine verkürzte Haushaltswoche. Diese werde – neben den Haushaltsberatungen – auch für einen letzten parlamentarischen „Schlagabtausch" genutzt. Dabei bilanzierten die Bundestagsfraktionen auch ihre Arbeit und behandelten – da es sich auch um den Haushalt der neuen Wahlperiode handele – auch die Zeit nach der Bundestagswahl. Die vom Bundesrechnungshof beanstandeten Beiträge des Ersten Parlamentarischen Geschäftsführers und des Fraktionsvorsitzenden knüpften hieran in zulässiger Weise an. So habe der Erste Parlamentarische Geschäftsführer in seinem Beitrag die wesentlichen Entscheidungen der ablaufenden Legislaturperiode bilanziert. Der Fraktionsvorsitzende sei ausdrücklich auf die von den Bundestagsfraktionen vereinbarte Debatte am 3. September 2013 eingegangen.

Der Abgeordnete des Blogbeitrags vom 20. September 2013 habe als Stellvertretender Vorsitzender der jungen Gruppe in der Fraktion über seiner Erfahrungen in seiner ersten Wahlperiode berichtet, Wahlwerbung habe nicht im Vordergrund gestanden.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Die Bundestagsfraktion hätte die genannten Beiträge nicht mit öffentlichen Mitteln finanzieren dürfen.

Öffentliche Mittel für öffentlichkeitswirksame Maßnahmen einzusetzen ist nicht bereits dann immer zulässig, wenn die Maßnahmen irgendeinen Bezug zur fraktionellen Tätigkeit haben. Vielmehr ist jeweils im Einzelfall zu untersuchen, ob es sich um eine Unterrichtung über die parlamentarische Tätigkeit der Bundestagsfraktion mit gegebenenfalls zwingend hinzunehmender parteiwerbender Wirkung handelt, oder ob es sich um Parteiwerbung mit Fraktionsbezug handelt.[106] Der fraktionelle Bezug ist somit keine hinreichende, sondern eine notwendige Bedingung für die Zulässigkeit einer Maßnahme. Bei der Bewertung ist – wie dargelegt – auch der Zeitpunkt einer Maßnahme erheblich. Bei einem Blogbeitrag ist regelmäßig auf das Erstellungsdatum abzustellen. Die

---

[106] Siehe hierzu im Einzelnen Nummer 5.3.1.

Beiträge erschienen in der engeren Vorwahlzeit oder sogar in der Schlussphase des Wahlkampfs.

In ihrer Argumentation unterscheidet die Bundestagsfraktion nicht zwischen der parlamentarischen Fraktionsarbeit – also der Fraktionsarbeit im engeren Sinne, zu der beispielsweise Plenardebatten gehören – und der Öffentlichkeitsarbeit der Bundestagsfraktionen, also der Unterrichtung der Öffentlichkeit über die parlamentarische Fraktionsarbeit. Die parlamentarische Arbeit der Bundestagsfraktionen war nicht Gegenstand der Prüfung des Bundesrechnungshofes. Er hat in seiner Prüfung insbesondere nicht die Aussage getroffen, dass für Plenardebatten als Teil der Parlamentstätigkeit ein Sachlichkeitsgebot gelten würde.

Die Bundestagsfraktion beachtet bei ihrer Argumentation nicht hinreichend, dass das Abgeordnetengesetz in § 47 nicht generell Öffentlichkeitsarbeit als Aufgabe der Bundestagsfraktionen definiert hat. Es hat vielmehr lediglich für zulässig erklärt, dass die Bundestagsfraktionen und ihre Mitglieder die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit **unterrichten**. Dies ist ein wesentlicher Unterschied. Setzen die Bundestagsfraktionen für öffentlichkeitswirksame Maßnahmen öffentliche Mittel ein, müssen sie das Sachlichkeitsgebot beachten. Dieses fordert keine inhaltlich neutrale, aber eine sachliche Darstellung der gegensätzlichen Standpunkte. Die Bundestagsfraktionen dürfen keine Wahlwerbung betreiben.

