Bundesrechnungshof

Die an die FDP-Fraktion in Liquidation versandte Fassung enthielt zu schützende Daten.
Die vorliegende Fassung ist um solche Daten bereinigt worden.

Abschließende Mitteilung

an die FDP-Fraktion in Liquidation
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 FDP-Fraktion)

Potsdam, den 11. April 2017

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Tabellen		5
Abbildungsverzeichnis		6
Abkürzungsverzeichnis		7
0	Zusammenfassung	8
1	Vorbemerkung	10
1.1	Prüfungsrechte, Prüfungsmaßstäbe und Prüfungszeitraum	10
1.2	Besonderheiten bei der Prüfung der Bundestagsfraktion der FDP	11
1.2.1	Liquidation der Bundestagsfraktion	11
1.2.2	Durchsetzung der Prüfungsrechte	12
1.3	Grundsätzliche Einwände der Bundestagsfraktion gegen die Prüfung	13
1.4	Abschließende Würdigung der grundsätzlichen Einwände durch den Bundesrechnungshof	14
2	Vollständigkeit der Unterlagen	16
2.1	Thematische Einführung und normativer Kontext	16
2.2	Vernichtung von Unterlagen innerhalb der Aufbewahrungsfrist	18
2.3	Dokumentation der Zurechenbarkeit von Geschäftsvorfällen	18
2.4	Dokumentation, dass Vertragsgestaltungen ordnungsgemäß und wirtschaftlich waren	23
3	Richtige Zuordnung der Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit	30
3.1	Thematische Einführung und normativer Kontext	30
3.2	Ausgewiesene Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit	31
3.3	Weitere Ausgaben mit Öffentlichkeitsbezug	31
3.4	Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes	33
3.5	Stellungnahme der Bundestagsfraktion	34
3.6	Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes	34

4	Wirtschaftlichkeit der aus Bundesmitteln finanzierten öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen	35
4.1	Thematische Einführung und normativer Kontext	35
4.2	Vertragsbeziehungen zu der Agentur	36
4.2.1	Wesentlicher Vertragsinhalt	36
4.2.2	Beauftragung und Abrechnung	37
4.2.3	Beauftragung und Abrechnung betreuter Veranstaltungen	41
4.2.4	Veranstaltungsstreaming und Videodokumentationen	47
4.2.5	Abrechnung für die Betreuung der Organisation bei Parteitagen	48
4.2.6	Production-Fee für Infospot	50
4.2.7	Vergütung der Agentur	51
4.2.7.1	Thematische Einführung und normativer Kontext	51
4.2.7.2	Sachverhalt	53
4.2.7.3	Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes	54
4.2.7.4	Stellungnahme der Bundestagsfraktion	55
4.2.7.5	Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes	55
4.2.8	Zusammenfassende Würdigung der Vertragsbeziehungen zur Agentur	56
4.2.9	Stellungnahme der Bundestagsfraktion	56
4.2.10	Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes	56
4.3	Vertragsbeziehungen zu einem Institut für Meinungsumfragen	57
5	Ordnungsmäßigkeit der aus Bundesmitteln finanzierten öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen	59
5.1	Thematische Einführung und normativer Kontext	59
5.1.1	Zulässiger Umfang der Fraktionsarbeit	59
5.1.2	Zulässiger Umfang der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen	60
5.2	Verwendung von Fraktionsmitteln für mandatsbedingte Kosten	61
5.2.1	Thematische Einführung und normativer Kontext	61
5.2.2	Abgeordnetenplattform	62

5.2.3	Buchveröffentlichung eines MdB	62
5.3	Keine Verwendung der staatlichen Mittel für Parteiwerbung	63
5.3.1	Allgemeines	63
5.3.1.1	Abgrenzungsschwierigkeiten	63
5.3.1.2	Abgrenzungsmaßstäbe	64
5.3.1.3	Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	65
5.3.1.4	Stellungnahme der Bundestagsfraktion	69
5.3.1.5	Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes	71
5.3.2	Beschaffung und Verwendung von Informationsmaterialien (Give-aways)	74
5.3.3	Bilanzkampagne „Vier gute Jahre" der Bundestagsfraktion	79
5.3.3.1	Allgemeine Einführung und normativer Kontext zu Leistungsbilanzen der Bundestagsfraktionen vor Wahlen	79
5.3.3.2	Übersicht zur Bilanzkampagne	79
5.3.3.3	Leistungsbilanzbroschüre	81
5.3.3.4	Briefe des Fraktionsvorsitzenden an 3,1 Mio. Haushalte	89
5.3.3.5	Kinowerbung mit Bildungs-Spot und Bilanz-Spot	99
5.3.3.6	Deutschlandtour – Sommer Dialoge	103
5.3.3.7	Abschließende Gesamtwürdigung der Bilanzkampagne	108
5.3.4	Informationsbriefe von Abgeordneten	109
5.3.5	Flyer für einen Abgeordneten	113
5.3.6	elde (Liberale Depesche)	116
5.4	Gesamtausgaben der FDP-Bundestagsfraktion für Öffentlichkeitsarbeit	123
5.5	Zusammenfassende Würdigung	127
6	Abschließende Gesamtwürdigung	128
Anhang		130

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 zusammenfasste 31

Tabelle 2: Agentur-Kalkulation einer Veranstaltungspauschale..... 42

Tabelle 3: Zahlungen an die Agentur für die Veranstaltungen Bundesparteitag (BPT), Kulturfrühstück (KF), Kultursoiree (KS) und Wirtschaftsdialog (WD) im Jahr 2013 incl. Umsatzsteuer (in Euro)..... 44

Tabelle 4: Leistungspaket Veranstaltungsstreaming 47

Tabelle 5: Von der Agentur im Jahr 2013 gegenüber der Fraktion in Rechnung gestellte Eigen- und Fremdleistungen und dazu in Ansatz gebrachte („Agenturpauschale")..... 54

Tabelle 6: Von der Fraktion im Jahr 2013 über die Agentur beschaffte Werbeartikel 75

Tabelle 7: Elemente der „Bilanzkampagne" und Ausgaben dafür 80

Tabelle 8: Angebot für Satz, Druck und Versand des Briefes mit Bilanzflyer..... 89

Tabelle 9: Zahlungen an die Agentur im Jahr 2013 für die Spots.....100

Tabelle 10: Ausgaben für die Deutschlandtour laut Zusammenstellung der Bundestagsfraktion.....105

Tabelle 11: Der Deutschlandtour zuzurechnende Ausgaben für Give-aways 106

Tabelle 12: Von Mandatsträgern initiierte Mikrokampagnen 109

Tabelle 13: Ausgaben der Fraktion für einen von einem MdB beauftragten Flyer 114

Tabelle 14: Gegenüberstellung der vertraglich definierten Leistungen und der dafür vereinbarten Vergütung der Agentur 130

Tabelle 15: Zahlungen an die Agentur für Werbung in Zeitungen und Zeitschriften.....133

Tabelle 16: Zahlungen an die Agentur für Werbung in Social-Media-Kanälen 134

Tabelle 17: Zahlungen an die Agentur für Promotion und Außenwerbung...134

Tabelle 18: Von der Bundestagsfraktion im Jahr 2013 belegte Seiten in der *„elde"* 135

Tabelle 19: Empfänge mit Öffentlichkeitswirkung.....136

Tabelle 20: Selbst organisierte Kulturfrühstücke und Wirtschaftsdialoge....137

Tabelle 21: Sonstige öffentlichkeitswirksame Veranstaltungen 137

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Beispiel für die Rechnungslegung zu einem Angebot 38
Abbildung 2: Beispiel einer Agentur-Rechnungslegung über Pauschalleistungen gemäß drei Angebotsnummern und Zusatzleistungen einer Veranstaltung (bis hierher netto ohne USt) 43
Abbildung 3: Diverse Werbeartikel 75
Abbildung 4: CSD-Aufkleber 76
Abbildung 5: Fahrradsattelschützer 76
Abbildung 6: Seiten 46/47 der Leistungsbilanzbroschüre 82
Abbildung 7: Seiten 30/31 der Leistungsbilanzbroschüre 82
Abbildung 8: Bilanzmailing Seite 1 92
Abbildung 9: Bilanzmailing Seite 2 93
Abbildung 10: Äußerlicher Vergleich des von der Bundestagsfraktion finanzierten Briefs (Seite 1) mit einem von einer Partei finanzierten Brief im Wahlkampf 93
Abbildung 11: Tourbus der Bundestagsfraktion 104
Abbildung 12: Stand vom 27. Juli 2013 in Jena 104
Abbildung 13: Vorderseite des Flyers 115
Abbildung 14: Rückseite des Flyers 115
Abbildung 15: Ausgaben der FDP-Fraktion für Öffentlichkeitsarbeit in den Jahren 2003 bis 2013 124
Abbildung 16: Ausgaben der FDP-Fraktion für Öffentlichkeitsarbeit im Verhältnis zu ihren Einnahmen aus Geldleistungen und zu ihren Gesamtausgaben (jeweils in Prozent) 125
Abbildung 17: Der Bilanzspot 138
Abbildung 18: Der Bildungsspot 144

Abkürzungsverzeichnis

AbgG	-	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz) in der Fassung vom 11. Juli 2014
AktG	-	Aktiengesetz in der Fassung vom 22. Dezember 2015
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
GO-FDP-Fraktion	-	Geschäftsordnung der FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag in der Fassung vom 26. Oktober 2009
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.

Die FDP-Bundestagsfraktion befindet sich seit dem 22. Oktober 2013 in Liquidation. Der Bundesrechnungshof kündigte seine Prüfung am 5. Mai 2014 an. Seine örtlichen Erhebungen fanden im November 2014 statt. Bei seiner Prüfung der Maßnahmen dieser Bundestagsfraktion stellte der Bundesrechnungshof im Wesentlichen Folgendes abschließend fest:

0.1 Der Bundesrechnungshof konnte viele Maßnahmen nicht vollständig prüfen, da wesentliche Unterlagen nicht oder nicht mehr vorhanden waren. Die Bundestagsfraktion hätte diese Unterlagen aufbewahren müssen. Stattdessen hatte sie bereits zu Beginn ihrer Liquidation viele Unterlagen vernichtet. Der Bundesrechnungshof konnte daher in vielen Fällen nicht feststellen, ob die Fraktion die öffentlichen Mittel rechtmäßig verwendet hatte. Es gibt zahlreiche Anhaltspunkte dafür, dass viele der nun nicht mehr prüfbaren Vorgänge nicht ordnungsgemäß waren (Nummer 2).

0.2 Die Bundestagsfraktion muss Ausgaben im Zusammenhang mit Öffentlichkeitsarbeit vollständig ausweisen. Sie ordnete jedoch Ausgaben, die nicht zur Öffentlichkeitsarbeit gehören, dieser zu. Umgekehrt ordnete sie Ausgaben, die im Zusammenhang mit öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen standen, nicht der Öffentlichkeitsarbeit zu. In der Summe waren die Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit höher als von der Bundestagsfraktion angegeben (Nummer 3).

0.3 Der Bundesrechnungshof stellte zahlreiche Verstöße gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit fest. Dies betraf insbesondere die Vertragsbeziehungen der Bundestagsfraktion zu einer Medienagentur (Nummer 4).

0.4 Die Bundestagsfraktion setzte in erheblichem Umfang öffentliche Mittel zweck- und damit rechtswidrig für Parteiaufgaben ein. So initiierte sie

vor der Bundestagswahl eine umfangreiche Bilanz-kampagne. Bestandteile dieser Bilanzkampagne waren auch Werbespots, die die Bundestagsfraktion bundesweit in Kinos zeigte. Auch bei anderen Maßnahmen überschritt sie die Grenze einer zulässigen Unterrichtung über ihre parlamentarische Tätigkeit hin zur unzulässigen Partei-werbung (Nummer 5).

1 Vorbemerkung

1.1 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 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] Nicht berücksichtigt war die Bundestagsfraktion der PDS / DIE LINKE., da sie sich im Prüfungszeitraum erst mit Beginn der 16. Wahlperiode im Oktober 2005 konstituiert hatte. Bei der genannten 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 zurückliegenden Zeiträumen in

---

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.
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.

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

Vorliegend hat der Bundesrechnungshof die von ihm abschließend festgestellten Prüfungsergebnisse zusammengefasst, soweit sie die damalige Bundestagsfraktion der FDP betreffen (folgend: Bundestagsfraktion).

1.2 Besonderheiten bei der Prüfung der Bundestagsfraktion der FDP

1.2.1 Liquidation der Bundestagsfraktion

(1) Nach der gesetzlichen Regelung werden Bundestagsfraktionen jeweils für eine Wahlperiode gebildet (Grundsatz der Diskontinuität).[8] Konstituiert sich innerhalb von 30 Tagen nach Beginn der neuen Wahlperiode eine Bundestagsfraktion, deren Mitglieder einer Partei angehören, die durch eine Bundestagsfraktion in der abgelaufenen Wahlperiode im Deutschen Bundestag vertreten war, kann sich diese Bundestagsfraktion zur Nachfolgefraktion erklären.[9] Sie wird dann Rechtsnachfolgerin der Vorgängerfraktion. Dies geschieht regelmäßig, wenn einer Partei der direkte Wiedereinzug in den Deutschen Bundestag gelingt. Ist dies nicht der Fall, gibt es keinen Rechtsnachfolger für die Fraktion. Sie muss dann liquidiert werden. Bis zur Beendigung der Liquidation gilt sie als fortbestehend, soweit der Zweck der Liquidation dies erfordert.[10] Verbleiben nach der Liquidation Geldmittel, die die Bundestagsfraktion aus dem Bundeshaushalt zur Erfüllung ihrer Aufgaben erhalten hat, sind diese an den Bundeshaushalt zurückzuführen.[11] Hat die Bundestagsfraktion darüber hinaus weitere Mittel, die nicht aus dem Bundeshaushalt stammen, so fallen diese an den in der Geschäftsordnung der Bundestagsfraktion bestimmten Anfallsberechtigten.[12]

(2) Die FDP ist in der 18. Wahlperiode nicht mehr im Deutschen Bundestag vertreten. Ihre Bundestagsfraktion der 17. Wahlperiode befindet sich daher seit dem 22. Oktober 2013 in Liquidation.[13] Mittel, die nicht aus dem

---

8 § 54 Absatz 1 Nummer 3 AbgG.
9 § 54 Absatz 7 AbgG.
10 § 54 Absatz 2 Satz 2 AbgG.
11 § 54 Absatz 4 Satz 1 und 2 in Verbindung mit § 50 Absatz 1 AbgG.
12 § 54 Absatz 5 AbgG; bei der Bundestagsfraktion wäre dies gemäß § 17 GO-FDP-Fraktion die Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit.
13 Im Folgenden ist mit „Bundestagsfraktion" somit für alle Sachverhalte ab dem 22. Oktober 2013 die Bundestagsfraktion in Liquidation gemeint.

Bundeshaushalt stammten, waren in ihrer Buchhaltung nicht aufgeführt. Somit fallen nach Abschluss der Liquidation sämtliche verbleibenden Mittel an den Bundeshaushalt.

1.2.2 Durchsetzung der Prüfungsrechte

Am 5. Mai 2014 kündigte der Bundesrechnungshof seine Prüfung gegenüber der Bundestagsfraktion an. Die Bundestagsfraktion brachte bereits im Vorfeld gegen die Prüfung durch den Bundesrechnungshof grundlegende rechtliche Bedenken vor. Unter anderem vertrat sie die Auffassung, dass sie für das Prüfungsverfahren nicht passivlegitimiert sei. Die Liquidatoren seien lediglich dafür zuständig, die laufenden Geschäfte zu beenden. Eine neu begonnene Prüfung des Bundesrechnungshofes sei kein laufendes Geschäft.

Mit inzwischen rechtskräftigem „Bescheid" vom 15. Oktober 2014 verpflichtete der Bundesrechnungshof die Bundestagsfraktion,

- Erhebungen von Beauftragten des Bundesrechnungshofes im Rahmen der „Prüfung öffentlichkeitswirksamer Maßnahmen der Fraktionen des Deutschen Bundestages im Wahljahr 2013" zu dulden,
- den Beauftragten Einsicht in sämtliche das Prüfungsthema betreffende Unterlagen, insbesondere Buchungsunterlagen, Finanzanträge und Belege sowie Belegexemplare zu gewähren, die der Bundesrechnungshof für erforderlich hält und
- den Beauftragten die erbetenen Auskünfte zu erteilen.

Der Bundesrechnungshof ordnete den Sofortvollzug an. Die örtlichen Erhebungen fanden anschließend im November 2014 statt.

Am 26. Februar 2016 fand ein Abschlussgespräch mit den Liquidatoren und weiteren Vertretern der Bundestagsfraktion statt. Hierzu hatte der Bundesrechnungshof einen Entwurf der Prüfungsmitteilung vorab übermittelt.[14]

(4) Vorliegend hat der Bundesrechnungshof seine von ihm abschließend festgestellten Prüfungsergebnisse zusammengefasst, soweit sie die damalige Bundestagsfraktion der FDP betreffen. Dabei hat er auch die Stellungnahme der Bundestagsfraktion vom 5. Juli 2016 einschließlich deren Ergänzung vom 15. September 2016 berücksichtigt.

---

[14] Schreiben des Bundesrechnungshofes vom 21. Januar 2016.

1.3 Grundsätzliche Einwände der Bundestagsfraktion gegen die Prüfung

In ihrer Stellungnahme hat die Bundestagsfraktion nun folgende grundsätzliche Einwände gegen die Prüfung des Bundesrechnungshofes vorgebracht[15]:

- Das Ziel der Rechnungsprüfung, durch externe Hinweise die Möglichkeit zu geben, Bewirtschaftung und Verwendung der Mittel zu ändern, sei aufgrund der Liquidation der Bundestagsfraktion nicht mehr erreichbar. Deshalb hätte der Bundesrechnungshof bei seiner letzten Prüfung auch nicht die PDS-Fraktion geprüft. Die abweichende Behandlung müsse den Eindruck erwecken, dass der Bundesrechnungshof sich von sachfremden Erwägungen leiten ließe. („Es ist schon böswillig", „wirkt... verkrampft".)

- Das Verfahren sei nicht fair, weil die Bundestagsfraktion nur begrenzte Möglichkeiten habe, die Prüfung zu begleiten und das kontradiktorische Verfahren zu führen. Dies habe der Bundesrechnungshof nicht hinreichend berücksichtigt. Die Prüfungsmitteilung erwecke den Eindruck, dass der Bundesrechnungshof seine Befugnisse missbrauche, um die Partei zu treffen.

- Der Bundesrechnungshof lege bei seiner Prüfung der Bundestagsfraktionen keine gesetzlichen Maßstäbe an. Vielmehr stelle er eigene Vorgaben auf. Hierzu sei er nicht berechtigt. Denn der Gesetzgeber habe ausdrücklich darauf verzichtet, die Öffentlichkeitsarbeit der Bundestagsfraktionen einzuschränken. Nach § 53 Absatz 1 Abgeordnetengesetz könne der Ältestenrat des Deutschen Bundestages nach Anhörung des Bundesrechnungshofes Ausführungsbestimmungen erlassen. Solche Ausführungsbestimmungen gebe es jedoch nicht. Der Bundesrechnungshof dürfe die nicht vorhandenen Ausführungsbestimmungen nicht durch eigene Vorgaben ersetzen. Auch habe der Bundesrechnungshof keine Kompetenz, vermeintlich verfassungswidrige Gesetze selbst zu verwerfen.

- Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes seien geprägt von Vermutungen und Unterstellungen, ohne dass entsprechende Beweise für die Behauptungen vorliegen würden.

---

15 Soweit die Stellungnahme der Bundestagsfraktion in Liquidation konkrete Sachverhalte betrifft, ist sie bei den entsprechenden Gliederungspunkten dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt.

- Der Bundesrechnungshof sei rechtlich verpflichtet, in seiner Prüfungsmitteilung die Aussage zu unterlassen, die Fraktion habe im Prüfungszeitraum gegen § 50 Absatz 2 Satz 4 AbgG verstoßen.

1.4 Abschließende Würdigung der grundsätzlichen Einwände durch den Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung der Bundestagsfraktion nicht. Insoweit sie die generelle Zulässigkeit der Prüfung gegenüber einer in Liquidation befindlichen Bundestagsfraktion betreffen, hat der Bundesrechnungshof hierüber bereits am 15. Oktober 2014 abschließend entschieden, dass die Prüfung zulässig ist und die Bundestagsfraktion sie dulden muss. Die Bundestagsfraktion hatte hiergegen keine Rechtsmittel eingelegt. Die Entscheidung des Bundesrechnungshofes ist daher rechtskräftig und damit verbindlich.

Im Übrigen würde die Auffassung der Bundestagsfraktion dazu führen, dass jede Bundestagsfraktion jeweils im Wahljahr Mittel ohne Rücksicht auf die gesetzliche Zweckbindung verwenden könnte, anschließend (auch bei erfolgreicher Bundestagswahl) in Liquidation gehen und sich bzw. die Sachverhalte damit der Kontrolle ihrer Mittelverwendung durch den Bundesrechnungshof entziehen könnte.

Auch die weiteren allgemein gegen die Prüfung vorgebrachten Einwände treffen nicht zu:

Ziel der Rechnungsprüfung

Die Verfassung definiert den Auftrag des Bundesrechnungshofes: Er prüft die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes.[16] Dass geprüfte Stellen aufgrund der Prüfungen Fehlverhalten abstellen, ist zwar ein wichtiges, aber nicht alleiniges Ziel der Prüfungen des Bundesrechnungshofes. Seine Prüfungen münden vielmehr in unterschiedlichen Berichtsformen mit unterschiedlichen Adressaten. Vorliegend unterrichtet der Bundesrechnungshof über die Prüfungen der Bundestagsfraktionen nicht nur die Bundestagsfraktion selbst, sondern auch die Bundestagsverwaltung, damit diese gegebenenfalls Verstöße gegen das Abgeordnetengesetz oder das Parteiengesetz ahnden kann. Erkenntnisse aus der Prüfung einer Bundestagsfraktion kann der Bundesrechnungshof darüber hinaus auch verwenden, um die

---

16 Artikel 114 Absatz 2 Satz 1 und 2 GG.

Bundestagsfraktionen miteinander zu vergleichen und hieraus weitere Schlussfolgerungen für die Mittelverwendung aller Bundestagsfraktionen zu ziehen.

Im Sinne einer Gleichbehandlung hält es der Bundesrechnungshof dabei auch für erforderlich, grundsätzlich alle Bundestagsfraktionen im gleichen Umfang zu prüfen und hierbei einheitliche Maßstäbe anzuwenden. Der Bundesrechnungshof sieht keine Veranlassung, von dieser Praxis abzuweichen. Die Gründe, weswegen die Bundestagsfraktion der PDS bzw. der LINKEN nicht in die letzte Prüfung einbezogen war, hat der Bundesrechnungshof mit Schreiben vom 30. Juni 2014 sowie in seinem Bescheid vom 15. Oktober 2014 ausführlich erläutert.

Faires Verfahren

Der Bundesrechnungshof berücksichtigte die Besonderheiten des Liquidationsverfahrens in besonderer Weise. Er übersandte der Bundestagsfraktion insbesondere bereits vor der Schlussbesprechung einen Entwurf der Prüfungsmitteilung und räumte ihr für die Stellungnahmen großzügige Fristen ein, die er dann auf Antrag der Bundestagsfraktion noch verlängerte.

Prüfungsmaßstäbe

Nach den Regelungen des Abgeordnetengesetzes dürfen die Bundestagsfraktionen **nur** über ihre Tätigkeit **unterrichten**. Schon daraus ergeben sich Einschränkungen für die Zulässigkeit von Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit. Inhaltlich müssen alle Maßnahmen einen Bezug zu ihrer Tätigkeit haben. Die Darstellung muss sachlich sein („unterrichten"). Auch dürfen die Bundestagsfraktionen keine Parteiaufgaben wahrnehmen. Um dies näher zu regeln, kann der Ältestenrat Ausführungsbestimmungen erlassen. Diese Ausführungsbestimmungen müssten sich aber wiederum innerhalb der gesetzlichen Regelungen bewegen. Sie könnten daher die Zulässigkeit von Öffentlichkeitsmaßnahmen beispielsweise enger fassen, sie jedoch nicht über die gesetzlichen Grenzen ausweiten. Solche Ausführungsbestimmungen gibt es bisher nicht.

Der Bundesrechnungshof nahm selbst keine Einschränkungen vor, die über die gesetzlichen Regelungen hinausgehen. Er konkretisierte vielmehr die gesetzlichen Einschränkungen – gestützt auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts –, um eine einheitliche Beurteilung bei allen Bundestagsfraktionen zu gewährleisten.

Fehlende Beweise

Nachdem die Bundestagsfraktion zunächst den größten Teil ihrer Unterlagen vernichtet hatte[17], wirft sie dem Bundesrechnungshof nun vor, es lägen keine hinreichenden Beweise vor. Der Bundesrechnungshof war, da viele Unterlagen nicht oder nicht mehr vorhanden waren, in weiten Teilen auf eigene Recherchen angewiesen. Er geht daher davon aus, dass er vorliegend lediglich einen Teil der Maßnahmen der Bundestagsfraktion bewerten konnte.

Zwischenergebnis:

Die von der Bundestagsfraktion vorgebrachten grundsätzlichen Bedenken sind insgesamt inhaltlich nicht tragfähig. Sie betreffen ganz überwiegend nicht die konkreten Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes. Sie waren vielmehr bereits Gegenstand des Verfahrens vor den örtlichen Erhebungen. Dort hatte die Bundestagsfraktion versucht, eine Überprüfung ihrer Mittelverwendung im Wahljahr zu verhindern. Hierüber hatte der Bundesrechnungshof bereits zu Beginn seiner Prüfung entschieden. Diese Entscheidung wurde bestandskräftig und damit verbindlich.

2 Vollständigkeit der Unterlagen

2.1 Thematische Einführung und normativer Kontext

Die Bundestagsfraktionen müssen über ihre rechnungslegungspflichtigen Einnahmen und Ausgaben sowie über ihr Vermögen Buch führen.[18] Diese Verpflichtung beruht vor allem darauf, dass sich die Bundestagsfraktionen aus Mitteln aus dem Bundeshaushalt finanzieren. Damit unterliegen sie der Prüfung durch den Bundesrechnungshof.[19] Dieser prüft, ob die Bundestagsfraktionen die Bundesmittel ordnungsgemäß und wirtschaftlich einsetzen. Die verfassungsrechtliche Bedeutung dieser Prüfung hat das Bundesverfassungsgericht bereits mehrfach hervorgehoben.[20] Der Bundesrechnungshof kann aber nur wirksam und umfassend prüfen, wenn die Bundestagsfraktionen die entsprechenden Vorgänge ordnungsgemäß dokumentieren. Sie müssen dem

---

17 Siehe Nummer 2.

18 § 51 Absatz 2 Satz 1 AbgG.

19 Artikel 114 Absatz 2 Satz 1 GG, § 88 Absatz 1 BHO; § 53 Absatz 1 AbgG.

20 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.

Bundesrechnungshof auf sein Verlangen alle Unterlagen vorlegen, die er aus seiner Sicht benötigt, um prüfen zu können.[21]

Die Bundestagsfraktionen müssen bei ihrer Buchführung die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung beachten und den Gesetzeszweck berücksichtigen.[22] 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.[23] Die Geschäftsvorfälle müssen sich in ihrer Entstehung und Abwicklung verfolgen lassen.[24] 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 nämlich 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 der sie tragenden Parteien einsetzen und diesen damit gegenüber anderen Parteien einen verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigten Vorteil verschafften.[25]

Der Gesetzgeber hat normiert, dass die Rechnungsunterlagen der Bundestagsfraktionen mindestens fünf Jahre aufzubewahren sind.[26] Der Bundesrechnungshof vertritt die Auffassung, dass im Falle einer Liquidation einer Bundestagsfraktion die Geschäftsunterlagen (Geschäftsbücher mit Finanz- und Personalakten) entsprechend den handelsrechtlichen Vorschriften[27] zehn Jahre aufbewahrt werden müssen.

---

21 § 95 Absatz 1 BHO.
22 § 51 Absatz 2 Satz 2 AbgG.
23 § 238 Absatz 1 Satz 2 Handelsgesetzbuch (HGB).
24 § 238 Absatz 1 Satz 3 HGB.
25 Vergleiche Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Juli 2015, Aktenzeichen: 2 BvE 4/12, Randnummern 66 ff. und 84 ff.; siehe Nummer 5.3.
26 § 51 Absatz 4 AbgG.
27 § 273 Absatz 2 AktG.

Die vom Bundesrechnungshof angeforderten Unterlagen stammten aus den Jahren 2012 und 2013. Sie hätten daher – unabhängig davon, ob die Aufbewahrungsfrist fünf oder zehn Jahre beträgt[28] – zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Jahr 2014 vorhanden sein und dem Bundesrechnungshof vorgelegt werden müssen.

2.2 Vernichtung von Unterlagen innerhalb der Aufbewahrungsfrist

In vielen Fällen stellte die Bundestagsfraktion dem Bundesrechnungshof von ihm geforderte Unterlagen nicht zur Verfügung. Hierzu erteilte sie zunächst mündlich die Auskunft[29], sie hätte alle Unterlagen des Bereiches Öffentlichkeitsarbeit bereits kurz nach ihrem Ausscheiden aus dem Deutschen Bundestag vernichtet. Die Unterlagen hätten auch nicht aufbewahrt werden müssen; zu den aufbewahrungspflichtigen zahlungsbegründenden Unterlagen zählten nur die Eingangsrechnungen und gegebenenfalls E-Mails, in denen die sachliche Richtigkeit bestätigt werde.

2.3 Dokumentation der Zurechenbarkeit von Geschäftsvorfällen

(1) Bundestagsfraktionen sind rechtsfähige Vereinigungen.[30] Sie handeln durch ihre Organe. Die Fraktionen müssen ihre Organisation und Arbeitsweise auf den Grundsätzen der parlamentarischen Demokratie aufbauen.[31] Entscheidungen müssen daher immer auf die zuständigen Organe zurückführbar sein. Dies gilt auch für Entscheidungen über Ausgaben der Bundestagsfraktionen. Die Bundestagsfraktionen müssen die Entscheidungen daher dokumentieren und die Unterlagen entsprechend den gesetzlichen Fristen aufbewahren.

Nähere Regelungen zu ihrer internen Organisation müssen die Bundestagsfraktionen in einer von ihnen zu verabschiedenden Geschäftsordnung treffen.[32]

---

28 Die Frage der Aufbewahrungsfrist ist Gegenstand der Parallelprüfung zur Liquidation der Bundestagsfraktion, Aktenzeichen I 3 (2017)/II 5 (2016) – 2013 – 0348/NfD.
29 Mündliche Auskunft der Abwicklungsstelle der Bundestagsfraktion in Liquidation.
30 § 46 Absatz 1 AbgG.
31 § 48 Absatz 1 AbgG.
32 § 48 Absatz 2 AbgG.

Eine entsprechende Geschäftsordnung hatte auch die geprüfte Bundestagsfraktion erlassen.[33] Organe der Fraktion waren demnach die Fraktion als Versammlung, der Vorstand und die Revisoren.[34] Vertretungsberechtigt war der Vorstand.[35] Dieser bestand unter anderen aus dem Vorsitzenden, den stellvertretenden Vorsitzenden und den Parlamentarischen Geschäftsführern.[36] Der Vorstand konnte die rechtsgeschäftliche Vertretung einem Parlamentarischen Geschäftsführer übertragen, der dem Fraktionsvorsitzenden gegenüber verantwortlich war.[37]

(2) Eine entsprechende ausdrückliche Übertragung an einen oder mehrere Parlamentarische Geschäftsführer – beispielsweise in Form eines Protokolls eines Vorstandsbeschlusses – war in den Unterlagen nicht dokumentiert. Wir erhielten jedoch die Auskunft, dass sich die Übertragung aus dem Geschäftsverteilungsplan der parlamentarischen Geschäftsführung der FDP-Bundestagsfraktion ergebe.[38] Gemäß der Geschäftsverteilung für das Jahr 2013[39] war ein Parlamentarischer Geschäftsführer zuständig für „Presse-/Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion", ein anderer war zuständig für „Finanzen der Fraktion".

Bei seiner Prüfung stellte der Bundesrechnungshof fest, dass regelmäßig die Fraktionsverwaltung **Aufträge** nach außen vergab. Hierbei bezog sie sich teilweise mit handschriftlichen Vermerken auf Entscheidungen anderer Gremien.

Beispiele:

- „Beauftragung im Rahmen der Grundsatzentscheidung Anzeigenschaltung zu Wirtschaftsdialogen"[40]

---

33 Geschäftsordnung der FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag in der Fassung vom 26. Oktober 2009 (GO-FDP-Fraktion), uns übermittelt mit E-Mail vom 19. November 2015, im Internet ist die Seite der Bundestagsfraktion mit der Geschäftsordnung archiviert unter http://web.archive.org/web/20120824043923/http://www.fdp-fraktion.de/files/254/GO-Fraktion-idF-vom-26-10-2009.pdf (aufgerufen am 29. Dezember 2015).

34 § 2 Absatz 1 GO-FDP-Fraktion.

35 § 5 Absatz 5 Satz 1 GO-FDP-Fraktion.

36 § 5 Absatz 1 GO-FDP-Fraktion.

37 § 5 Absatz 5 Satz 2 GO-FDP-Fraktion.

38 E-Mail der Abwicklungsstelle der Bundestagsfraktion an den Bundesrechnungshof vom 19. November 2015.

39 Blatt „Parlamentarische Geschäftsführung der FDP-Bundestagsfraktion – Geschäftsverteilungsplan – (17. WP) (Stand: Januar 2013), uns übermittelt mit E-Mail vom 19. November 2015.

40 Handschriftlicher Vermerk der Fraktionsverwaltung vom 12. Juni 2013 auf dem Angebot Nummer 10364-13 der Agentur vom 11. Juni 2013.

- „Beauftragung gemäß Entscheidung Jour fixe zur Durchführung Deutschlandtour"[41]
- „Genehmigung Jour fixe 10/6/2013"[42]

Der Bundesrechnungshof erhielt hierzu die mündliche Auskunft[43], dass die entsprechenden Beschlüsse nicht förmlich protokolliert worden seien.

Teilweise befanden sich bei den Unterlagen keine entsprechenden Vermerke, so dass nicht erkennbar war, ob und, falls ja, welche weiteren Gremien oder Personen – außer der beauftragenden Fraktionsverwaltung – bei der Entscheidungsfindung beteiligt waren:

Beispiel:
Die Bundestagsfraktion zahlte für die Durchführung von mehreren Veranstaltungen insgesamt über 1,1 Mio. Euro. Für abgerechnete Leistungen von über 545 000 Euro befanden sich bei den Unterlagen keine schriftlichen Angebote oder sonstige Dokumente, aus denen sich hätte entnehmen lassen, dass die Verträge durch zeichnungsberechtigte Personen geschlossen worden wären.[44]

Der Bundesrechnungshof erhielt die mündliche Auskunft[45], dass allen Vertrags-schlüssen eine interne Abstimmung unter Beteiligung der rechtlichen Vertreter vorausgegangen sei. Diese Abstimmung habe größtenteils per E-Mail stattgefunden und sei nicht auf Papier dokumentiert worden. Diesbezügliche Unterlagen – beispielsweise die E-Mails oder Ausdrucke derselben – legte die Bundestagsfraktion dem Bundesrechnungshof auch auf Nachfrage nicht vor.

Die **Rechnungen** waren jeweils von einem Parlamentarischen Geschäftsführer gegengezeichnet.

Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat die Dokumentation der Bundestagsfraktion als nicht vollständig und damit nicht ordnungsgemäß bewertet.

---

41 Handschriftlicher Vermerk der Fraktionsverwaltung vom 12. Juni 2013 auf dem Angebot Nummer 10356-13 der Agentur vom 7. Juni 2013.
42 Handschriftlicher Vermerk der Fraktionsverwaltung vom 10. Juni 2013 auf dem Angebot Nummer 10333-13 der Agentur vom 3. Juni 2013.
43 Mündliche Auskunft der Abwicklungsstelle der Bundestagsfraktion in Liquidation.
44 Siehe hierzu auch Nummer 4.2.3.
45 Abschlussgespräch am 26. Februar 2016.

Aus den Unterlagen ging vielfach nicht eindeutig hervor, ob entscheidungsberechtigte Organe – also der Fraktionsvorstand bzw. ein vertretungsberechtigter Parlamentarischer Geschäftsführer – über die einzelnen Ausgaben vorab entschieden hatten. Aus den Unterlagen ergab sich somit nicht, dass die Bundestagsfraktion das Gebot der innerfraktionellen demokratischen Ordnung eingehalten hätte. Die Entscheidungen ließen sich nämlich nicht auf die vertretungsberechtigten Organe zurückführen.

Zwar bezog sich die Fraktionsverwaltung in ihren Vermerken vielfach auf eine solche Entscheidung. Aus den Vermerken ging jedoch nicht klar und eindeutig hervor – beispielsweise anhand eines beigefügten Protokolls –, wer die in Bezug genommene Entscheidung jeweils getroffen hatte. Ebenso ließ sich nicht nachprüfen, ob der in dem jeweiligen Vermerk in Bezug genommene Beschluss in der Form tatsächlich gefasst worden war und die Handlung der Fraktionsverwaltung abdeckte. Der Vermerk war auch nicht von einem vertretungsberechtigten Organ gegengezeichnet. Gegengezeichnet war lediglich später die Rechnung.

Teilweise fehlten sogar solche Vermerke. Nimmt man daher die Aktenlage als Grundlage, folgt der Schluss, dass die Verwaltung zumindest teilweise selbstständig und ohne Rückkoppelung an die vertretungsberechtigten Mandatsträger handelte. Dies wäre unzulässig. Die mündliche Auskunft, alle Vorgänge seien vorher per E-Mail abgestimmt worden, ändert an der Aktenlage nichts. Die Bundestagsfraktion hätte entsprechende E-Mails ausdrucken und als Teil der Rechnungsunterlagen aufbewahren müssen.

Stellungnahme der Bundestagsfraktion

In ihrer Stellungnahme hat die Bundestagsfraktion ausgeführt, dass die Fraktionsverwaltung den Fraktionsvorsitzenden und die zuständigen parlamentarischen Geschäftsführer jeweils montags in den Sitzungswochen im Jour fixe über Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit informiert hätte. Diese hatten die Entscheidungen dann mündlich zu treffen. Einzelne Maßnahmen hätte der zuständige Parlamentarische Geschäftsführer entschieden.

Regelmäßig hätten der für die Öffentlichkeitsarbeit zuständige Erste Parlamentarische Geschäftsführer oder ein anderer Parlamentarischer Geschäftsführer neue Elemente der Öffentlichkeitsarbeit und auch die geplanten Maßnahmen selbst im Fraktionsvorstand und in der Bundestagsfraktion vorgestellt,

beispielsweise die Kinospots bei einer Fraktionsklausur in Mainz. Die Bundestagsfraktion habe die Kampagnenkonzeption gebilligt und die dafür erforderlichen Haushaltsmittel bei den Haushaltsberatungen genehmigt.

Die Pressestelle habe die Durchführung der Maßnahmen einschließlich der Leistungserbringung der Agentur sachlich geprüft und entsprechend gezeichnet. Der Leiter der Fraktionsverwaltung habe die Zahlungen vorbereitet, sie durch den zuständigen Parlamentarischen Geschäftsführer gegenzeichnen lassen und anschließend die Zahlungen veranlasst. Rechnungsprüfungen und Testate hätten dieses Verfahren regelmäßig bestätigt. Die Fraktion hätte es durch die jeweilige Entlastung gebilligt. Diese Rechnungsbelege lägen vor. Dies genüge den Anforderungen der Rechnungsprüfung nach dem Handelsgesetzbuch. Als Beleg für das geschilderte Verfahren übersandte die Bundestagsfraktion ein „Erinnerungsprotokoll" ihres damaligen Parlamentarischen Geschäftsführers.[46]

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass die Bundestagsfraktion die Vorgänge hätte vollständig und prüfbar dokumentieren müssen. Nur dann hätte sie den gesetzlichen Anforderungen genügt.[47]

Generell kann die bloße Behauptung einer geprüften Stelle und ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, alles sei ordnungsgemäß gelaufen, die Dokumentation der einzelnen Vorgänge nicht ersetzen.

Die gesetzlichen Dokumentationspflichten sind keine reinen Formvorschriften, sondern notwendiger materieller Bestandteil einer ordnungsgemäßen Buchführung und Verwaltung. Denn nur auf Grundlage einer vollständigen Dokumentation kann der Bundesrechnungshof die Sachverhalte vollumfänglich prüfen, was nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Voraussetzung für eine verfassungsgemäße Fraktionsfinanzierung ist.[48]

---

46 Anlage 3 zur ergänzenden Stellungnahme der Bundestagsfraktion vom 15. September 2016.

47 Siehe hierzu im Einzelnen die Ausführungen unter Nummer 2.1.

48 Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Juli 2015, Aktenzeichen: 2 BvE 4/12, Randnummer 84 ff. (Juris).