Bei den genannten Beiträgen wird diese Grenze deutlich überschritten. Dies gilt für die bilanzierenden Elemente[107], erst recht aber für die Bezüge zum Wahlkampf.

5.3.7 Gesamtausgaben der Bundestagsfraktion für Öffentlichkeitsarbeit

(1) Eine gesetzliche feste Begrenzung, wie viel der ihnen zur Verfügung gestellten Bundesmittel die Bundestagsfraktionen für Öffentlichkeitsarbeit ausgeben dürfen, gibt es nicht. Jedoch können ansonsten zulässige Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit in der engeren Vorwahlzeit unzulässig sein, weil sie vor Wahlen den Charakter von Wahlwerbung erlangen können. Dies bedeutet, dass die Bundestagsfraktionen solche Maßnahmen in der Vorwahlzeit unterlassen müssten, so dass die Gesamtausgaben für Maßnahmen der Öffent-

---

[107] Siehe hierzu auch Nummer 5.3.2.

lichkeitsarbeit tendenziell in diesem Zeitraum zurückgehen müssten, sich jedenfalls grundsätzlich nicht erhöhen dürften. Die Höhe der Gesamtausgaben im Wahljahr im Vergleich zu den Vorjahren insbesondere der Legislaturperiode ist daher ein Indiz für die Rechtmäßigkeit der Öffentlichkeitsarbeit.

(2) Die Bundestagsfraktion gab laut ihrer Rechnung für das Jahr 2013 insgesamt rund 772 000 Euro für Öffentlichkeitsarbeit aus. Gegenüber den vorangegangenen Jahren stiegen die Ausgaben im Wahljahr 2013 nicht an. Sie sanken vielmehr, wie die folgende Abbildung zeigt:

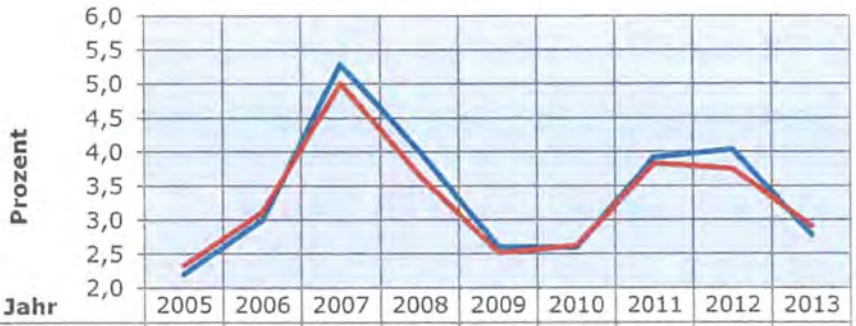
Abbildung 2: Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit gemäß § 52 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe f AbgG in den Jahren 2005 bis 2013

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit	515	622	1104	849	604	642	988	1.022	772

Quelle: Eigene Auswertung des Bundesrechnungshofes anhand der Rechnungen der Bundestagsfraktion für die Jahre 2005 bis 2013.

Insgesamt verausgabte die Bundestagsfraktion einen Anteil von 2,8 % der öffentlichen Mittel, die sie im Jahr 2013 aus dem Bundeshaushalt als Geldleistungen erhalten hat, für Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit. Dies entsprach 2,9 % der Gesamtausgaben der Bundestagsfraktion im Jahr 2013. Auch diese Werte stiegen im Vergleich zu den Vorjahren nicht, sondern sie sanken:

Abbildung 3: Anteil der Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit an den Einnahmen aus Geldleistungen und an der Summe der Ausgaben in den Jahren 2005 bis 2013



Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anteil der Ausgaben für ÖA an den Einnahmen aus Geldleistungen in %	2,2	3,0	5,3	4,0	2,6	2,6	3,9	4,0	2,8
Anteil der Ausgaben für ÖA an der Summe der Ausgaben in %	2,3	3,1	5,0	3,6	2,5	2,6	3,8	3,7	2,9

Quelle: Eigene Auswertung des Bundesrechnungshofes anhand der Rechnungen der Bundestagsfraktion für die Jahre 2005 bis 2013.