2.4 Dokumentation, dass Vertragsgestaltungen ordnungsgemäß und wirtschaftlich waren

Bei der Prüfung fand der Bundesrechnungshof in den Schränken und Räumen der Bundestagsfraktion rund 20 Aktenordner sowie zwei kleine Kartons mit einem Teil der fehlenden Unterlagen. Vor allem mittels Internetrecherchen und anhand von früheren Eingaben von Petenten rekonstruierte der Bundesrechnungshof weitere Teile der Sachverhalte.[49]

Zahlreiche wesentliche Unterlagen waren jedoch nicht oder nicht mehr vorhanden:

Beispiele:

- Seit April 2012 bediente sich die Bundestagsfraktion für Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit weitgehend einer einzigen Medienagentur (im Folgenden: Agentur).[50] Bei seinen Erhebungen erhielt der Bundesrechnungshof die mündliche Auskunft,[51] die Bundestagsfraktion hätte vor der Beauftragung der Agentur Angebote mehrerer Wettbewerber eingeholt. Die Agentur habe man auf Basis „des überzeugendsten Konzeptes" ausgewählt. Die Ausschreibungsunterlagen, insbesondere die Angebote aller Bewerber und die Dokumentation der Auswahlentscheidung, seien bei der Fraktionsauflösung vernichtet worden. Weitere Informationen zu den anderen Bewerbern und deren Angeboten seien nicht mehr vorhanden. Gleiches gelte für die entsprechenden elektronischen Dateien. Die Bundestagsfraktion habe lediglich die Rechnungsunterlagen der Buchhaltung aufbewahrt. Die Unterlagen enthielten keine Informationen, warum die Bundestagsfraktion den Vertrag gerade mit dieser Agentur geschlossen hatte, und warum sie ihn zu diesen Bedingungen geschlossen hatte. Ebenso war nicht dokumentiert, ob und wie die Bundestagsfraktion vor der Vergabe die finanzielle Leistungsfähigkeit, die Zuverlässigkeit und die fachliche Eignung der Agentur geprüft hatte. Somit konnte der Bundesrechnungshof nicht feststellen, ob

---

49 Beispielsweise Fotos der Deutschlandtour (siehe Nummer 5.3.3.6) auf Flickr; unter dem Briefkopf des Fraktionsvorsitzenden verschickte die Bundestagsfraktion 3,1 Mio. Schreiben an Bürgerinnen und Bürger und verwendete dafür Mittel von knapp 700 000 Euro (siehe Nummer 5.3.3.4). Die Bundestagsfraktion konnte kein Belegexemplar vorlegen. (Der Bundesrechnungshof konnte insoweit auf ein eingesendetes Exemplar eines Petenten zurückgreifen.)

50 Siehe zu Einzelheiten der Vertragsgestaltung und -durchführung Nummer 4.2.

51 Mündliche Auskunft der Abwicklungsstelle der Fraktion in Liquidation.

die Bundestagsfraktion bei ihrer Wahl der Agentur als Vertragspartner dem Gebot der Wirtschaftlichkeit[52] hinreichend Rechnung getragen hatte.[53]

- Grundlage für den zwischen der Bundestagsfraktion und der Agentur geschlossenen Vertrag[54] war eine „Ausschreibung Informationskampagne 2012". Entsprechend dieser Ausschreibung sollte die Agentur die Kampagne umfassend werblich und kommunikativ betreuen. Der Vertrag bezog daher die Ausschreibung als Vertragsbestandteil ein und führte sie als Anhang A auf.[55] Trotz Aufforderung stellte die Bundestagsfraktion die Ausschreibungsunterlagen dem Bundesrechnungshof nicht zur Verfügung. Diese seien nicht mehr vorhanden. Die Wirtschaftlichkeit des Vertragsschlusses mit der Agentur konnte der Bundesrechnungshof daher nur bedingt prüfen.[56]

- Ebenfalls nicht mehr vorhanden war das im Vertrag erwähnte Konzept der Agentur.[57] Dies erschwerte ebenfalls die Prüfung, ob der Vertrag wirtschaftlich war. Ein solches Konzept wäre zudem wichtig gewesen für eine Einschätzung, ob sich die Zusammenarbeit noch innerhalb der zulässigen Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit[58] bewegte.

- Die Agentur betreute mehrere Veranstaltungen der Bundestagsfraktion.[59] Hier berechnete sie der Bundestagsfraktion unter anderem verschiedene Positionen über gut 545 000 Euro, zu denen sich in den Unterlagen keine Aufträge befanden.[60] Bei der übrigen Vertragsgestaltung war es dagegen üblich, dass die Agentur der Bundestagsfraktion jeweils zunächst ein Angebot machte, das diese schriftlich annahm.[61] Bei den zu den genannten Veranstaltungen vorhandenen Unterlagen waren jedoch lediglich indirekte Hinweise, dass es solche Angebote zumindest teilweise auch hier gegeben haben könnte: Im internen Schriftverkehr monierte eine Mitarbeiterin der

---

52 § 53 Absatz 1 AbgG.
53 Siehe hierzu im Einzelnen Nummer 4.2.
54 Einzelheiten hierzu unter Nummer 4.2.1.
55 Bezugnahme jeweils in Abschnitt A („Auftrag") und in Abschnitt D („Leistungen des Kunden") Nummer 1.2 des Vertrages.
56 Siehe Nummer 4.2.
57 Abschnitt A des Agenturvertrags vom 4. April 2012.
58 Siehe hierzu Nummer5.
59 Einzelheiten hierzu unter Nummer 4.2.3.
60 Siehe hierzu auch oben Nummer 2.3.
61 Siehe Nummer 4.2.2.

Pressestelle, dass der Bundestagsfraktion bei einer Veranstaltung „zwei nicht angebotene Leistungen" in Rechnung gestellt worden seien.[62] In einer ausgedruckten E-Mail der Bundestagsfraktion an die Agentur bezog sich jene ebenfalls auf einen „angehängten Auftrag"[63], der dem Papiervorgang aber nicht beilag.

- Die Agentur berechnete der Bundestagsfraktion am 17. Oktober 2013 Euro für die „Erstellung und Bereitstellung einer auf USB-Stick lauffähigen Version der Webseite www.freiheit-bewegt.de".[64] Die Webseite wurde aufgrund der Liquidation kurz danach stillgelegt. Verschiedene Personen zeichneten die Rechnung ab. Weitere Unterlagen hierzu gab es nicht. Bei unseren Erhebungen erhielten wir trotz mehrfacher Nachfrage keine weitere Auskunft zu dem Vorgang. Es ließ sich so weder aufklären, warum die Bundestagsfraktion angesichts der bevorstehenden Liquidation noch solche Ausgaben tätigte, noch, ob der USB-Stick tatsächlich erstellt worden war und wo er verblieben war.

- Für die Teilnahme an den beiden Parteitagen der FDP am 9. und 10. März 2013 in Berlin sowie am 4. und 5. Mai 2013 in Nürnberg zahlte die Bundestagsfraktion jeweils Standmieten an die Bundespartei bzw. deren Beteiligungsunternehmen (Bundesparteitag Berlin: Standmiete Euro, Bundesparteitag Nürnberg: Standmiete Euro, Mitnutzung des Tagungs- und Pressebüros: Euro). Der Bundesrechnungshof hatte es bereits in der Vergangenheit als kritisch betrachtet, wenn Bundestagsfraktionen sich über Standmieten an den Kosten der Parteitage ihrer Parteien beteiligen; jedenfalls hält er es für unzulässig, wenn die Standmieten über dem anteiligen Selbstkostenpreis für die Anmietung der Räumlichkeiten liegen.[65] Bei den Unterlagen befanden sich keine Hinweise über die Höhe des Selbstkostenpreises. Der Bundesrechnungshof konnte daher nicht prüfen, ob die Kostenbeteiligung rechtmäßig war oder es sich um eine unzulässige direkte oder indirekte Subventionierung der Partei handelte.

---

62 E-Mail der Pressestelle vom 18. Juli 2013 an die Buchhaltung zur Rechnung 0223-13.
63 E-Mail der Fraktionsverwaltung an die Agentur vom 21. Juni 2013.
64 Rechnung Nr. 0364-13.
65 Nummer 3.1.4 des Schreibens des Bundesrechnungshofes an die Bundestagsfraktionen vom 22. November 2013 Aktenzeichen: II 5 – 2008 – 0679.

- Die Bundestagsfraktion zahlte vom 25. März 2013 bis zum 23. Juli 2013 an Facebook und Google Adwords insgesamt 6 125 Euro. Diese Zahlungen ordnete sie dem Konto 5340 – Weitere Publikationen und Kampagnen –zu. Es war weder erkennbar, wer dies veranlasste, noch, welchen Inhalt die gebuchten Werbungen hatten. Der Bundesrechnungshof konnte daher nicht prüfen, ob die Bundestagsfraktion den Vorgang ordnungsgemäß abgewickelt hatte. Weil er den Inhalt der Anzeigen nicht kannte, konnte er auch nicht prüfen, ob die Bundestagsfraktion diese Werbung mit staatlichen Mitteln finanzieren durfte.[66]

- Die Bundestagsfraktion beauftragte die Agentur in 14 Fällen[67], Werbeanzeigen in Zeitungen und Zeitschriften zu schalten. Nur in zwei Fällen hielt die Bundestagsfraktion Belegexemplare vor. Somit konnte der Bundesrechnungshof nur in diesen beiden Fällen prüfen, ob Art und Aufmachung der Anzeige zulässig waren.[68]

- Die Bundestagsfraktion beauftragte die Agentur mehrfach – zuletzt am 12. Juni 2013 –, in elektronischen Medien zu werben. Insgesamt verausgabte sie hierfür Euro. Sie hatte als prüffähige Unterlagen nur die Titel der Kampagnen, die gebuchten Medien sowie die Angebote und Rechnungen der Agentur.[69] Einzelheiten zum Inhalt der Kampagnen hatte sie nicht. Der Bundesrechnungshof konnte daher nicht prüfen, ob die Vorgänge ordnungsgemäß waren.

- Die Bundestagsfraktion beauftragte die Agentur mehrfach, Promotionen und Außenwerbung durchzuführen.[70] Das Gesamtvolumen lag im Jahr 2013 bei über Euro. Hierzu hatte sie außer den Angeboten und Rechnungen keine prüffähigen Unterlagen.

- Die Bundestagsfraktion schloss zum 1. Juni 2011 einen Vertrag mit einer GmbH. Diesen verlängerte sie mehrfach – zuletzt bis zum 30. November 2013. Die beauftragte GmbH entwickelte gemäß den

---

66 Siehe zum zulässigen Umfang des Einsatzes öffentlicher Mittel für Maßnahmen zur Unterrichtung der Öffentlichkeit Nummer 5.
67 Siehe Tabelle 15 im Anhang.
68 Siehe zum zulässigen Umfang von Maßnahmen zur Unterrichtung der Öffentlichkeit Nummer 5.
69 Siehe Tabelle 16 im Anhang.
70 Siehe Tabelle 17 im Anhang.

Angaben auf ihrer Webseite „maßgeschneiderte Kommunikations- und Strategiekonzepte für öffentliche Einrichtungen, Verbände, Kommunen, Politische Parteien sowie Unternehmen. Der Schwerpunkt liegt auf einer datenbasierten Strategie und zielgruppengerechten Kommunikation. Im Hintergrund steht die Schwesterfirma [...]mit Ihrem Know-how und dem Erfahrungsschatz aus der [TV-]Wahlberichterstattung." Gemäß dem Vertrag sollte die GmbH die Bundestagsfraktion in Fragen der demoskopisch-analytischen Erforschung von Meinungstrends, der Entwicklung politischer Themen sowie des strategischen Themenmanagements beraten. Eine vor dem Vertragsschluss erstellte Präsentation[71] beschäftigte sich unter anderem mit der „direkte[n] Ansprache potentieller Wähler"; hierzu gehörte die Möglichkeit, Werbemittel (abgebildet sind Wahlplakate der FDP) zu optimieren. Im Jahr 2012 beriet die GmbH die Bundestagsfraktion bei Öffentlichkeitsmaßnahmen, die die Grenzen zu Parteiwerbung überschritten.[72] Im Jahr 2013 zahlte die Fraktion hierfür zehn Monatsraten zu je Euro brutto, also insgesamt Euro. Die Bundestagsfraktion verbuchte die Ausgaben im Konto 4900 „Gutachter / Beratungskosten". Sie waren daher in der Fraktionsrechnung nicht unter Öffentlichkeitsarbeit, sondern unter „Sachverständigen-, Gerichts- und ähnliche Kosten" enthalten. Unterlagen zu den von der GmbH im Jahr 2013 erbrachten Leistungen waren nicht vorhanden. Der Bundesrechnungshof konnte daher nicht bewerten, ob und in welchem Umfang es zulässig war, gegebenenfalls im Jahr 2013 durchgeführte demoskopische Studien sowie weitere Maßnahmen mit Bundesmitteln zu finanzieren. Er konnte insbesondere nicht bewerten, ob die Fraktion in unzulässiger Weise Parteiaufgaben wahrnahm und finanzierte.

- Die Partei FDP ist Alleingesellschafterin einer Vermögensverwaltungsgesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH). Dieser gehören 50 % der Anteile an einer Aktiengesellschaft im Kommunikations- und Medienbereich (AG). Die Bundestagsfraktion zahlte im geprüften Zeitraum für verschiedene Aufträge über Euro an die AG. Unter anderem zahlte sie Euro für „Screendesign". Vertragsunterlagen hierzu gab es nicht

---

71 „Forschung und Beratung für die FDP-Bundestagsfraktion ein Überblick der aktuellen Forschungsansätze" vom 11. Februar 2011.

72 Siehe hierzu Nummer 5.3.3.4.

mehr. Der Bundesrechnungshof konnte daher nicht prüfen, ob diese Zahlung, von der auch die Partei als Gesellschafterin der GmbH profitierte, zulässig war.

- Die Bundestagsfraktion zahlte im Jahr 2013 insgesamt Euro „Herausgeberanteil" und „Verlustausgleich" an die AG für die *elde*, die Mitgliederzeitschrift der FDP. Ein Vertrag hierzu lag nicht vor.[73]

Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat es für unzulässig gehalten, dass die Bundestagsfraktion die Unterlagen vernichtete, die sie hätte aufbewahren müssen. Sie erschwerte dadurch die Prüfung und machte sie sogar teilweise unmöglich.

Die Bundestagsfraktion war verpflichtet, ihre Geschäftsvorfälle prüfbar zu dokumentieren. Nach den gesetzlichen Regelungen waren diese Unterlagen aufzubewahren und dem Bundesrechnungshof auf Verlangen vorzuzeigen. Die Aufbewahrungsfrist war bei den örtlichen Erhebungen noch nicht abgelaufen.[74] Die gesetzliche Regelung sah im Falle einer Liquidation keine Ausnahmen von der Aufbewahrungspflicht vor, nach Auffassung des Bundesrechnungshofes verlängerte sich die Aufbewahrungspflicht sogar.[75]

Die widerrechtliche Vernichtung der Unterlagen wog deswegen besonders schwer, weil die Bundestagsfraktion somit bei zahlreichen Maßnahmen keinen Nachweis führen konnte, dass sie die Mittel ordnungsgemäß und wirtschaftlich verwendet hatte.

Stellungnahme der Bundestagsfraktion

In ihrer Stellungnahme hat die Bundestagsfraktion bestritten, „dass angeblich vernichtete Unterlagen die Prüfung erschwert hätten". Die Bundestagsverwaltung habe die Bundestagsfraktion angewiesen, die Räume bis zum 31. Oktober 2013 zu räumen. Auf Nachfrage legte die Bundestagsfraktion eine solche Weisung nicht vor. Stattdessen verwies sie auf einen zweiseitigen Vermerk der Unterabteilung ZR der Bundestagsverwaltung vom

---

73 Siehe hierzu Nummer 5.3.6.
74 Siehe Nummer 2.1.
75 Siehe Nummer 2.1.

26. September 2016.[76] Dieser enthielt kein Aktenzeichen und war nicht unterschrieben. Er enthielt eine stichwortartige Aufzählung der Angelegenheiten, die bei der Liquidation zu beachten waren. Unter „2. Rückgabe der Büroräume" hieß es: „spätestens zum 31. Oktober 2013 (auch Büros in Brüssel, Verbindungsbüro)"; unter „7. Verbleib der Akten" hieß es: „Fraktionsakten; Personal- und Finanzakten".

Der Bundesrechnungshof habe die Prüfung erst am 5. Mai 2014 angekündigt. Wegen der bevorstehenden Liquidation habe man keine Prüfung erwartet. Das Liquidationsverfahren sei schon weit vorangeschritten gewesen. Die Bundestagsfraktion hätte den Aktenbestand gemäß einer Weisung der Bundestagsverwaltung schon längst auf den gesetzlich nach dem Handelsgesetzbuch vorgeschriebenen Umfang reduziert gehabt. Dies gelte auch für die Rechnungsunterlagen und die Unterlagen über die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiter.

Weiterhin ging die Bundestagsfraktion in ihrer Stellungnahme auf die Standmiete für den Informationsstand bei den Parteitagen ein. Diese sei genauso hoch gewesen wie die Standmiete für andere Organisationen.

Auf die übrigen aufgeführten Sachverhalte ging die Bundestagsfraktion in ihrer Stellungnahme nicht ein. Sie trug insbesondere keine abweichende Sachverhaltsdarstellung oder Würdigung vor.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Die Bundestagsfraktion hätte Unterlagen gemäß der gesetzlichen Regelung so vorhalten müssen, dass sich „die Geschäftsvorfälle [...] in ihrer Entstehung und Abwicklung verfolgen lassen".[77] Somit genügte es insbesondere nicht, wenn die Bundestagsfraktion nur die Zahlung und deren formell korrekte Anweisung nachwies. Sie musste vielmehr auch nachweisen, wofür sie zahlte. Dies war Voraussetzung, damit der Bundesrechnungshof nachprüfen konnte, ob die Zahlungen ordnungsmäßig und wirtschaftlich waren. Diese Nachweise fehlten. Daher konnte der Bundesrechnungshof die genannten Geschäftsvorfälle nicht oder nicht vollumfänglich prüfen. Die Bundestagsfraktion reichte die entsprechenden Unterlagen im kontradiktorischen Verfahren nicht nach.

---

76 Anlage zur Stellungnahme der Bundestagsfraktion vom 15. September 2016.
77 § 238 Absatz 1 Satz 3 HGB.

Die Aufbewahrungspflicht ergibt sich – wie oben[78] dargestellt –unmittelbar aus dem Gesetz. Es ist nicht erheblich, ob und wann der Bundesrechnungshof – entsprechend seiner verfassungsrechtlichen Stellung in richterlicher Unabhängigkeit – eine Prüfung ankündigt.

Eine Anweisung der Bundestagsverwaltung, die Räume kurzfristig zurückzugeben, legte die Bundestagsfraktion nicht vor. Selbst wenn es eine solche Anweisung zur Rückgabe der Räume gegeben hätte – wofür es keine Hinweise gibt –, wäre sie nicht als Anweisung der Bundestagsverwaltung zur – rechtswidrigen – Aktenvernichtung anzusehen gewesen. Vielmehr hätte die Bundestagsfraktion in jedem Fall den gesetzlich vorgeschriebenen Umfang an Unterlagen bis zum Ende der Aufbewahrungsfrist aufbewahren müssen.[79]

Die Ausführungen der Bundestagsfraktion zur Höhe der Standmiete bei den Bundesparteitagen erhärten den Verdacht, dass es sich um eine unzulässige Parteifinanzierung handelte. Wie ausgeführt, darf die Standmiete den Selbstkostenpreis der Partei nicht überschreiten. Entsprechend den Angaben der Bundestagsfraktion orientierte sich die Standmiete aber nicht an den Selbstkosten der Partei, sondern war genauso hoch wie die Standmiete, die die Partei anderen Organisationen und Unternehmen berechnete. Bei lebensnaher Betrachtung ist davon auszugehen, dass die Partei durch die Standmieten ihren Parteitag mitfinanzierte, dass die Standmieten also – gegebenenfalls deutlich – über den Selbstkosten lagen. Unterlagen, die diesen Anschein entkräften, legte die Bundestagsfraktion nicht vor; es ist davon auszugehen, dass solche Unterlagen zumindest bei der Partei noch vorhanden sein müssten und die Bundestagsfraktion sie sich hätte ohne weiteres beschaffen können.

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.[80] Gerade weil eine Abgrenzung zwischen fraktioneller

---

78 Siehe Nummer 2.1.
79 Siehe Nummer 2.1.
80 § 52 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe f AbgG.

Öffentlichkeitsarbeit und Parteiwerbung im Einzelfall schwierig sein kann[81], dient es 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 22. Oktober 2013 wies die Fraktion Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit von **6 090 168,74** Euro aus.[82] 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 zusammenfasste

Konto	Bezeichnung	Saldo in Euro
4310	Zeitungen, Zeitschriften	90.372,28
4315	Bücherei, Archiv	12.354,15
5300	Öffentlichkeitsarbeit	2.994.982,00
5305	Deutschlandtour	40.788,83
5310	Pressegespräche	6.425,10
5315	Internetauftritt	820.030,01
5320	*elde*[83]	316.902,57
5325	Öffentlichkeitsarbeit der Landesgruppen	22.412,80
5335	Faltblätter	3.363,68
5340	weitere Publikationen, Kampagnen	418.104,42
5350	Informationsveranstaltungen	1.363.987,92
5360	sonstige Ausgaben	73,70
5365	Fotos, Laborarbeiten	371,28
	Summe	**6.090.168,74**

Die Bundestagsfraktion erfasste im Konto 5300 auch Ausgaben von Euro[84] für den Bezug eines Pressespiegels und im Konto 5340 Ausgaben in Höhe von 411 978,95 Euro für die bis ins Jahr 2011 rückwirkende Abgeltung von Lizenzgebühren – ebenfalls in Zusammenhang mit dem Pressespiegel.

3.3 Weitere Ausgaben mit Öffentlichkeitsbezug

Die Bundestagsfraktion verbuchte in ihrem nicht der Öffentlichkeitsarbeit zugeordneten Konto 5135 *Veranstaltungen der Fraktion* Standgebühren und Aus-stattungskosten für ihre Teilnahme an zwei Bundesparteitagen:

---

81 Siehe hierzu Nummer 5.3.
82 Bundestagsdrucksache 18/1485 vom 21. Mai 2014.
83 „*elde*" ist die Mitgliederzeitschrift der FDP, siehe hierzu Nummer 5.3.6.
84 Acht Zahlungen.

- 51 931,86 Euro für den Bundesparteitag vom 9. und 10. März 2013 in Berlin und
- 62 115,82 Euro für den Bundesparteitag vom 4. und 5. Mai 2013 in Nürnberg.

Weitere Ausgaben, die inhaltlich in Zusammenhang mit der *Öffentlichkeitsarbeit* (Konto 5300), der *Deutschlandtour* (Konto 5305), *dem Internetauftritt* (Konto 5350) und den *Informationsveranstaltungen* (Konto 5350) entstanden waren, verbuchte die Bundestagsfraktion teilweise anderweitig. Dies betraf

- Euro Ausgaben für die Programmierung des „Dialogpartnersystems", die sie unter *PC Software / Lizenzen* (Konto 412) erfasste,
- 145 477 Euro Ausgaben für regelmäßige Meinungsumfragen / Zielgruppen-Optimierung, Medienberatung u. ä. (Konto 4900 *Gutachter / Beratung*),
- Reisekosten für Fraktionsmitarbeiter zu diversen öffentlichkeitswirksamen Fraktionsveranstaltungen von mindestens 47 945 Euro (Konto 4160 *RK Mitarbeiter Inland*)[85],
- *Reisekosten* (7 960 Euro) und *Honorare* (7 815 Euro) für Moderatoren und Gäste der Veranstaltungen *Wirtschaftsdialog* und *Kulturfrühstück* (Konto 5510 Reisekosten, Konto 5515 Honorare).
- Für die Portoaufladung ihrer Frankiermaschine verausgabte die Bundestagsfraktion insgesamt 359 785 Euro. Diese verbuchte sie im Konto 4410 (*Portoaufladung*) und in einem Fall auch 4415 (*Sonstige Portoauslagen*). Davon dürfte der weitaus überwiegende Anteil – wir schätzten mindestens 300 000 Euro –öffentlichkeitswirksame Maßnahmen betreffen, wie für den jeweils massenhaften Versand von Einladungen zu Veranstaltungen[86] und zur Deutschlandtour[87] oder von Informationsbriefen bei Mikrokampagnen[88]; allerdings ließ sich seine Höhe anhand der vorhandenen Unterlagen nicht genau ermitteln.

---

85 Für die Anwesenheit von Fraktionsmitarbeitern beim Bundesparteitag in Nürnberg wurden im Konto 4160 rund 22 997 Euro Reisekosten erfasst; für Reisen in Zusammenhang mit den Veranstaltungen „Kulturfrühstück" oder „Wirtschaftsdialog" waren dies rund 10 806 Euro und für die Deutschlandtour rund 14 142 Euro.

86 Veranstaltungen gemäß Tabelle 3 Nummern 3 bis 20 sowie Tabelle 19, Tabelle 20 und Tabelle 21 im Anhang.

87 Siehe Nummer 5.3.3.6.

88 Siehe Nummer 5.3.4.

Nicht enthalten und nicht ermittelbar waren die der Öffentlichkeitsarbeit zuzurechnenden Personalressourcen und die darauf entfallenden Ausgabenanteile.

3.4 Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes

Die Bundestagsfraktion hat ihre Ausgaben nicht immer zutreffend gebucht. So gehören *Ausgaben für Zeitungen, Zeitschriften, Bücherei und Archiv* (Konten 4310 und 4315) nicht zu den *Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit*, sondern zu *Ausgaben des laufenden Geschäftsbetriebes*.[89] Dies trifft auch für die Ausgaben zu, die die Bundestagsfraktion für den regelmäßigen Bezug eines Pressespiegels und für die damit in Zusammenhang stehenden Lizenzgebühren in den Konten 5300 und 5340 erfasste. Dagegen hätte die Fraktion alle Ausgaben, die inhaltlich den öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen zuzuordnen waren, dort ausweisen müssen. Dies gilt insbesondere für Ausgaben ihrer Außendarstellung auf den Bundesparteitagen; denn bei den Bundesparteitagen handelte sich nicht um interne Veranstaltungen der Bundestagsfraktion. Unter Berücksichtigung der außerdem erforderlichen Korrekturen für das Dialogpartnersystem, für Beratungsleistungen und für Reisekosten in Zusammenhang mit öffentlichkeitswirksamen Veranstaltungen und zuzüglich geschätzter Portoausgaben waren die Ausgaben der Bundestagsfraktion für Öffentlichkeitsarbeit insgesamt um mehr als 276 000 Euro[90] höher als von ihr ausgewiesen.

Hinzu kamen Personalausgaben. Den Anteil der Personalausgaben, der auf Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit entfällt, müssen die Bundestagsfraktionen in ihren Rechnungen nicht gesondert ausweisen. Die Gesamthöhe der Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit ist insoweit stets unvollständig.

---

89 § 52 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe g AbgG.

90 Berechnung:

Ausgabenkategorie	Veränderung bei den Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit um Euro
Zeitungen und Zeitschriften (Konto 4310),	-90.372,28
Archiv (Konto 4315)	-12.354,15
Lizenzen in Zusammenhang mit dem Pressespiegel (aus Konto 5340)	-411.798,95
Parteitag Berlin	51.961,86
Parteitag Nürnberg	62.115,82
Dialogpartnersystem	
Medienberatung, Meinungsforschung	145.477,00
Reisekosten Fraktionsmitarbeiter	47.945,00
Reisekosten und Honorare Moderatoren und Gäste	15.775,00
Porto geschätzt	300.000,00
Saldo	

3.5 Stellungnahme der Bundestagsfraktion

In ihrer Stellungnahme hat die Bundestagsfraktion ausgeführt, sie hätte Ausgaben für Medienspiegel, Zeitung und Fachbücher aus Gründen der Vergleichbarkeit als Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit verbucht. Dies hätte der Bundesrechnungshof in der vorherigen Prüfung nicht beanstandet. Die Bundestagsfraktion ging daher davon aus, dass sie dies weiterhin so handhaben könne. Gleiches gelte für die Verbuchung von Portokosten, Softwarelizenzen als Investitionen, Informationsständen bei Bundesparteitagen und Reisekosten von Mitarbeitern.

Der Wirtschaftsprüfer hätte in den Jahren 2012 und 2013 die Rechnungslegung der Bundestagsfraktion testiert. In dem Prüfungsvermerk des Abschlussprüfers hieß es hierzu:

„Unsere Aufgabe ist es, auf der Grundlage der von uns durchgeführten Prüfung eine Beurteilung über die Rechnungslegung unter Einbeziehung der Buchführung abzugeben. [...] Im Rahmen der Prüfung werden die Wirksamkeit des rechnungslegungsbezogenen internen Kontrollsystems sowie Nachweise für die Angaben in Buchführung und Rechnungslegung überwiegend auf der Basis von Stichproben beurteilt. Die Prüfung umfasst die Beurteilung der angewandten Bilanzierungsgrundsätze und der wesentlichen Einschätzungen der gesetzlichen Vertreter der Fraktion sowie die Würdigung der Gesamtdarstellung der Rechnungslegung."

3.6 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest. Die Bundestagsfraktionen sollten einheitlich diejenigen Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit zuordnen, die auf Außenwirkung gerichtet sind; eine solche Außenwirkung ist beispielsweise bei dem Bezug von Medien nicht gegeben. Sie ist gegeben bei Portoausgaben für Informationsbriefe oder anderen Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit. Nur bei einer einheitlichen Buchung sind die Ausgabenpositionen der Bundestagsfraktionen vergleichbar. Dem steht auch die vorherige Prüfung des Bundesrechnungshofes nicht entgegen. Der Bundesrechnungshof hatte die Frage der richtigen Verbuchung von Ausgaben bislang nicht thematisiert.

Dem Testat des Wirtschaftsprüfers lässt sich nicht entnehmen, dass dieser die richtige Zuordnung der Geschäftsvorfälle umfassend geprüft hätte.

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, werden die Kosten in vollem Umfang in den Ausgabepositionen für öffentlichkeitswirksame Maßnahmen abgebildet. 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.[91]

4 Wirtschaftlichkeit der aus Bundesmitteln finanzierten öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen

4.1 Thematische Einführung und normativer Kontext

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.[92] Beispielsweise gehört zur Wirtschaftlichkeit von Vertragsschlüssen, 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.[93]

---

91 Siehe Nummer 5.5.

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

93 Artikel 38 GG, § 53 Absatz 2 Satz 2 AbgG.

4.2 Vertragsbeziehungen zu der Agentur[94]

Am 4. April 2012 schloss die Bundestagsfraktion einen zunächst auf das Jahr 2012 befristeten Vertrag mit der Agentur. Bundestagsfraktion und Agentur verlängerten die Vertragsdauer am 26. September 2012 bis zum 31. Dezember 2013. Der mit der Bundestagsfraktion getätigte Umsatz der Agentur betrug im Jahr 2012 rund Euro und im Jahr 2013 knapp Euro.

4.2.1 Wesentlicher Vertragsinhalt[95]

Die Fraktion beauftragte die Agentur,

-

-

umfassend werblich und kommunikativ zu begleiten.

Der Vertrag regelte die von der Agentur zu erbringenden Leistungen[96] und die jeweiligen – – Vergütungen[97] hierfür. Wesentliche Aufgabe der Agentur war, die Bundestagsfraktion in allen Fragen der Werbung zu beraten und Design und Konzepte für Werbung zu entwerfen.[98] Die Agentur war ebenfalls für die Produktion von Werbemitteln verantwortlich.[99] Hierbei gehörte es zu ihren vertraglichen Aufgaben,

- die wirtschaftlichsten Herstellungsverfahren und Methoden zu ermitteln,[100]
- geeignete Vertragspartner auszuwählen,[101]
- Aufträge zu erteilen, zu koordinieren und zu überwachen[102] sowie
- die Rechnungen zu kontrollieren.[103]

---

94 Zur Nichtprüfbarkeit der Wirtschaftlichkeit des Zustandekommens des Vertrages siehe oben Nummer 2.4.
95 Siehe auch Tabelle 14 im Anhang.
96 Abschnitt B des Vertrags.
97 Abschnitt E des Vertrags; siehe auch Nummer 4.2.7.
98 Abschnitt B Nummer 1 bis 3 des Vertrags.
99 Abschnitt B Nummer 4 des Vertrags.
100 Abschnitt B Nummer 4.1 des Vertrags.
101 Abschnitt B Nummer 4.2 des Vertrags.
102 Abschnitt B Nummer 4.3 des Vertrags.
103 Abschnitt B Nummer 4.3 des Vertrags.

Der Vertrag regelte, dass die Bundestagsfraktion von der Agentur jeweils schriftliche Kostenvoranschläge verlangen konnte.[104] Bei Werbemittelproduktionen waren immer Kostenvoranschläge zu erstellen, die die Bundestagsfraktion vorab genehmigen musste.[105] Eine Abweichung von +/- 10 % von den genehmigten Kostenvoranschlägen galt als von der Genehmigung umfasst.[106] Die Bundestagsfraktion sollte die Aufträge dann durch Freizeichnung der Angebote erteilen.[107] Die Agentur sollte die Produktion überwachen und das Produktionsergebnis prüfen.[108]

Regelungen, wie die Agentur die Verträge mit anderen Unternehmen schließen und abrechnen sollte, gab es in den noch vorhandenen Unterlagen nicht.

4.2.2 Beauftragung und Abrechnung

Bei seinen Erhebungen stellte der Bundesrechnungshof folgende Vorgehensweise fest:

Zunächst erstellte die Agentur regelmäßig Angebote, in denen sowohl Leistungen der Agentur als auch Leistungen von Dritten enthalten waren (beispielsweise Produktionskosten für Flyer, Werbebudgets für Zeitungsannoncen, Kinospots, Google Adwords und andere). Die Angebote bestanden aus einer kurzen Beschreibung der jeweiligen Posten sowie der Kosten. Für die von ihr selbst erbrachten Leistungen setzte die Agentur die vertraglich vereinbarten Stundensätze an. Unterlagen zu den von ihr selbst eingeschalteten Unternehmen (beispielsweise deren Namen oder deren Angebote) enthielten die Angebotsunterlagen der Agentur nicht.

Über die einzelnen Projekte rechnete die Agentur unter Bezugnahme auf deren Angebotsnummer ab. Dies zeigt das folgende Beispiel:

---

104 Abschnitt F Nummer 2 des Vertrags.
105 Abschnitt E Nummer 4 des Vertrags.
106 Abschnitt E Nummer 4 am Ende des Vertrags.
107 Abschnitt F Nummer 3.1 des Vertrags.
108 Abschnitt F Nummer 3.3 des Vertrags.

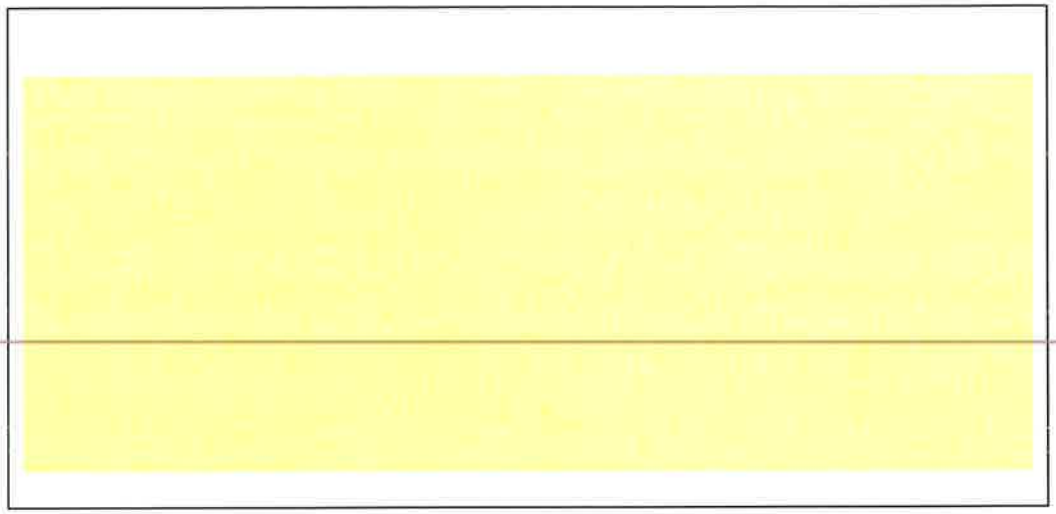


Abbildung 1: Beispiel für die Rechnungslegung zu einem Angebot

Die in Rechnung gestellten Preise stimmten weitaus überwiegend genau mit den Angebotspreisen überein (zum Sonderfall der Abrechnung betreuter Veranstaltungen siehe unten Nummer 4.2.3). Weitere Unterlagen (beispielsweise die Abrechnungen der Agentur mit anderen Unternehmen) gab es nicht. Die vorhandenen Unterlagen enthielten auch keine Hinweise, dass die Bundestagsfraktion solche weiteren Unterlagen jemals eingesehen oder angefordert hatte.

Lediglich in vier Fällen war die Rechnung der Agentur niedriger als ihr Angebot. Grund war jeweils, dass eine Leistung (teilweise) nicht erbracht worden war:

- Plakate zur Bildungskampagne waren nicht gedruckt worden (netto -1 195 Euro),
- beim Turnfest in Mannheim waren Promotionsmaßnahmen um einen Tag verkürzt worden (netto - Euro).
- beim Bilanz-Mailing an die Dialogpartner ergab sich wegen geringerer Stückzahl eine Kostenreduktion (netto -2 418 Euro),
- bei der Filmproduktion des Infospots „Vier gute Jahre" mussten weniger Filmclips hinzugekauft werden als kalkuliert (netto -9 090,40 Euro).[109]

Soweit erkennbar, prüfte die Bundestagsfraktion jeweils, ob die in Rechnung gestellten Preise mit den Angebotspreisen übereinstimmten. Aus den Unterlagen ging nicht hervor, ob und wie die Bundestagsfraktion prüfte

- ob die Preise für die Leistungen angemessen waren, und

---

[109] Siehe hierzu auch Nummer 4.2.6.

- ob die berechneten Leistungen tatsächlich im angebotenen und beauftragten Umfang erbracht worden waren.

Bei den örtlichen Erhebungen des Bundesrechnungshofes äußerte die Bundestagsfraktion ihre Auffassung, dass es sich bei den Angeboten der Agentur auch hinsichtlich der Fremdleistungen um Festpreise gehandelt habe. Dies habe für die Bundestagsfraktion den Vorteil gehabt, dass die Preise nicht nach oben hätten abweichen können. Die Bundestagsfraktion habe sich die Marktkonformität der vereinbarten (Agentur-)Preise von einem anderen Anbieter bestätigen lassen. Unterlagen hierzu gab es nicht.

Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof ist zu dem Ergebnis gekommen, dass die Bundestagsfraktion bei ihren Aufträgen an die Agentur das Gebot der Wirtschaftlichkeit nicht hinreichend beachtete. Insbesondere forderte die Bundestagsfraktion von der Agentur niemals Unterlagen über die tatsächlich entstandenen Kosten, insbesondere bei Einschaltung von Unterauftragnehmern, ein.

Sie bezahlte die Rechnungen immer auf Grundlage der Angebotspreise, die sie wie Festpreise behandelte. Sie berücksichtigte hierbei nicht, dass es sich jedoch bei den Angeboten der Agentur gemäß dem zugrunde liegenden Agenturvertrag um Kostenvoranschläge und nicht um Festpreise handelte, so dass Abweichungen möglich waren. Die Agentur hatte sich deswegen gegenüber der Bundestagsfraktion verpflichtet, die Rechnungen von Unterauftragnehmern zu kontrollieren. Eine solche Verpflichtung wäre bei Festpreisen ins Leere gelaufen, denn dann hätte alleine die Agentur ein wirtschaftliches Interesse an entsprechender Kontrolle gehabt.

Das Verhalten der Bundestagsfraktion war aus mehreren Gründen bedenklich:

- Die Bundestagsfraktion war dafür verantwortlich, mit den ihr zur Verfügung gestellten Mitteln wirtschaftlich umzugehen. Auch wenn sie diese Verantwortung vertraglich an die Agentur weitergegeben hatte, musste sie zumindest prüfen, ob diese der Verpflichtung ihr gegenüber nachkam. Dies wäre schon deswegen nötig gewesen, weil die Agentur eine auch umsatzabhängige Vergütung erhielt. Für sie waren hohe Umsätze (also hohe Preise) vorteilhaft. So hätte die Bundestagsfraktion beispielsweise von der Agentur vertraglich verlangen können, dass diese bei der Weitervergabe

von Produktionsaufträgen mehrere Angebote einholte und diese dem Angebot beifügte. Dies hat sie nicht getan.

- Somit konnte die Bundestagsfraktion nicht einmal prüfen, ob die ihr berechneten Kosten in der jeweiligen Höhe tatsächlich entstanden waren. Es war für die Bundestagsfraktion beispielsweise nicht erkennbar, ob und in welcher Höhe die Agentur bei ihren Verträgen mit Produktionsunternehmen usw. Rabatte oder Provisionen erhielt und ob sie diese an die Bundestagsfraktion weiterreichte.[110] Der Bundestagsfraktion waren regelmäßig nicht einmal die Vertragspartner der Agentur bekannt.

Die Bundestagsfraktion belegte ihren pauschalen Einwand, sie habe sich die Marktkonformität der Preise bestätigen lassen, nicht. Im Übrigen würde eine solche allgemeine einmalige Auskunft von einem anderen Anbieter nicht ausreichen, um die Marktkonformität und damit Wirtschaftlichkeit nachzuweisen.

Stellungnahme der Bundestagsfraktion

In Ihrer Stellungnahme hat die Bundestagsfraktion ausgeführt, sie hätte durch interne Regelungen sichergestellt gehabt, dass die vertraglich versprochenen Leistungen beiderseits eingehalten wurden. Die Bundestagsfraktion habe durch die Freizeichnung der Angebote die Aufträge erteilt. Die Agentur habe die Produktion überwacht und das Produktionsergebnis geprüft. Die Pressestelle habe die erbrachten Leistungen sachlich geprüft. Das Rechnungswesen habe sie rechnerisch geprüft. Der für das Finanzwesen zuständige Parlamentarische Geschäftsführer habe sie gegengezeichnet. Das Rechnungswesen habe sie dann beglichen. Durch diesen Ablauf habe sie sichergestellt, dass alles korrekt verlaufen sei.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Die Stellungnahme der Bundestagsfraktion entkräftet die Kritik des Bundesrechnungshofes nicht, da sie lediglich Sachverhalte behauptet, die die vorhandenen Unterlagen nicht abbilden.