(3) Aus dem Vergleich der Ausgaben der Bundestagsfraktion im Wahljahr 2013 mit den Ausgaben der Vorjahre ergaben sich keine Auffälligkeiten, die darauf hindeuteten, dass die Bundestagsfraktion den Einsatz der ihr zufließenden staatlichen Mittel für Öffentlichkeitsarbeit vor der Bundestagswahl nicht lediglich fortgesetzt, sondern deutlich verstärkt hätte. Die Zahlen deuteten eher auf eine gegenteilige Entwicklung hin. Insgesamt gab die Bundestagsfraktion in der Legislaturperiode rund 3 424 000 Euro für Öffentlichkeitsarbeit aus, davon knapp 23 % – also weniger als im Durchschnitt der anderen Jahre der Legislaturperiode – im Wahljahr 2013.

Die Gesamtausgaben aller Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit lagen tatsächlich um 13 302,98 Euro höher, da die Bundestagsfraktion einen Teil der Ausgaben mit Öffentlichkeitsbezug in anderen Konten verbucht hatte.[108] Der Sachverhalt gab allerdings keine Hinweise, dass es sich um einen systematischen Verstoß handeln würde, etwa um die Ausgaben gerade im Wahljahr zu verschleiern. Der Bundesrechnungshof geht vielmehr davon aus, dass die Bundestagsfraktion die Zuordnung auch in den Vorjahren entsprechend vorgenommen hatte, so dass auch dort die tatsächlichen Ausgaben höher gelegen

---

[108] Siehe Nummer 3.

haben dürften als angegeben.[109] Im Ergebnis bleibt es daher dabei, dass die Gesamtausgaben im Wahljahr nicht auffällig gestiegen, sondern vielmehr sogar deutlich zurückgegangen sind.

5.3.8 Zusammenfassende Würdigung

(1) Die Prüfung des Bundesrechnungshofes ergab, dass die Bundestagsfraktion in einzelnen Fällen Parteiaufgaben wahrnahm. Hierfür setzte sie öffentliche Mittel ein. Diese verwendete sie somit nicht ordnungsgemäß. Der Verstoß ist deswegen besonders bedeutend, weil sie die Ausgaben im Zusammenhang mit der bevorstehenden Bundestagswahl tätigte.

(2) Grundsätzlich müsste die Bundestagsverwaltung in ihrer Funktion als mittelverwaltende Stelle über entsprechende Mittelrückforderungen entscheiden und gegebenenfalls einen Erstattungsanspruch gegenüber der Bundestagsfraktion geltend machen. Gegebenenfalls wäre in diesem Zusammenhang ein Rückforderungsanspruch der Bundestagsfraktion gegenüber der Partei zu prüfen. Diese profitierte nämlich von der Werbung, indem sie

- sich eigene Aufwendungen für den Wahlkampf ersparte und
- im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung wählerstimmenbezogene Förderbeträge erhielt, deren Höhe sich aus der Zahl der für die Partei abgegebenen Stimmen berechnete.[110]

(3) Nicht Gegenstand der Prüfung war, inwieweit die unzulässige Mittelverwendung Sanktionen gegen die Partei auslösen kann. Ohne wirksame Sanktionen drohte gegebenenfalls ein strukturelles Vollzugsdefizit, was die Fraktionsfinanzierung in Gänze in Frage stellen könnte.[111] Es ist Aufgabe des Bundestagspräsidenten, zu gegebener Zeit entsprechende Sanktionen zu prüfen und gegebenenfalls zu verhängen.

Dr. Mähring Dr. Weber

---

109 Die Ausgaben und deren Zuordnung in den Vorjahren waren nicht Gegenstand der Prüfung.

110 § 18 PartG.

111 Vergleiche den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Juli 2015, Aktenzeichen: 2 BvE 4/12, Randnummer 68 und 84 ff (Juris).