Wie die Bundestagsfraktion die Wirtschaftlichkeit der Vertragsgestaltung sicherstellte und prüfte, ob die ihr berechneten Preise für die Eigenleistungen der Agentur und für die von der Agentur beschafften Fremdleistungen

---

[110] Siehe hierzu auch Nummer 4.2.7.

marktangemessen waren, ließ sich aus den Unterlagen nicht erkennen. Auch die geschilderte Kontrolle der erbrachten Leistungen durch die Pressestelle und die geschilderte Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit war in den Unterlagen weitgehend nicht dokumentiert. Die Bundestagsfraktion legte hierfür erbetene Belege weder während der Erhebungen noch im kontradiktorischen Verfahren vor. Es bleibt offen, ob die Bundestagsfraktion solche Unterlagen nicht anfertigte, oder ob sie die entsprechenden Unterlagen vor der Prüfung vernichtete. Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Darstellung fest.

4.2.3 Beauftragung und Abrechnung betreuter Veranstaltungen

Die Bundestagsfraktion beauftragte die Agentur damit, folgende Veranstaltungen vorzubereiten und zu betreuen:

- vier „Kulturfrühstücke" und eine „Kultursoiree" in Landau, St. Ingbert, Mainz, Bonn und Halle (Saale) (die letztgenannte Veranstaltung sagte sie wegen Hochwassers ab),
- dreizehn „Wirtschaftsdialoge" in Lübeck, Pforzheim, Bad Homburg vor der Höhe, Saarbrücken, Hamburg, Köln, Cottbus, Bremen, Warnemünde, Berlin, Alsdorf, Leipzig und Konstanz sowie
- Fraktionsstände auf zwei Bundesparteitagen in Berlin und Nürnberg.

Auf Grundlage eines Angebots der Agentur[111] vereinbarten Bundestagsfraktion und Agentur am 17. Januar 2013 für die Vorbereitung und Betreuung jeder Veranstaltung eine „Veranstaltungspauschale" über Euro:

---

[111] Agentur-Angebot 10385-12 v04 vom 6. Dezember 2012.

Tabelle 2: Agentur-Kalkulation einer Veranstaltungspauschale

lfd. Nr.	Posten	Projekt	Stunden / Stundensatz	Kosten netto in Euro
1				
2				
3				
4				
Summe				
Gesamtsumme				

Die Veranstaltungspauschale stellte die Agentur der Bundestagsfraktion für jede der durchgeführten Veranstaltungen in Rechnung.

Weitere Pauschalen vereinbarten Bundestagsfraktion und Agentur für:

- die Konfektionierung von Werbetüten mit Give-Aways und
- die Übertragung jeder Veranstaltung in das Internet (Veranstaltungs-streaming).[112]

Nicht in den Pauschalpreisen enthaltene Positionen rechnete die Agentur gegenüber der Bundestagsfraktion zusätzlich ab.

---

[112] Siehe hierzu unten Nummer 4.2.4.

Beispiel für eine Abrechnung:

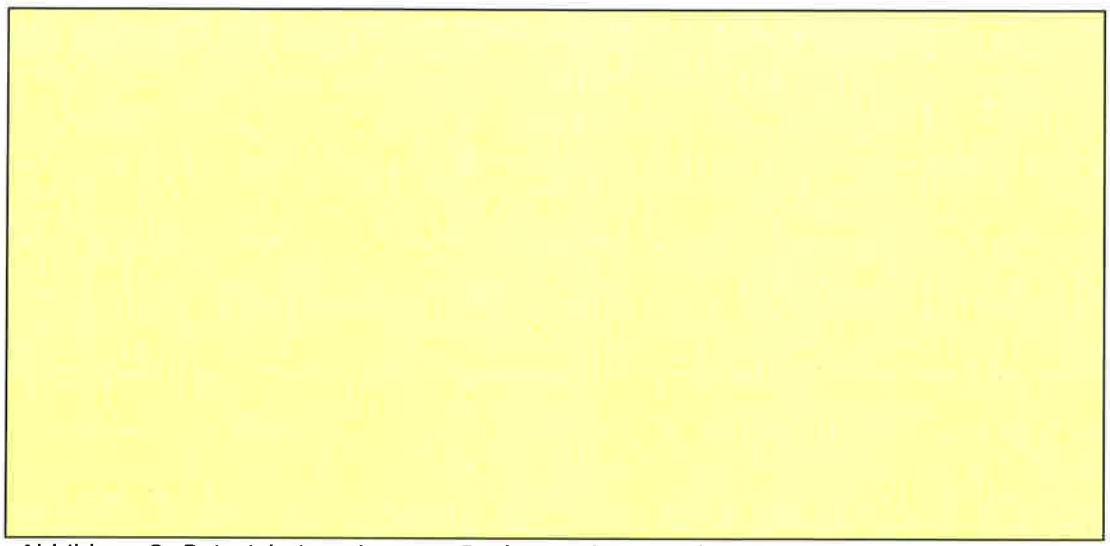


Abbildung 2: Beispiel einer Agentur-Rechnungslegung über Pauschalleistungen gemäß drei Angebotsnummern und Zusatzleistungen einer Veranstaltung (bis hierher netto ohne USt)

Auf alle Positionen berechnete die Agentur der Bundestagsfraktion jeweils zusätzlich den vertraglich vereinbarten Agenturaufschlag

( ) von .

Insgesamt verausgabte die Bundestagsfraktion für die genannten Veranstaltungen über Euro:

Tabelle 3: Zahlungen an die Agentur für die Veranstaltungen Bundesparteitag (BPT), Kulturfrühstück (KF), Kultursoiree (KS) und Wirtschaftsdialog (WD) im Jahr 2013 incl. Umsatzsteuer (in Euro)

Veranstaltung Nr.	Art der Veranstaltung	Datum	Ort	Gesamtrechnungsbetrag	davon für									
					Veranstaltungspauschale der Agentur siehe Tabelle 2	Pauschalpreis für Livestreaming und Satellitenupload, ggf. zzgl. Videodokumentation*, W-LAN u.ä.	Pauschalpreis für Konfektionierung von Give-away-Tüten,	Raummiete und Nebenkosten, ggf. Möblierung Bühne und Saal	zusätzliche Technik (Hardware und Personal)	Catering und Nebenkosten	Musik	Sanitäter, Security, Betreuung,	von der Agentur berechnete Reisekosten und ggf. zusätzliche Personalkosten	Geschenke für Diskutanten (Blumen, Bücher etc.), Fotos, Flyer u. ä
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	BPT	9./10.3.	Berlin											
2	BPT	4./5. 5.	Nürnberg											
3	KF	3.03.	Landau											
4	WD	11.04.	Lübeck											
5	KS	21.04.	St. Ingbert											
6	KF	28.04.	Mainz											
7	WD	30.04.	Pforzheim											
8	WD	06.05.	Bad Homburg											
9	WD	22.05.	Saarbrücken											
10	KF	26.05.	Bonn											
11	WD	27.05.	Hamburg											
12	WD	29.05.	Köln											
13	WD	?.6.	Cottbus											
14	KF	20.06.	Halle (storniert)											
15	WD	20.06.	Bremen											
16	WD	25.06.	Warnemünde											
17	WD	26.06.	Berlin											
18	WD	30.06.	Alsdorf											
19	WD	01.07.	Leipzig											
20	WD	17.07.	Konstanz											
			Summe											

blau unterlegte Zellen: Für diese Positionen

Die Bundestagsfraktion beglich die Rechnungen für die Veranstaltungen 1 bis 7[113] ohne Beanstandung. Am 21. Juni 2013[114] monierte die Bundestagsfraktion

---

113 Siehe Tabelle 3.

114 E-Mail der Fraktionsverwaltung an die Agentur vom 21. Juni 2013.

jedoch, dass die Agentur Kreativleistungen „nur für die vereinbarten Positionen“[115] in Rechnung stellen sollte; die übrigen Posten sollte die Agentur „nicht mit Gestaltungskosten [...] belegen, da dies nicht vereinbart wurde“.

Die Agentur antwortete am 24. Juni 2013[116]:

- auf die Positionen für die Veranstaltungen
- auf die Position für die Veranstaltungen .[117]

---

115 Welche Posten vereinbart waren, ließ sich der noch vorhandene Dokumentation nicht entnehmen.

116 E-Mail der Agentur vom 24. Juni 2013.

117 Rechnungen mit den Nummern 0205-13, 0223-13 und 0269-13.

Am 17. Oktober 2013[118] stellte die Agentur die Pauschale für das der Veranstaltungen doch noch nachträglich in Rechnung – mit brutto Euro. Dieser Betrag war zum Stichtag 22. Oktober 2013 Bestandteil der in der Schlussrechnung der Bundestagsfraktion ausgewiesenen Verbindlichkeiten. Er war im November 2014 noch offen. Es wurde dem Bundesrechnungshof mitgeteilt, es gebe ein mündliches „Gentlemen's Agreement" mit der Agentur, nach dem die Fraktion die Rechnung nicht bezahlen müsse.[119] Weitere Unterlagen hierzu gab es nicht. In der Schlussbesprechung teilten die Liquidatoren mit, sie hätten mit der Agentur einen Vergleich über diese und andere Positionen geschlossen. Unterlagen hierzu legten sie dem Bundesrechnungshof trotz Aufforderung[120] nicht vor.

Würdigung des Bundesrechnungshofes

(1) Der beschriebene Vorgang, bei dem die Agenturpauschale zunächst berechnet, dann teilweise storniert, dann nachberechnet und anschließend gegebenenfalls mündlich wieder storniert wurde, lässt eine ordnungsgemäße Vertragsabwicklung und Dokumentation zweifelhaft erscheinen.

Nach den vorliegenden Unterlagen hatte die Agentur angeboten, die Agenturpauschale nicht mehr auf zu erheben. Die Bundestagsfraktion hätte dies zum Anlass nehmen sollen, bereits bezahlte Aufschläge für die zeitlich vorgelagerten Veranstaltungen in Landau (nur Reisekosten), Lübeck, St. Ingbert, Mainz und Pforzheim (beide Kostenblöcke) zurückzufordern. Die betreffenden Positionen summierten sich auf brutto Euro. Bisher hat die Bundestagsfraktion den Betrag immer noch nicht zurückgefordert.

Stattdessen berechnete die Agentur die Pauschale dann sogar für einige weitere Positionen nach. Die Schlussrechnung der Fraktion vom 22. Oktober 2013 wies entsprechende Verbindlichkeiten aus. Den Unterlagen ließ sich nicht entnehmen, dass die Agentur die Nachberechnung inzwischen – wie die Bundestagsfraktion mitteilte – storniert hatte. Aus Gründen der Rechtssicherheit sollte

---

118 Rechnung Nr. 0366-13.
119 Telefonische Auskunft des Steuerberaters der Bundestagsfraktion vom November 2013.
120 Nummer 4.2.3 der Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes vom 14. März 2016.

dies geschehen. Dies läge im Übrigen auch im Interesse der Agentur, die sonst die in der Rechnung enthaltene Umsatzsteuer an das Finanzamt abführen muss.[121] Der Bundesrechnungshof hatte die Bundestagsfraktion daher aufgefordert, einen eventuell inzwischen geschlossenen Vergleich mit der Agentur vollständig vorzulegen.

(2) Die Bundestagsfraktion hat einen solchen Vergleich nicht vorgelegt und ist in ihrer Stellungnahme auf diesen Sachverhalt nicht eingegangen. Der Bundesrechnungshof muss daher davon ausgehen, dass die Bundestagsfraktion bisher keinen Vergleich mit der Agentur geschlossen hat.

4.2.4 Veranstaltungsstreaming und Videodokumentationen

(1) Die Bundestagsfraktion vereinbarte mit der Agentur einen Pauschalpreis von Euro je Veranstaltung für das Streamen von Veranstaltungen im Internet.[122] (Weitere Euro kamen regelmäßig hinzu, wenn am Ort kein Breitband-Anschluss vorhanden war und die Agentur diesen zusätzlich einrichtete.) Zu dem vereinbarten Leistungsspektrum gehörte auch, dass die Agentur der Bundestagsfraktion die Daten „als Film" zur Verfügung stellte:

Tabelle 4: Leistungspaket Veranstaltungsstreaming

1	**Aufzeichnung** der Veranstaltung mit 2 HD-Kameras, fest installiert, 120 Minuten, der Ton wird von der vorhandenen Audioanlage (PA) abgenommen
2	**Sicherung und Bereitstellung** des Audio/Video-Signals
3	**Übergabe** des Audio/Video-Signals zum Streaming
4	**Bereitstellung** des Streaming-Signals auf einem Streaming-Server
5	**Übernahme** der Streaming-Server-Adresse durch [die Agentur]
6	**Einbindung** auf verschiedenen Webseiten, z. B. www.freiheit-bewegt.de sowie anschließende Übergabe der Daten als Film zur Einbindung auf den Fraktionsseiten (durch die Pressestelle)

Bei zehn Veranstaltungen berechnete die Agentur zusätzlich brutto Euro für eine „Videodokumentation". Hierzu lagen weder Angebote noch schriftliche Aufträge noch sonstige Unterlagen vor. Ohne Beanstandung bezahlte die Bundestagsfraktion hierfür insgesamt weitere Euro.

---

121 Abschnitt 14.11 Absatz 1 Umsatzsteueranwendungserlass.

122 Angebot Nummer 10197-13 vom 15. März 2013, Annahme durch die Fraktion am 18. März 2013.

(2) Der Bundesrechnungshof hat hier einen möglichen Verstoß gegen das Gebot der Wirtschaftlichkeit gesehen. Denn nach den geprüften Unterlagen war nicht auszuschließen, dass die Bundestagsfraktion für eine Leistung zweimal oder für eine geringe Mehrleistung einen hohen Preis zahlte.

Die Bundestagsfraktion zahlte für „Videodokumentationen" jeweils dieselbe Summe noch einmal, die sie bereits jeweils für das Leistungspaket Veranstaltungsstreaming zahlte. Zu diesem Leistungspaket gehörte es, dass die Agentur jeweils einen Film erstellte. Mangels Unterlagen ist für den Bundesrechnungshof nicht erkennbar, ob und welche Mehrleistungen die „Videodokumentationen" gegenüber den Filmen enthielten. Insbesondere fehlten Dokumentationen, Leistungsbeschreibungen und Belegexemplare der jeweils erstellten Filme.

(3) Auf diesen Sachverhalt ist die Bundestagsfraktion in ihrer Stellungnahme nicht eingegangen. Sie trug insbesondere keine abweichende Sachverhaltsdarstellung oder Würdigung vor. Dies bestätigt die Schlussfolgerung, dass sie die Agentur für dieselbe Leistung zweimal und damit Euro zu viel bezahlte.

4.2.5 Abrechnung für die Betreuung der Organisation bei Parteitagen

Bei den Bundesparteitagen der FDP in Berlin und in Nürnberg war die Bundestagsfraktion jeweils Gast. Sie zahlte Standmieten an ein Beteiligungsunternehmen der Partei bzw. an die Partei selbst[123] und war mit vielen Beschäftigten vertreten.

Die Agentur berechnete der Bundestagsfraktion für die Bundesparteitage jeweils die vollen Veranstaltungspauschalen.[124] Darin enthalten waren Pauschalleistungen von Euro[125] für

- die inhaltliche und organisatorische Vorbereitung der Veranstaltungen,
- die Projektleitung vor Ort sowie
- die Einrichtung und personelle Besetzung des Empfangsbereiches.

---

123 Siehe oben Nummer 2.4.

124 Siehe Nummer 4.2.3, dort Tabelle 2.

125 Berechnung: Euro Pauschale x (Agenturzuschlag) x 1,19 (Umsatzsteuer) x 2 (Zahl der Veranstaltungen) = Euro.

Die Bundestagsfraktion beglich die Rechnungen ohne Beanstandung. Bei der Schlussbesprechung teilte die Bundestagsfraktion mit, es habe sich um Leistungen nur für die Betreuung des Fraktionsstands gehandelt.

Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat dies nicht für zulässig gehalten. Die Bundestagsfraktion durfte hierfür keine vollständige Veranstaltungspauschale zahlen.

Die inhaltliche und organisatorische Vorbereitung des Parteitags sowie die Projektleitung des Parteitags und die Einrichtung und personelle Besetzung des Empfangsbereichs für den Parteitag waren Aufgabe der FDP, nicht der Bundestagsfraktion. Wenn die Agentur die genannten Leistungen im Auftrag der Bundestagsfraktion erbracht hätte, wäre dies eine unzulässige Zuwendung der Bundestagsfraktion an die Partei gewesen.[126]

Sofern die Partei – wie von der Bundestagsfraktion angegeben – die Aufwendungen für den Parteitag selbst trug, hätte die Bundestagsfraktion die Rechnung der Agentur entsprechend kürzen müssen. Für die Organisation nur eines Standes hätte sie nicht die gleiche Summe wie für die Organisation einer kompletten Veranstaltung zahlen dürfen. Indem sie dies unterließ, verstieß sie gegen die Gebote der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit. In diesem Falle sollte die Bundestagsfraktion eine Rückforderung gegenüber der Agentur prüfen.

Stellungnahme der Bundestagsfraktion

In ihrer Stellungnahme hat die Bundestagsfraktion ausgeführt, dass sie nicht den Empfangsbereich für die Partei besetzt habe. Sie habe an ihren Informationsständen die Arbeit der Fraktion dargestellt. Dies entspreche einer jahrzehntelangen Praxis, die der Bundesrechnungshof bisher nicht beanstandet habe.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Die Ausführungen in der Stellungnahme gehen nicht auf die Kritik des Bundesrechnungshofes ein, dass die Bundestagsfraktion die Agentur nicht für die Vorbereitung einer Veranstaltung der Partei hätte bezahlen dürfen. Dies gilt unabhängig davon, ob die Agentur diese Veranstaltung tatsächlich ausrichtete. Nach dem Vorbringen der Bundestagsfraktion erbrachte die Agentur für die

---

[126] § 50 Absatz 4 Satz 2 AbgG.

Zahlungen keine entsprechende Gegenleistung. Die Bundestagsfraktion hätte die Veranstaltungspauschale daher zumindest stark kürzen müssen. Indem sie stattdessen die vollständige Summe zahlte, handelte sie nicht wirtschaftlich. Bei seiner Prüfung des Liquidationsverfahrens wird der Bundesrechnungshof untersuchen, ob die Bundestagsfraktion die überzahlte Summe wenigstens zurückforderte.

4.2.6 Production-Fee für Infospot

Entsprechend einem Angebot der Agentur[127] erteilte die Bundestagsfraktion am 23. Mai 2013 einen Auftrag über Euro zur Produktion des Infospots „Vier gute Jahre". In dem Angebot enthalten war die Position *Production-Fee Agentur- bzw. Produktionsaufschlag, Risikoaufschlag für Überstunden, Planänderungen etc.* für brutto Euro[128].

Die Agentur berechnete[129] der Bundestagsfraktion den Preis wie im Angebot, erteilte aber in derselben Rechnung eine Gutschrift über brutto 10 817,58 Euro für Einsparungen beim Hinzukauf von Stockmaterial[130].

Bei den Rechnungsunterlagen war folgender Vermerk[131]

„Die Gesamtkosten sind mit rd. Euro[132] so, wie ursprünglich im Angebot veranschlagt. Auch die Abzüge wegen weniger Stockmaterial erscheinen in der Höhe nachvollziehbar (insgesamt waren es statt der im Angebot veranschlagten 40 Filmausschnitte im finalen Film nur 28, die wir gekauft haben).

Ich möchte jedoch darauf hinweisen, dass wir nicht nur weniger Stockmaterial genutzt haben für die Filmerstellung, sondern dass auch das Wetter mitgespielt hat beim Dreh. Im Angebot ist jedoch eine Production-fee in Höhe von Euro[133] als Puffer für Überstunden, Schlechtwetter usw. aufgeführt worden. Hier müsste geprüft werden, ob diese Kosten tatsächlich angefallen sind und wofür. Das müsste [die Agentur] darlegen."

---

127 Angebot 10276-13-v02 vom 17. Mai 2013.

128 Rechnung: Euro netto x (Agenturpauschale) x 1,19 (Umsatzsteuer) = Euro.

129 Rechnung Nr. 0205-13, Pos. 1.81.

130 Als Stockmaterial bezeichnet man vorgefertigte Fotos oder Filmsequenzen, die für eigene Filme hinzugekauft werden können.

131 E-Mail der Pressestelle an die Buchhaltung vom 13. Juni 2016, ebenso Vermerk vom 14. Juni 2013 der Buchhaltung an die Leitung der Fraktionsverwaltung zur Agenturrechnung 0185-13.

132 Dies ist der Nettobetrag ohne Agenturpauschale und Umsatzsteuer.

133 Dies ist der Nettobetrag ohne Agenturpauschale und Umsatzsteuer.

Weitere Unterlagen oder Hinweise darauf, dass die Bundestagsfraktion bei der Agentur rückgefragt hätte, befanden sich nicht bei dem Vorgang. Die Bundestagsfraktion beglich die Rechnung ohne Abzüge.

Würdigung des Bundesrechnungshofes

(1) Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass die Bundestagsfraktion die Production-Fee nicht hätte bezahlen dürfen.
Es entspricht den Geboten der Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit, dass die Bundestagsfraktion nur das bezahlt, was vereinbart und geleistet wurde. Bei dem Angebot für den Infospot handelte es sich nach dem mit der Agentur geschlossenen Vertrag nicht um einen Festpreis, sondern um einen Kostenvoranschlag.[134] Dafür spricht auch, dass die Kosten für das Stockmaterial, soweit ersichtlich, nach tatsächlichem Aufwand abgerechnet wurden. Folglich hätte auch die Production-Fee nach tatsächlichem Aufwand abgerechnet werden müssen. Wie sich ihrer Beschreibung und dem Vermerk entnehmen lässt, war die Production-Fee (zumindest auch) als Reserve für eventuell entstehenden Mehraufwand angesetzt worden. Es entstand aber – auch dies lässt sich dem Vermerk entnehmen – kein Mehraufwand. Der Bundesrechnungshof hatte die Bundestagsfraktion daher aufgefordert, eine Rückforderung zu prüfen.

(2) Auf diesen Sachverhalt ging die Bundestagsfraktion in ihrer Stellungnahme nicht ein. Sie trug insbesondere keine abweichende Sachverhaltsdarstellung oder Würdigung vor. Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Auffassung fest. Bei seiner Prüfung des Liquidationsverfahrens wird der Bundesrechnungshof prüfen, ob die Bundestagsfraktion eine Rückforderung geprüft hat.

4.2.7 Vergütung der Agentur

4.2.7.1 Thematische Einführung und normativer Kontext

Es gibt verschiedene Varianten für die Vergütung von Agenturen:[135]

- Die Agentur erhält von Verlagen, Media-Dienstleistern und / oder anderen Fremdanbietern branchenüblich verschiedene Provisionen und Rabatte.

---

134 Siehe oben Nummer 4.2.2.

135 Michael Martinek, Mediaagenturen und Medienrabatte, Medienrabatte zwischen Weiterleitungspflicht und Kommerzialisierbarkeit im Strukturwandel der Mediaagenturen zu Media-Handelsunternehmen, 1. Auflage 2008, Seite 6 ff.; Muster eines Media Agenturvertrags in Eberhard Kolonko, Verträge mit Kommunikationsagenturen, Musterverträge mit Kommentierungen, Frankfurter Allgemeine Buch, 1. Aufl. 2012 auf Seite 89 ff.

Hierzu gehört eine Vermittlungsprovision („AE-Provision“ [136]) von 15 %.[137] Dies gilt insbesondere bei Werbeschaltungen.

- Diese Vermittlungsprovision war lange Zeit im Endpreis, den die Agentur den werbetreibenden Unternehmen berechnet, enthalten. Traditionell war dies mit etwa 85 % der Gesamterträge die Haupteinnahmequelle der Agenturen. Hierzu traten Honorarerträge aus Beratungen oder ein sogenanntes „Servicefee“ von etwa 1 bis 3 % für Druck- / Produktionskosten und Fremdkosten wie Fotografen usw.
- Dieses System wurde weitgehend dadurch abgelöst, dass sich die Werbetreibenden die Rabatte von den Agenturen weiterleiten lassen.[138] Die Agentur berechnet je nach Vertragsgestaltung bis zu 17,65 % Service-Fee auf den weitergereichten Preis. Im Ergebnis führt dies zu einer ähnlichen oder gleichen Vergütung wie bei der ersten Variante.[139]
- Zusätzlich zu den traditionellen AE-Provisionen erhalten Agenturen inzwischen von den Media-Unternehmen sogenannte AT-Vergünstigungen[140].[141] Werbetreibende können diese Provisionen der Agentur ganz oder teilweise als Vergütungsbestandteil belassen oder mit der Agentur vereinbaren, dass diese die Rabatte an sie weiterreicht.
- Daneben gibt es Mischformen dieser Varianten.

---

136 „AE“ steht für Annoncen-Expedition.

137 Eberhard Kolonko in Hamburger Kommentar gesamtes Medienrecht, 2. Auflage 2012, fünfter Teil drittes Kapitel III. 1. Randnummern 47 (Seite 1326) und 55 ff. (Seite 1328 f.): Beispiel: Anzeigenpreislisten von Gruner und Jahr (http://www.gujmedia.de/online/preise/rabatte-termine/ (aufgerufen am 29. Dezember 2015)).

138 Siehe hierzu Michael Martinek, Macht und Recht der Mediaagenturen – Der Streit um die TV-Freispots als Streugut oder Handelsware, „jM“ (juris - Die Monatszeitschrift) 2015, Seite 6 ff., D III. und E I.; Urteil des Oberlandesgericht München vom 23. Dezember 2009, Aktenzeichen: 7 U 3044/09

139 Beispiel: 100,- Listenpreis – 15% AE = 85 Euro; 85 Euro zzgl. 17,65% = 100,- Euro.

140 AT-Vergünstigungen sind Rabatte, Boni und Vergünstigungen, welche die Vermarkter oder werbedurchführenden Unternehmen den Agenturen auf der Grundlage ihrer Einkaufskonditionen in jeweils individuell ausgehandelten Vertragsbestandteilen gewährleisten und die daher nicht in den Preislisten oder AGB der werbedurchführenden Unternehmen auftauchen (Michael Martinek, Macht und Recht der Mediaagenturen – Der Streit um die TV-Freispots als Streugut oder Handelsware, „jM“ 2015, D.III. (Seite 10)).

141 Siehe hierzu Michael Martinek, Macht und Recht der Mediaagenturen – Der Streit um die TV-Freispots als Streugut oder Handelsware, „jM“ 2015, Seite 6 ff.; siehe auch die Sachverhaltsdarstellung des Urteils des Landgerichts Düsseldorfs vom 12. Mai 2009, Aktenzeichen 6 KLs – 1160/ Js 26113/05, Randnummer 54 f. (Juris).

4.2.7.2 Sachverhalt

Als Vergütung vereinbarten Bundestagsfraktion und Agentur eine Mindestvergütung von Euro für das Jahr 2012, die mit der Gesamtvergütung verrechnet werden sollte.[142] Für das Jahr 2013 vereinbarten sie eine Mindestvergütung von Euro.[143]

Die Gesamtvergütung errechnete sich aus mehreren Positionen:

- Für Werbeberatung und -gestaltung erhielt die Agentur ein Honorar in Höhe von .[144]
- Für Finalisierung, Reinzeichnung und Reinlayout vereinbarten Bundestagsfraktion und Agentur .[145]
- Bei Werbemittelproduktionen wollten die Vertragsparteien das Honorar jeweils mit den Kostenvoranschlägen vereinbaren.

Keine Regelung enthielt der Vertrag zu dem Umgang mit Provisionen oder Rabatten der Agentur, beispielsweise, ob und in welchem Umfang sie diese an die Bundestagsfraktion weiterreichen musste.

Die Agentur stellte ihre Pauschale von für nahezu sämtliche Leistungen in Rechnung, also auch für eigene Leistungen, die sie bereits mit einem abrechnete, und für sämtliche Fremdleistungen (Druckereien, Film-crews, Messebauer, Transportunternehmen, Raum- und Raumnebenkosten, Möblierung, Zusatztechnik, Zusatzpersonal, Geschenke u.v.a.m.) – mit Ausnahme eines Teils der Reise- und Cateringkosten.[146]

Die Bundestagsfraktion zahlte daher hierfür (zusätzlich zu den mit Stundensätzen abgerechneten Leistungen) über Euro:

---

142 Abschnitt B Nummer 1 des Vertrags.
143 Abschnitt A Nummer 3 der Vertragsverlängerung vom 26. September 2012.
144 Abschnitt E Nummer 2 des Vertrags.
145 Abschnitt E Nummer 3 des Vertrags.
146 Siehe zur späteren Kürzung bei Veranstaltungen Nummer 4.2.3.

Tabelle 5: Von der Agentur im Jahr 2013 gegenüber der Fraktion in Rechnung gestellte Eigen- und Fremdleistungen und dazu in Ansatz gebrachte („Agenturpauschale")

Leistungen	Bruttoumsatz	zuzüglich (Agentur-pauschale) B.1 und B.2	Rechnungsbetrag gesamt
B.3: Werbeberatung, Werbegestaltung und Finalisierung			
B.4: Werbemittelproduktion (Fremdleistungen)			
ein Teil der Reisekosten	22.999,83	0,00	22.999,83
			3.951.563,83

4.2.7.3 Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat erhebliche Zweifel daran gehabt, dass die Bundestagsfraktion bei der Vergütungsregelung und Vergütung der Agentur das Gebot der Wirtschaftlichkeit hinreichend beachtet hatte.

(1) Die Bundestagsfraktion hatte sich verpflichtet, der Agentur auf das gesamte Werbebudget einen zu zahlen („ "). Dies mag vom Grundsatz her sachgerecht gewesen sein für diejenigen Leistungen, bei denen die Agentur als Vermittler tätig wurde. Denn hier entstand ihr ein entsprechender Aufwand für Vertragsanbahnung, Vertragsschluss, Vertragsdurchführung und Abrechnung mit Fremdfirmen. Die Bundestagsfraktion zahlte der Agentur jedoch diesen Aufschlag auch für Leistungen, die die Agentur selbst erbrachte, und die bereits mit Stundensätzen oder Pauschalpreisen abgegolten waren.

Dass der pauschale Aufschlag auf alle Positionen nicht sachgerecht war, hatte auch die Bundestagsfraktion erkannt. Sie forderte, bei den von der Agentur für sie durchgeführten Veranstaltungen den Aufschlag „nur für die vereinbarten Positionen" in Rechnung zu stellen. [147] Auf eine neue geänderte Vergütungsstruktur, insbesondere für die von ihr schon mit Stundensätzen abgerechneten Leistungen, drängte sie dann allerdings nicht.

(2) Hinzu kam, dass es die Bundestagsfraktion versäumte, in den Agenturvertrag Regelungen zur Behandlung von (branchenüblichen) Agenturprovisionen

---

[147] Siehe Nummer 4.2.3.

und -rabatten aufzunehmen. Insgesamt stellte die Agentur der Fraktion Fremdleistungen von mehr als Mio. Euro in Rechnung. Bei einer durchschnittlichen Agenturprovision von würde dies zu weiteren Euro Vermittlungsprovisionen führen. Es ist nicht (mehr) branchenüblich, Provisionen und Rabatte vollständig einer Agentur zu überlassen. Die Bundestagsfraktion hätte dies dann zumindest bei der Höhe der von ihr zu zahlenden Vergütung, insbesondere bei der , berücksichtigen müssen. Die Bundestagsfraktion hätte dies in ihren Unterlagen dokumentieren müssen. Dies war nicht der Fall. Weder aus den Unterlagen noch aus der Vergütungshöhe ließ sich erkennen, dass die Bundestagsfraktion Agenturprovisionen oder Rabatte bei der Vergütungsvereinbarung mit der Agentur mindernd berücksichtigt hätte.

(3) Insgesamt erhielt die Agentur daher neben den aufgrund von Stundensätzen abgerechneten Euro und der von Euro (davon Euro auf die bereits mit abgerechneten Leistungen) weitere Vergütungen durch Rabatte, Boni usw. und somit eine Gesamtvergütung von – branchenübliche Rabatte vorausgesetzt – geschätzt über Euro bei einem Gesamtbudget von Euro.

4.2.7.4 Stellungnahme der Bundestagsfraktion

In Ihrer Stellungnahme hat die Bundestagsfraktion erwidert, dass Rückvergütungen von Rabatten für Werbemittel vor Jahrzenten üblich gewesen sein mögen; dies sei seit Jahren jedoch nicht mehr der Fall. Dies habe ihr eine große Anwaltskanzlei, welche Medienagenturen regelmäßig vertrete, bestätigt.

4.2.7.5 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Darstellung und Würdigung fest.

Die Bundestagsfraktion hat der vom Bundesrechnungshof geschätzten Höhe der Gesamtvergütung der Agentur nicht widersprochen. Der Bundesrechnungshof geht daher davon aus, dass seine Berechnung zutrifft. Die Gesamtvergütung von etwa des Vertragsvolumens hält er – unabhängig von der genauen Vertragsgestaltung – für nicht wirtschaftlich, zumal mehr als der Vergütung aus pauschalen Zuschlägen bestehen.

Er bleibt auch bei seiner Auffassung, dass solche Verträge nicht üblich sind. Dabei ist die Erwiderung unter Bezugnahme einer Anwaltskanzlei aus dem Lager der Medienagenturen nicht erheblich. Wie der Bundesrechnungshof

bereits ausgeführt hat, gibt es verschiedene angemessene vertragliche Gestaltungsmöglichkeiten. Wenn die Bundestagsfraktion von einer Rückvergütung von Rabatten usw. absehen wollte, hätte sie eine entsprechend niedrigere Medienpauschale vereinbaren können und müssen.[148]

4.2.8 Zusammenfassende Würdigung der Vertragsbeziehungen zur Agentur

Im Ergebnis ging aus den Unterlagen nicht hervor, dass die Bundestagsfraktion bei ihrem Vertrag mit der Agentur das Gebot der Wirtschaftlichkeit hinreichend beachtete:

- Unterlagen zum Zustandekommen des Vertrages waren nicht mehr vorhanden. Bei der Vertragsgestaltung regelte die Bundestagsfraktion nicht, ob und in welchem Umfang die Agentur Rabatte an sie weiterleiten musste. Anstatt sich diese – wie branchenüblich – ganz oder teilweise auszahlen zu lassen, überließ sie diese somit vollständig der Agentur, was deren Gesamtvergütung erhöhte.
- Es war nicht erkennbar, dass die Bundestagsfraktion bei der Beauftragung der Agentur mit einzelnen Maßnahmen Vergleichsangebote eingeholt hätte oder sonst geprüft hätte, ob die ihr von der Agentur für deren Leistungen und für Fremdleistungen berechneten Preise angemessen waren. Sie ließ sich die Rechnungen von Fremdleistungserbringern nicht vorlegen.

Die Bundestagsfraktion wurde daher ihrer Verantwortung, mit den ihr zur Verfügung gestellten öffentlichen Mitteln wirtschaftlich umzugehen, nicht hinreichend gerecht.

4.2.9 Stellungnahme der Bundestagsfraktion

In ihrer Stellungnahme hat die Bundestagsfraktion ausgeführt, der Bundesrechnungshof habe keine Belege dafür, dass sie bei den Verträgen mit der Agentur das Gebot der Wirtschaftlichkeit nicht eingehalten habe.

4.2.10 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest.

Der Bundesrechnungshof übermittelte der Bundestagsfraktion den von ihm erhobenen (vorläufigen) Sachverhalt einschließlich der Quellen und seine

---

[148] Siehe im Einzelnen Nummer 4.2.7.1.

Würdigung desselben mit seiner Prüfungsmitteilung vom 14. März 2016. Er bat die Bundestagsfraktion, im kontradiktorischen Verfahren Stellung zu nehmen. Bereits bei seinen Erhebungen hatte er die Bundestagsfraktion gebeten, die von ihr vernichteten Unterlagen zu dem Vertrag bei ihrem Vertragspartner erneut zu beschaffen. Der Vertreter der Bundestagsfraktion hatte daraufhin erwidert, dies gehöre nicht zu den Aufgaben der Bundestagsfraktion.

Die Bundestagsfraktion hätte auf etwaige Fehler oder abweichende Darstellungen substantiiert hinweisen und diese gegebenenfalls belegen müssen, um so zur Aufklärung des Sachverhalts weiter beizutragen.[149] Dass sich die Bundestagsfraktion nun pauschal darauf beruft, der Bundesrechnungshof habe keine Belege für unwirtschaftliches Verhalten, hält der Bundesrechnungshof daher für nicht ausreichend.

4.3 Vertragsbeziehungen zu einem Institut für Meinungsumfragen

Die Fraktion schloss am 30. März 2011 einen Vertrag mit einem Institut für Meinungsumfragen (Institut). Die Laufzeit des Vertrages begann am 1. April 2011 und betrug ein Jahr. Die Vertragsparteien verlängerten den Vertrag nicht. Vertragsgegenstand war die kontinuierliche Beratung der Fraktion in Fragen der mittel- und längerfristigen umfragebasierten Themenplanung und der demoskopiegestützten Analyse politischer Meinungstrends. Als Entgelt vereinbarten die Vertragsparteien Euro (brutto), fällig in vier gleichen Teilraten jeweils nach Rechnungstellung zum 1. Juni 2011, 1. September 2011, 1. Dezember 2011 und 1. März 2012.

Im Prüfungszeitraum legte das Institut mit Datum 10. September 2013 eine Honorar-Schlussrechnung für *„Demoskopiegestützte Begleitung und Beratung der FDP-Bundestagsfraktion, Zeitraum der Leistungserbringung Mai 2010 bis September 2013*" vor:

Gesamtbrutto	Euro
abzüglich Abschlagsrechnung vom 07.07.2011 brutto	Euro
abzüglich Abschlagsrechnung vom 26.09.2011 brutto	Euro
Restbetrag brutto	**Euro**

[149] §§ 95, 96 Absatz 1 Satz 1 BHO, siehe zur Pflicht zur Äußerung auch BSGE 52, 294 = Urteil des Bundessozialgerichts vom 23. November 1981, Aktenzeichen 8/8a RK 15/80, Randnummer 27 f. (Juris); Engels in: Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht, Randnummer 24 f. zu § 96 BHO.

Die Fraktion beglich den berechneten Restbetrag am 30. September 2013. Sie verbuchte die Zahlung im Sachkonto 4900 (Gutachter / Beratungskosten). Unterlagen zu den vom Institut erbrachten Leistungen waren nicht vorhanden.

Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes

Nach den bislang vorliegenden Unterlagen zahlte die Bundestagsfraktion für Leistungen, die sie nicht oder nicht im vereinbarten Umfang in Anspruch nahm. Dies verstieß gegen das Gebot, wirtschaftlich zu handeln.

Aus dem Vorgang ließ sich nicht entnehmen, warum das Institut die Rechnung so spät stellte. Der große zeitliche Abstand zwischen den beiden Abschlagsrechnungen (Juli und September 2011) und der Schlussrechnung (10. September 2013, anstatt wie vereinbart Dezember 2011 und März 2012) könnte ein Hinweis darauf sein, dass die Bundestagsfraktion die Leistungen zumindest nicht in dem vereinbarten und bezahlten Umfang benötigte. Hierauf deutet auch der vom Institut in Rechnung gestellte Zeitraum der Leistungserbringung hin: Leistungsbeginn im Mai 2010 (der Vertrag wurde erst im April 2011 geschlossen), Leistungsende im September 2013 (der Vertrag endete gemäß den vorhandenen Unterlagen schon Ende März 2012).

Es gab keine Unterlagen, welche Leistungen die Bundestagsfraktion tatsächlich in Anspruch genommen hatte.

Unabhängig hiervon bergen von Bundestagsfraktionen veranlasste Meinungsumfragen und sich auf deren Ergebnisse stützende Beratungen durch demoskopische Institute eine erhebliche Gefahr der missbräuchlichen Mittelverwendung für Parteizwecke. Mangels entsprechender Unterlagen konnte der Bundesrechnungshof nicht prüfen, ob sich die Inanspruchnahme des Instituts im Rahmen der zulässigen Fraktionstätigkeit bewegte.

Stellungnahme der Bundestagsfraktion

In ihrer Stellungnahme hat die Bundestagsfraktion ausgeführt, dass sich aus einer „schlichten Missbrauchsgefahr" noch kein Verdacht für einen konkreten Missbrauchsfall ergebe. Auch die Parteien würden regelmäßig eigene Meinungsumfragen in Auftrag geben.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest.

Die Bundestagsfraktion erläuterte nicht, welche Leistungen sie sich vom Institut erbringen ließ und legte auch keinerlei Belege hierzu vor. Bei Meinungsumfragen hängt es stets vom konkreten Inhalt ab, ob sie noch den

Fraktionsaufgaben unterfallen oder bereits zum Bereich der Parteiarbeit gehören.

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.[150] 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.[151] Die Fraktionszuschüsse sind für die Finanzierung *„dieser der Koordination dienenden Parlamentsarbeit"* bestimmt und insoweit zweckgebunden.[152] Ausdrücklich verboten ist den Bundestagsfraktionen, dass sie Parteiaufgaben wahrnehmen.[153] Dies gründet auf ihrer Stellung. Die Bundestagsfraktionen sind zwar nicht Teil der öffentlichen Verwaltung.[154] Sie sind jedoch als ständige Gliederungen des Bundestages der „organisierten Staatlichkeit" eingefügt.[155] 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

---

150 § 50 Absatz 4 Satz 1 AbgG.

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

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

153 § 50 Absatz 4 Satz 2 AbgG.

154 § 46 Absatz 3 AbgG.

155 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).

der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht zulässig, dass Bundestagsfraktionen die ihnen vom Staat zur Verfügung gestellten Mittel hierfür zusätzlich einsetzen.[156]

5.1.2 Zulässiger Umfang der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen

(1) Die Fraktionen dürfen die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten.[157] Der zulässige Umfang einer solchen Unterrichtung ist gesetzlich nicht detailliert geregelt. Aus der Zweckbindung der öffentlichen Geldmittel für Fraktionsaufgaben[158] lässt sich jedoch unmittelbar ableiten, dass sie diese Geldmittel auch nur dann für Öffentlichkeitsarbeit einsetzen dürfen, wenn sie über Fraktionsaufgaben unterrichten. Dies erfordert einen eindeutigen Bezug der Öffentlichkeitsarbeit zu den Fraktionsaufgaben. Ein besonders strenger Maßstab ist anzulegen, wenn es um die Abgrenzung zur Öffentlichkeitsarbeit der Parteien geht.[159] Entsprechendes gilt für die Abgrenzung zur mandatsbezogenen Öffentlichkeitsarbeit.[160]

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.[161]

Ist eine Maßnahme danach zulässig, kann die Fraktion frei entscheiden, ob sie sie unter politischen Gesichtspunkten für erforderlich hält. Dies betrifft beispielsweise 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.[162] Er hatte einzelne Maßnahmen der Bundestagsfraktionen daraufhin untersucht. Die bei dieser Prüfung entwickelten Maßstäbe hat er nun

---

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

157 § 47 Absatz 3 AbgG.

158 Siehe soeben Nummer 5.1.1.

159 Siehe hierzu Nummer 5.3.

160 Siehe hierzu Nummer 5.2.

161 Siehe zuletzt den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 15. Juli 2015, Aktenzeichen 2 BvE 4/12, Randnummer 86 (Juris).

162 Prüfungsmitteilungen an die Bundestagsfraktionen vom 18. November 2011, Aktenzeichen II 5 – 2008 – 0679; Schreiben an die Bundestagsfraktionen vom 22. November 2013 (gleiches Aktenzeichen).

auch auf die öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen der Bundestagsfraktionen im Wahljahr 2013 angewandt und weiterentwickelt.

5.2 Verwendung von Fraktionsmitteln für mandatsbedingte Kosten

5.2.1 Thematische Einführung und normativer Kontext

Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages erhalten eine monatliche Kostenpauschale.[163] Diese dient dem pauschalen Ausgleich für alle mandatsbedingten Kosten (Repräsentation, Einladungen, Wahlkreisbetreuung usw. einschließlich der hiermit verbundenen Öffentlichkeitsarbeit[164]), die auch sonst nicht aus dem der Lebensführung dienenden beruflichen Einkommen zu bestreiten sind.[165] 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).

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."[166]

Ebenfalls dürfen die Bundestagsfraktionen keine Aufwendungen von Abgeordneten übernehmen, die deren privater Lebensführung dienen. Hierfür erhalten die Abgeordneten eine sogenannte Abgeordnetenentschädigung als Alimentation.[167] Eine zusätzliche Zahlung durch die Fraktion würde gegen das verfassungsrechtliche Gebot verstoßen, alle Abgeordneten gleich zu behandeln und damit auch gleich zu bezahlen.[168]

---

163 § 12 Absatz 2 AbgG.

164 Nummer 1.1.4 der Prüfungsmitteilungen des Bundesrechnungshofes vom 18. November 2011 an die Bundestagsfraktionen Aktenzeichen II 5 – 2008 – 0679.

165 § 12 Absatz 2 Nummer 4 AbgG.

166 BVerfGE 80, 188, 231; siehe auch Braun, Jantsch, Klante, Kommentar zum Abgeordnetengesetz, 1. Auflage 2002, Randnummer 7 zu § 53.

167 § 11 AbgG; Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 1975, Aktenzeichen 2 BvR 193/74, 1. Leitsatz.

168 Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 1975, Aktenzeichen 2 BvR 193/74, Randnummer 43 f. (Juris).

5.2.2 Abgeordnetenplattform

Im Jahr 2011 beauftragte die FDP-Fraktion die bereits erwähnte AG[169], ein benutzerfreundliches Content Management-System (CMS) bereitzustellen. Dieses sollte die Abgeordneten der Bundestagsfraktion in die Lage versetzen, moderne und individuell gestaltete Internetseiten zu betreiben und zu vernetzen. Der Vertrag sollte bis zum 31. Dezember 2013 laufen.

Hierfür sowie für die erforderlichen Schulungen usw. zahlte die Bundestagsfraktion einmalig Euro. Hinzu kam eine monatliche Pauschale für den laufenden Betrieb von Euro. Im Jahr 2013 betrug die Summe für die Monate Januar bis September Euro.

Würdigung des Bundesrechnungshofes

Es ist nicht Aufgabe der Bundestagsfraktion, zusätzlich zu ihrer eigenen Internetpräsenz auch Internetseiten der einzelnen Abgeordneten zu erstellen bzw. zu unterstützen. Die Kosten hätten daher von den Abgeordneten selbst getragen werden müssen. Sofern und soweit es sich um Aufwendungen für den Wahlkampf handelt, käme der Ersatz durch die Partei in Betracht.[170]

Hierauf ist die Bundestagsfraktion in ihrer Stellungnahme nicht eingegangen.

5.2.3 Buchveröffentlichung eines MdB

Ein Abgeordneter gab ein Buch mit dem Titel

„ " heraus. Das Buch erschien bei der bereits erwähnten[171] AG. Die AG stellte dem Abgeordneten am 27. September 2013 für Produktion, Verpackung und Versand von 1 000 Exemplaren Euro in Rechnung. Die Fraktion buchte diese Rechnung ein. Auf der Rechnung befand sich ein Klebezettel mit dem handschriftlichen Vermerk, der Parlamentarische Geschäftsführer hätte vorab einen Zuschuss von 5 000 Euro zugesagt. Den Rest wolle der Abgeordnete privat bezahlen. Weiterhin war verfügt, den Klebezettel nicht zum Vorgang zu nehmen. Die Bundestagsfraktion bezahlte die Rechnung und berechnete dem Abgeordneten Euro. Der Bundestagsfraktion flossen keine Erlöse aus dem Buchverkauf zu.

---

169 Siehe Nummer 2.4.

170 Kammerbeschluss des BVerfG vom 26. Juli 1988, Aktenzeichen 1 BvR 614/88, Randnummer 1 (Juris).

171 Siehe oben Nummer 2.4 und Nummer 5.2.2.

Würdigung des Bundesrechnungshofes

Es bestand keine Rechtsgrundlage, aufgrund der die Bundestagsfraktion die an den Abgeordneten gerichtete Rechnung bezahlen durfte. Sie war weder Vertragspartnerin noch Rechnungsempfängerin. Gegebenenfalls hätte sie dem Abgeordneten die Kosten auf dessen Antrag hin erstatten dürfen. Hier hätte sie prüfen und dokumentieren müssen, warum es sich hierbei um die Finanzierung einer Fraktionsaufgabe und nicht um mandatsbedingte Kosten handelte. Dies tat sie nicht.

Hierauf ist die Bundestagsfraktion in ihrer Stellungnahme nicht eingegangen.

5.3 Keine Verwendung der staatlichen Mittel für Parteiwerbung[172]

5.3.1 Allgemeines

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob die Fraktionen staatliche Mittel für Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit einsetzen, die die Grenze zu 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.[173] Hierunter zählen alle Geld- oder geldwerten Leistungen, also auch die Finanzierung parteiwerbender Maßnahmen.[174] Unzulässige Spenden müssen die Parteien unverzüglich an die Bundestagsverwaltung weiterleiten.[175] Verstoßen Parteien hiergegen, müssen sie das Dreifache des entsprechenden Betrags abführen. Zuständig für die Sanktionierung ist der Präsident des Deutschen Bundestages.[176]

5.3.1.1 Abgrenzungsschwierigkeiten

Die Abgrenzung der (zulässigen) Unterrichtung der 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

---

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

173 § 25 Absatz 2 Nummer 1 des Gesetzes über die politischen Parteien (Parteiengesetz – PartG).

174 §§ 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).

175 § 25 Absatz 4 PartG.

176 § 31 c PartG.

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, soweit 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).[177] Entscheidend ist hierbei der Gesamteindruck einer Maßnahme.[178] Als Minimum ist zu fordern, dass die Fraktionen erkennbar als Fraktionen in Erscheinung treten, um eine Abgrenzung zur Parteiarbeit überhaupt 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.[179] Die Bundestagsfraktionen nachfolgender Parlamente sind allenfalls gesetzliche Rechtsnachfolger.[180] 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

---

177 Nummer 1.4.1 der Prüfungsmitteilungen an die Bundestagsfraktionen vom 18. November 2011 (Aktenzeichen II 5 – 2008 – 0679).

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

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

180 § 54 Absatz 1 Nummer 3, Absatz 7 AbgG; siehe auch Nummer 1.2.1.

Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit durch die Fraktionen, die in anderen Zeiten noch als zulässig angesehen werden können, vor Wahlen den Charakter von Wahlwerbung erlangen können.[181] Ob derartige Maßnahmen zulässig sind, lässt sich also stets nur in ihrem 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[182]) dürfen die Bundestagsfraktionen ihre mit öffentlichen Mitteln finanzierten Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit allenfalls aufrechterhalten, keinesfalls jedoch ausweiten.[183] 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 über die Bundestagswahl 2013 fest. Die Anordnung wurde am 13. Februar 2013 im Bundesgesetzblatt verkündet.[184]

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. Die Bundestagsfraktionen werfen erfahrungsgemäß dem Bundesrechnungshof insoweit vor, er übertrage damit unreflektiert die lediglich für die

---

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

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

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

184 Bundesgesetzblatt 2013 Teil I Seite 165.

Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung geltende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf die hiervon zu unterscheidenden Bundestagsfraktionen. Die Bundestagsfraktion erklärte in ihrer Stellungnahme darüber hinaus, der Bundesrechnungshof verlasse damit den gesetzlichen Rechtsrahmen und setze seinen rechtspolitischen Vorstellungen an die Stelle der Inhalte des parlamentarischen Gesetzes. Seine Aussagen und Feststellungen seien als unzulässig und rechtswidrig zurückzuweisen. Aus diesem Grund 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.[185] Einwirkungen der gesetzgebenden Körperschaften und von Regierung und Verwaltung auf diesen Prozess bedürften einer besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.[186] 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[187].

In der Grundsatzentscheidung zu den Schranken der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit[188] 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.

---

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

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

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

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

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.[189] 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.[190] Ein parteiergreifendes Einwirken von Staatsorganen (Regierung und gesetzgebenden Körperschaften) sei auch nicht zulässig in Form von Öffentlichkeitsarbeit.[191] Regierung und gesetzgebende Körperschaften dürften allerdings der Öffentlichkeit ihre Politik, ihre Maßnahmen und Vorhaben sowie die künftig zu lösenden Fragen darlegen und erläutern.[192]

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

---

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

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

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

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

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[193], 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[194] 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 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.[195]

Es bleibt festzuhalten:

---

193 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)

194 BVerfG Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Mai 1982 – 2 BvR 630/81, NVwZ, 1982, Seite 613ff.

195 BVerfG Beschluss vom 19. Mai 1982 am angegebenen Ort Seite 614

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.

5.3.1.4 Stellungnahme der Bundestagsfraktion

In ihrer Stellungnahme hat die Bundestagsfraktion sich grundsätzlich gegen den Prüfungsmaßstab des Bundesrechnungshofes gewandt. Im Einzelnen hat sie insoweit geltend gemacht:

- Der Bundesrechnungshof übertrage in unzulässiger Weise die Grundsätze des Bundesverfassungsgerichts zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung auf die Bundestagsfraktionen. Dagegen stelle § 47 Absatz 3 AbgG die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen ausdrücklich von diesen Vorgaben frei. Der Gesetzgeber habe darauf abgestellt, dass die spezifische, von der Situation der Bundesregierung abweichende Rechtsnatur und Stellung von Bundestagsfraktionen einer solchen Übertragung

entgegenstehe. Dies zeige die Gesetzesbegründung. In der in Bezug genommenen Gesetzesbegründung heißt es:

„Dagegen gelten die Kautelen, die das Bundesverfassungsgericht für die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung im Vorfeld von Wahlen aufgestellt hat (BVerfGE 44, 125), nicht. Dies folgt daraus, dass die Fraktionen nicht Bund / Bundesverwaltung sind [...]".[196]

Die Fraktionen eines Parlaments seien nach dem traditionellen Verständnis des Grundgesetzes Vereinigungen von Mitgliedern des Bundestages, die grundsätzlich derselben Partei angehören müssten.[197]

- Gerade weil die Mitglieder einer Fraktion derselben Partei angehörten, könne die Fraktion bei der Ausübung all ihre Aufgaben nicht an das Gebot parteipolitischer Neutralität und an daraus abgeleitete Begrenzungen wie das Sachlichkeitsgebot gebunden sein. Dies zeigten die Plenardebatten im Deutschen Bundestag. Gerade die politische Zuspitzung, Personalisierung und rhetorische Auseinandersetzung mit Positionen und Mitgliedern der anderen Fraktionen stehe im Vordergrund und im Fokus der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit. Dies werde auch von der Bundestagsverwaltung so gesehen. Die Bundestagsfraktion verwies auch auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz[198] sowie eine Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages.[199]
  Eine unzulässige Verwendung für Parteiaufgaben liege ausweislich der Gesetzesbegründung zum Abgeordnetengesetz nur dann vor, wenn eine Bundestagsfraktion ausdrücklich für eine bestimmte Partei werbe und diese Werbung keinen Bezug zu den Fraktionsaufgaben habe. Die Gesetzesbegründung zum Abgeordnetengesetz lautet in der von der Bundestagsfraktion herangezogenen Passage wie folgt:

  „Öffentliche Mittel dürfen [für Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit] nur unter der Voraussetzung eingesetzt werden, dass der Bezug der

---

196 Bundestagsdrucksache 12/4756 vom 20. April 1993, Seite 7.

197 Die Bundestagsfraktion verweist insoweit auf Artikel 53 a Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz, § 10 der Geschäftsordnung des Bundestages und §§ 45 Abs. 2, 54 Abs. 7 Satz 1 Abgeordnetengesetz.

198 Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 19. August 2002, Aktenzeichen VGH O 3 / 02, Randnummer 57, 60 f. (Juris).

199 Inhalt und Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit von Bundestagsfraktionen vom 29. September 2006, Aktenzeichen WD 3 – 362/06.

Öffentlichkeitsarbeit zu den Fraktionsaufgaben eindeutig ist, eine hiervon losgelöste Werbung für eine bestimmte Partei unterbleibt und das Gebot der wirtschaftlichen Verwendung der Mittel [...] beachtet ist."[200]

Keinerlei Einschränkung gebe es insbesondere dazu, mit welchem Stil und zu welchem Zeitpunkt Bundestagsfraktionen die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichteten. Dies müssten sie nur politisch und gegenüber der Öffentlichkeit verantworten. Auch das Parteiengesetz treffe hier keine weitergehenden Einschränkungen. Einnahmen der Parteien seien demnach lediglich die Übernahmen von Maßnahmen, „mit denen ausdrücklich für eine Partei geworben wird."[201]

- Gerade in Zweifelsfällen sei nicht eine Beurteilung im Nachhinein entscheidend, sondern die seinerzeitige Einschätzung der Fraktion und ihrer Verantwortlichen. Insbesondere hätten die Fraktionen einen politischen Einschätzungsspielraum, ob es einen hinreichenden Bezug zur Fraktionstätigkeit gebe. Dies dürfe der Bundesrechnungshof nicht überprüfen.[202] Konsequenz dieser verfassungsrechtlich vorgegebenen Beschränkung sei es, dass der Bundesrechnungshof nur eindeutig unzulässige Verwendungen kritisieren dürfe.

5.3.1.5 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Die Stellungnahme der Bundestagsfraktion führt nicht zu einer Neujustierung des Prüfungsmaßstabs durch den Bundesrechnungshof. Ergänzend zu dem oben[203] Aufgeführten gilt:

Übertragung der Grundsätze des Bundesverfassungsgerichts

Wie ausführlich dargestellt, sind die vom Bundesverfassungsgericht zur Öffentlichkeitsarbeit von Staatsorganen aufgestellten Grenzen beachtlich. Die Gesetzesbegründung steht dem auch nicht entgegen. Die dortige Formulierung kann wegen der Bindungswirkung der Rechtsprechung des

---

200 Bundestagsdrucksache 12/4756, Seite 7.
201 § 26 Absatz 1 Satz 2 PartG.
202 In diesem Zusammenhang verweist die Bundestagsfraktion auch auf Waldhoff, in: Austermann/Schmahl, Abgeordnetengesetz, 2016, Randnummer 26 zu § 50 und Randnummer 9 zu § 53.
203 Nummern 5.3 bis 5.3.1.3.

Bundesverfassungsgerichts[204] keine Regelungswirkung entfalten. Im Wortlaut des Gesetzes hat sie keinen Niederschlag gefunden.

Dies widerspricht auch nicht der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz. In der von der Bundestagsfraktion in ihrer Stellungnahme zitierten Rechtsprechung heißt es:

„All dies schließt indessen nicht aus, diese Präsentation des Führungspersonals der Fraktion in eine Unterrichtung über ihre parlamentarische Arbeit einzubetten, mithin an der Forderung nach einem Bezug zur Arbeit der Fraktionen im Parlament unter Verzicht auf eine ausdrückliche Werbung für die Partei und ihre Mitglieder festzuhalten. Ein solches Sachlichkeits- und Mäßigungsgebot teilt die Öffentlichkeitsarbeit der Opposition im Übrigen mit derjenigen der Regierung, der sie gegenübertreten soll. [...] dies verlangt indessen nicht, sämtliche im politischen Wettbewerb auch nur förderlichen Aktionsformen als verfassungsrechtlich zwingend notwendige Wirkungsmöglichkeiten der Opposition in der Öffentlichkeit anzuerkennen. Diejenigen öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen, die ihrem Inhalt und ihrer äußeren Aufmachung nach auf eine große Aufmerksamkeit in den Medien und den breiten Kreisen der Bevölkerung abzielen, geraten leicht in die Nähe von Formen herkömmlicher Parteien- und Wahlwerbung. Wegen der notwendigen Abgrenzung zu den Aufgaben der Parteien müssen sich die Parlamentsfraktionen deshalb bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit Zurückhaltung auferlegen."[205]

Auch die von der Bundestagsfraktion zitierte Rechtsprechung verweist somit auf die Begrenzung der Öffentlichkeitsarbeit der Regierung und sieht ein Zurückhaltungsgebot bei der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion zur Abgrenzung von Partei- und Wahlwerbung.

Sachlichkeitsgebot

Dass die Bundestagsfraktion darauf abstellte, das Neutralitätsgebot sei der Sache nach nicht anwendbar, ist nicht erheblich. Hiervon strikt zu trennen ist das Sachlichkeitsgebot, dass keine inhaltlich neutrale, sondern eine sachliche Darstellung der gegensätzlichen Standpunkte fordert.

---

204 Siehe § 31 Absatz 1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz.

205 Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Urteil vom 19. August 2002, Aktenzeichen VGH O 3 / 02, Randnummer 57, 60 f. (Juris).

In ihrer Argumentation unterschied die Bundestagsfraktion dann auch nicht zwischen der parlamentarischen Fraktionsarbeit – also der Fraktionsarbeit im engeren Sinne – 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 vielmehr das aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stammende Sachlichkeitsgebot ausschließlich auf die Öffentlichkeitsarbeit der Bundestagsfraktionen angewendet, soweit diese mit Mitteln aus dem Bundeshaushalt finanziert wird. Er hat in seiner Prüfung insbesondere nicht die Aussage getroffen, dass für Plenardebatten als Teil der Parlamentstätigkeit ein Sachlichkeitsgebot gelten würde. Für die Unterrichtung hierüber gilt es hingegen. Die Bundestagsfraktion beachtet bei ihrer Argumentation nicht hinreichend, dass das Abgeordnetengesetz in § 47 nicht generell Öffentlichkeitsarbeit als Aufgabe der Bundestagsfraktionen definiert hat. Es erklärt vielmehr 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.

Abgrenzung Parteiaufgaben

Die Abgrenzung der Fraktionsarbeit zu Parteiaufgaben ist im Gesetz nicht geregelt. Die Gesetzesbegründung beschränkt sich 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.

Insbesondere eine Einengung dieses Verbots nur auf direkte Parteiwerbung, wie es die Bundestagsfraktion in ihrer Stellungnahme präferiert, ergibt sich nicht aus dem Gesetzeswortlaut und wäre auch verfassungsrechtlich nicht haltbar.

Keine politische Einschätzungsprärogative der Bundestagsfraktionen

Der Bundesrechnungshof hat bei seiner Prüfung nur Sachverhalte beanstandet, bei denen die Bundestagsfraktion nicht ordnungsgemäß oder nicht

wirtschaftlich gehandelt hat. Hierbei berücksichtigt er die Auffassung der Bundestagsfraktion insbesondere im Rahmen des kontradiktorischen Verfahrens und wendet einen für die Bundestagsfraktionen großzügigen Maßstab an („im Zweifel zulässig").

Für einen von der Bundestagsfraktion geforderten darüber hinausgehenden „politischen" Spielraum gibt es keine gesetzliche Grundlage. Dieser hätte zur Folge, dass alles, was die Bundestagsfraktionen für zulässig halten, zulässig wäre.

5.3.2 Beschaffung und Verwendung von Informationsmaterialien (Give-aways)

(1) Der Bundesrechnungshof hält Werbemittel wie sogenannte Give-aways als Form der Öffentlichkeitsarbeit nur dann für zulässig, wenn sie als Kontaktanbahnungsmaßnahme für eine sich unmittelbar an die Überreichung anschließende zulässige Informationsmaßnahme der Bundestagsfraktion dienen (Beispiel: Auslegen am Stand, um Gesprächspartner „anzulocken" und zu Gesprächen zu animieren). Dem Gebot, dass die Fraktion als „Urheber" deutlich erkennbar ist, kommt hier eine besondere Bedeutung zu. Ansonsten erhöht sich nämlich die Gefahr, dass die „Give-aways" auch von der oder für die Partei zur Kontaktanbahnung verwendet werden. Die tatsächliche Verwendung zu überprüfen, ist dann aber in der Praxis kaum möglich.

(2) Die Bundestagsfraktion beauftragte die Agentur damit, im Jahr 2013 verschiedene Give-aways im Gesamtwert von Euro zu beschaffen:

Tabelle 6: Von der Fraktion im Jahr 2013 über die Agentur beschaffte Werbeartikel

lfd. Nr.	Projekt	Anzahl	Bruttopreis Euro	Angebots-Nr.	Rechnungs-Nr.
1	Touchpen (Mediatreff e-werk)	2.500		10157-13	0110-13
2	Schokotaler equal-pay-day	8.880		10159-13	0110-13
3	Papiertaschen	25.000		10177-13/10180-13	0157-13
4	Aufkleber	10.000		10180-13	0157-13
5	Buttons	5.000		10180-13	0157-13
6	Einkaufchip Schlüsselanhänger	5.000		10180-13	0157-13
7	LED Lampe Kapselöffner	5.000		10180-13	0157-13
8	Minzdragees in Dosen	10.000		10180-13	0157-13
9	Plastikkarte	5.000		10180-13	0157-13
10	Kugelschreiber	50.000		10181-13	0157-13
11	Fahrradsattelschützer Unterkampagne Bildung	10.000		10188-13 v02	0157-13
12	Aufkleber CSD 2013	100.000		10200-13v02	0205-13
13	Kondome CSD 2013	11.500		10200-13v02	0205-13
14	Fahrrad-Reflektorband	10.000		10201-13	0157-13
15	Softball	5.000		10201-13	0157-13
16	Trinkflaschen	10.000		10201-13	0157-13
17	Brot und Butter Dosen	8.000		10201-13	0157-13
		5.000		10343-13	0223-13
18	Traubenzucker zum Deutschen Turnfest	10.000		10239-13	0205-13
19	Argumenteblock "Vier gute Jahre"	3.000		10297-13	0269-13
20	Styropor-Flieger Deutschland-tour	3.000		10333-13	0223-13
21	Notizbuch „Was uns bewegt"	5.000		10180-13	0157-13
	Summe				

Die Artikel trugen jeweils den Slogan „Freiheit bewegt" und das Logo „FDP im Deutschen Bundestag".

Abbildung 3: Diverse Werbeartikel
Quelle: Internetseite der Agentur (aufgerufen am 29. Dezember 2015).

Die Bundestagsfraktion verwendete ihre Give-aways unter anderem bei Promotionsaktionen anlässlich des Deutschen Turnfestes in Mannheim und der Bilanzkampagne in 16 Landeshauptstädten. Sie verteilte sie auf dem Bundesparteitag. Sie versandte für die Deutschlandtour an die jeweiligen Wahlkreisbüros „auf Veranlassung der Fraktionspressestelle per Kurier jeweils drei Kartons mit Werbematerialien".[206]

Zu den Give-aways gehörten im Jahr 2013 auch 100 000 Aufkleber für Christopher Street Days sowie 10 000 Fahrradsattelschützer. Sie warben mit dem Slogan „Mach dich frei für Gleichstellung und Vielfalt" bzw. „für Aufsteiger" und jeweils dem Kampagnenmotto „Freiheit bewegt". Weiterhin verwiesen sie auf die Internetadressen www.facebook.com/Freiheitsliebe[207] bzw. www.freiheit-bewegt.de[208]. Weitere Hinweise auf den Urheber enthielten sie nicht.



Abbildung 4: CSD-Aufkleber
Quelle: Foto Bundesrechnungshof



Abbildung 5: Fahrradsattelschützer
Quelle: Foto Bundesrechnungshof

Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes

(1) Werbeträger in Form von Give-aways genügen den Anforderungen an das Sachlichkeitsgebot generell nicht, da bei objektiver Betrachtung die Unterrichtung über die parlamentarische Arbeit kaum noch eine Rolle spielt.[209] Daher können sie allenfalls dann zulässig sein, wenn ein Bezug zur Fraktionsarbeit

---

206 Schreiben der Pressestelle an den Leiter der Fraktionsverwaltung vom 11. Juni 2013.

207 Die Internetseite enthält (Stand: 29. Dezember 2015) seit etwa Oktober 2015 den Internetauftritt einer „Praxis für alternative Therapie- CHT (Energiemassage) und schamanische Energiemedizin (Aurachirurgie + Seelenvertragsauflösung)"; der damalige Internetauftritt ließ sich nicht rekonstruieren.

208 Die Internetseite wird (Stand: 29. Dezember 2015) weitergeleitet auf das Portal www.liberale.de, ein gemeinsames Angebot von FDP-Bundespartei und Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit.

209 Siehe hierzu auch Nummer 3.1.5 des Schreibens des Bundesrechnungshofes an die Bundestagsfraktionen vom 22. November 2013, Aktenzeichen II 5 – 2008 – 0679.

eindeutig gegeben und erkennbar ist. Dazu gehört zunächst als Minimalstandard, dass die Fraktion als Urheberin klar hervorgeht.

(2) Dies war bei der Mehrzahl der Werbemittel hier nicht der Fall. Die Bundestagsfraktion trat nicht als „Fraktion" in Erscheinung, sondern umschrieb sich als „FDP im Deutschen Bundestag". Dies verwischte den Unterschied zur Bundespartei, zumal der Durchschnittsbetrachter diese Bezeichnung nicht sofort und eindeutig der Bundestagsfraktion zuordnen konnte. Bei dem oben abgebildeten Aufkleber und dem Fahrradsattelschützer fehlte sogar das Logo der Fraktion. Es bestand daher in besonderem Maße eine Gefahr, dass die Werbemittel als Service der Partei wahrgenommen wurden oder sogar von der Partei als solche verwendet wurden, was dann kaum überprüft werden konnte. Die Bundestagsfraktion dokumentierte auch nicht, dass sie die Werbemittel nur zur Anbahnung von Gesprächen über ihre Tätigkeit verwendete.

Im Ergebnis waren die Werbemittel damit größtenteils unzulässig. Dies galt insbesondere für ihren Einsatz in der Vorwahlzeit.

Stellungnahme der Bundestagsfraktion

In ihrer Stellungnahme hat die Bundestagsfraktion ausgeführt, sie habe die Give-aways als Kontaktanbahnungsmaßnahme für eine sich unmittelbar an die Überreichung anschließende zulässige Informationsmaßnahme genutzt. Sie habe sie auch im Übrigen bei Veranstaltungen (Bundesparteitag, Deutsches Turnfest usw.) an Ständen eingesetzt, die eindeutig der Fraktion zuzuordnen waren. Durch das Fraktionslogo oder in sonstiger Weise sei der Bezug der Give-aways zur Fraktion nahezu durchgehend auch auf den jeweiligen Werbemitteln selbst zu erkennen gewesen. Die Bezeichnung „FDP im Deutschen Bundestag" hätten auch schon ihre Rechtsvorgängerinnen als Namen geführt. Bei keinem der Werbemittel sei der Name oder die Bezeichnung der Partei anstatt der Fraktion aufgedruckt gewesen. Somit liege keine ausdrückliche Werbung für die Partei vor. Schließlich sei für die Frage, ob ein Empfänger von Unterrichtungsmaßnahmen diese der Fraktion zuordnen könne, der objektiven Betrachter maßgeblich und nicht der flüchtige Leser. Dies ergebe sich aus der

Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Meinungsfreiheit. In der in Bezug genommenen Rechtsprechung heißt es:[210]

„Jedenfalls verbietet es Artikel 5 Grundgesetz, den Inhalt einer Information dann mithilfe des Maßstabs des ‚flüchtigen Lesers' zu bestimmen, wenn die Information im konkreten Fall ersichtlich politisch interessierte und aufmerksame Leser voraussetzt und sich an diese richtet."

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest.

Das Fraktionslogo ließ sich für den Durchschnittsbetrachter nicht sofort und eindeutig der Bundestagsfraktion zuordnen. Es sprach zwar nichts dagegen, dass die Bundestagsfraktion sich als „FDP im Deutschen Bundestag" bezeichnete; davon zu trennen ist jedoch die Frage, ob das Logo und diese Umschreibung bei Öffentlichkeitsmaßnahmen für die Adressaten den Fraktionszusammenhang eindeutig erkennen ließen. Dies war nicht der Fall. Es genügt auch nicht, wenn die Bundestagsfraktion geltend macht, der Fraktionszusammenhang sei durch den jeweiligen Zusammenhang (Fraktionsstände) klar erkennbar gewesen. Wie schon ausgeführt, ließ sich die tatsächliche Verwendung der Give-aways im Nachhinein nicht prüfen. Genau deswegen musste sich der Fraktionsbezug schon aus den Give-aways selbst ergeben.

Ein sachlicher Zusammenhang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Grundrecht auf Meinungsfreiheit ist nicht gegeben. Dieses Grundrecht schützt die freie Kommunikation vor unzulässigen Eingriffen. Vorliegend geht es jedoch um den Schutz der Chancengleichheit der anderen politischen Parteien.

Auch ansonsten ist der vorliegende Sachverhalt nicht mit dem vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Sachverhalt vergleichbar. Die von der Bundestagsfraktion zitierte bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung würde voraussetzen, dass die Bundestagsfraktion die Give-aways vor allem oder sogar ausschließlich an politisch interessierte und aufmerksame Adressaten verteilte. Diesbezüglich hat der Bundesrechnungshof keine Erkenntnisse. Vielmehr dürfte es nahe liegen, dass die Bundestagsfraktion die

---

[210] Die Bundestagsfraktion verweist auf BVerfGE 43, 130, 140.

Give-aways gerade nutzte, um (auch) mit politisch jedenfalls nicht stark interessierten Bürgerinnen und Bürgern in Kontakt zu kommen.

5.3.3 Bilanzkampagne[211] „Vier gute Jahre" der Bundestagsfraktion

5.3.3.1 Allgemeine Einführung und normativer Kontext zu Leistungsbilanzen der Bundestagsfraktionen vor Wahlen

In der Vorwahlzeit unterliegt die Öffentlichkeitsarbeit der Bundestagsfraktionen besonderen Restriktionen.[212] Daher ist es auch unzulässig, wenn sie anlässlich bevorstehender Bundestagswahlen Leistungsbilanzen erstellen und veröffentlichen. Dies hat der Bundesrechnungshof wiederholt festgestellt und entsprechende Sachverhalte kritisiert.[213] 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 bloßer unvermeidlicher Nebeneffekt, sondern bei wirklichkeitsnaher 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.

5.3.3.2 Übersicht zur Bilanzkampagne

(1) Die Bundestagsfraktion beauftragte die Agentur, verschiedene Maßnahmen im Rahmen einer sogenannten Bilanzkampagne durchzuführen. Die Teilaufträge hierzu erteilte sie zwischen Februar und Juni 2013. Anhand der Angebote der Agentur und einer fraktionsinternen Liste mit der Zusammenstellung aller Leistungen[214] ließen sich jedenfalls folgende Projekte und Maßnahmen dieser Bilanzkampagne zuordnen:

---

211 Zum Begriff „Bilanzkampagne" siehe beispielsweise eine fraktionsinterne Aufstellung vom 28. August 2013.

212 Siehe oben Nummer 5.3.1.2.

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

214 Siehe Fußnote 211.

Tabelle 7: Elemente der „Bilanzkampagne" und Ausgaben dafür

lfd. Nr.	Projekt	Anzahl der Exemplare	Brutto-ausgaben Euro	Auftrag erteilt am
1	Infomailing **Brief des Fraktionsvorsitzenden** mit **6-seitigem Bilanzflyer** „Vier gute Jahre für Deutschland – Leistungsbilanz FDP im Deutschen Bundestag"	3.100.000		21.2.2013
	Der Versand erfolgte Mitte April 2013 an 3,1 Mio. Haushalte als *Postwurfspezial*.			
2	Entwurf Schlussbilanz Broschüre 64 Seiten			12.3.2013
3	Druck Broschüre 84 Seiten **„Vier gute Jahre für Deutschland - Leistungsbilanz der FDP im Deutschen Bundestag"** (Bilanzbroschüre)	75.000		13.3.2013
4	Nachdruck Broschüre 84 Seiten **„Vier gute Jahre für Deutschland - Leistungsbilanz der FDP im Deutschen Bundestag"** (Bilanzbroschüre)	50.000		26.4.2013
5	Verteilung der Bilanzbroschüre als Beilage zur FDP Mitgliederzeitschrift *elde* Nr. 3			Zahlung 25.6.2013
6	Versendung der Bilanzbroschüre an registrierte „Dialogpartner"	26.000		29.5.2013
7	**Bilanzkampagne - Promotion** Verteilung der Bilanzbroschuren in 16 Landeshauptstädten mit je 1 bis 2 Einsatzorten im Zeitraum 10. Juni bis 1. Juli 2013			4.6.2013
8	**Produktion des Infospots „Vier gute Jahre"** (Bilanzspot)			23.5.2013
9	**Kinovorbereitung, Erstellung von Kopien und Schaltung des Bildungs-Spots** (Vorführung auf bundesweit ca. 800 Leinwänden im Zeitraum 18. April bis 1. Mai 2013)			21.3.2013
10	**Kinovorbereitung, Erstellung von Kopien und Schaltung des Bilanzspots**, (Vorführung auf bundesweit ca. 800 Leinwänden im Zeitraum 13. bis 26. Juni 2013)			13.5.2013
11	**Bilanzkampagne** (Werbung mit dem Bilanz-Spot auf Welt.de und Bild.de sowie in Social-Media-Kanälen YouTube, Facebook und Google Adwords)			4.6.2013
12	**Deutschlandtour**[215]			
	Summe			

(2) In ihrem Bundestagswahlkampf des Jahres 2013 arbeitete auch die FDP-Bundespartei unter anderem mit dem Slogan „Vier gute Jahre für Deutschland":

---

[215] Siehe Nummer 5.3.3.6.

Beispiele:

- Sie gab ein Wahlkampfhandbuch zur Bundestagswahl am 22. September 2013 heraus. Im Vorwort heißt es dort unter anderem: „Unsere Bilanz zeigt: das waren vier gute Jahre für Deutschland."[216]

- In ihrem Kurzwahlprogramm auf Seite 2 wird der Fraktionsvorsitzende und Spitzenkandidat abgebildet mit dem Slogan: „Vier gute Jahre für Deutschland". Im Text darunter heißt es unter anderem: „Es waren vier gute Jahre für Deutschland". Daneben ist der Parteivorsitzende abgebildet. Der Text darunter beginnt mit: „Es waren vier gute Jahre für Deutschland. Und wir wollen dafür sorgen, dass auch die nächsten vier Jahre gut werden."[217]

- Ein Wahlaufruf der FDP begann mit den Worten: „Vier Jahre liberale Politik – vier gute Jahre für Deutschland".[218]

5.3.3.3 Leistungsbilanzbroschüre

Die von der Bundestagsfraktion herausgegebene Leistungsbilanzbroschüre stellte inhaltlich Maßnahmen und Entwicklungen während der Legislaturperiode (in „**vier guten Jahren**") dar. Sie bewertete diese als Erfolge der Bundesregierung, der deutschen Wirtschaft oder der Bundesrepublik Deutschland, die dem wesentlichen Einfluss der FDP im Deutschen Bundestag zu verdanken gewesen seien.

Sie begann mit der Aussage: „Liebe Leserinnen und Leser, im September endet die Wahlperiode des Deutschen Bundestags."

Sie enthielt plakative Aussagen zu den Themen

- ENTLASTUNG für Familien und Unternehmen,

---

216 Wahlkampfhandbuch „Nur mit uns.", Stand: 15. Juli 2013, auf der Internetseite der FDP abgelegt unter http://www.fdp.de/files/4848/Wahlkampfhandbuch_2013.pdf (aufgerufen am 29. Dezember 2015).

217 „Unser Kurzwahlprogramm so bleibt Deutschland stark. Nur mit uns.", zu finden auf der Internetseite der FDP unter http://www.fdp.de/files/1463/130805_Kurzwahlprogramm_Online.pdf (aufgerufen am 29. Dezember 2015).

218 „Starkes Deutschland statt Rot-Rot-Grün.", zu finden auf der Internetseite der FDP unter http://www.fdp.de/files/1463/130916_A4_Wahlaufruf_RZ.pdf (aufgerufen am 30. Dezember 2015).

- VERNUNFT in Wirtschaft und Finanzen,
- STABILITÄT in Europa,
- AUFSTIEG durch Bildung und Forschung,
- SICHERHEIT für Eigentum und Bürgerrechte,
- FREIHEIT von Altlasten

sowie Bildmotive und grafisch aufbereitete Statistiken, insbesondere zum Vergleich von Zahlen der Legislaturperiode („Union/FDP" bzw. „Schwarz-Gelb") mit denen vorangegangener Legislaturperioden („Union/SPD" oder „Grüne/SPD" bzw. „Rot-Grün").

Abbildung 6: Seiten 46/47 der Leistungsbilanzbroschüre

Quelle: Internetseite der Agentur

Abbildung 7: Selten 30/31 der Leistungsbilanzbroschüre

Quelle: Internetseite der Agentur

Auf den Seiten 54 bis 65 („Vier gute Jahre von A-Z") stellte sie zu 165 Stichworten – von „Abfall" bis „Zwangsehe" – Erfolge und Initiativen dar. Sie beschrieb diese in der „Wir"-Form.

Auf Seite 53 enthielt die Leistungsbilanzbroschüre ein Organigramm der Bundestagsfraktion und auf den Seiten 68 bis 79 bildete sie alle Fraktionsmitglieder unter Angabe ihres Namens und ihrer Landesliste ab.

Seite 66 der Bilanzbroschüre trug die Überschrift „DAS HAT ROT-ROT-GRÜN BLOCKIERT".

„Gemeinsam mit der Union haben wir mit unserer Mehrheit im Deutschen Bundestag eine Reihe weiterer wichtiger Entlastungen und Erleichterungen für Bürgerinnen und Bürger auf den Weg gebracht. Allerdings nutzen SPD und Grüne gemeinsam mit der Linken seit Anfang 2013 über ihre Beteiligung an Länderregierungen ihre rot-rot-grüne Blockademehrheit im Bundesrat aus, um Gesetzesvorhaben zu blockieren und zu stoppen."

Auf der Folgeseite stand, dass im Jahr 2014

- einem Arbeitnehmer mit zwei Kindern und 25 000 Euro jährlichem Einkommen durch diese „Blockadepolitik" 165 Euro in der „Haushaltskasse fehlen",
- einem Arbeitnehmer (mit 53 000 Euro zu versteuerndem Einkommen) und seinen Kindern rund 300 Euro „Entlastungen durch Rot-Rot-Grün [...] vorenthalten" werden.

Die Bezeichnung „Fraktion" nannte die Broschüre zehnmal.[219] An 239 Stellen hieß es „Wir" („Wer hat's gemacht? Wir haben's gemacht!"; „Wir haben..."; „Wir wollen...").

Die Bezeichnung *FDP im Deutschen Bundestag* verwendete die Broschüre fünfmal.[220]

Dreimal nannte die Broschüre die Partei:

- „die FDP vertritt im Deutschen Bundestag",[221]
- „die FDP ist immer dem Prinzip gefolgt",[222]
- „die FDP hatte in den Koalitionsverhandlungen".[223]

Auch gab es folgende Umschreibungen:

- „wir [...] innerhalb der christlich-liberalen Koalition"[224]
- „heute sorgen die Liberalen dafür".[225]
- „gemeinsam mit der Union haben wir mit unserer Mehrheit im Deutschen Bundestag [...]".[226]

Erst- und Zweitauflage der Bilanzbroschüre unterschieden sich nur geringfügig.[227]

---

219 Als FDP-Bundestagsfraktion (Seiten 3, 52, 68 und 82), als FDP-Fraktion im Bundestag (Seite 51) und als FDP-Fraktion (Seiten 13, 29, 32, 57 und 65).

220 Im Text auf den Seiten 3 und 45, auf der Titelseite, im Impressum (Seite 82) und im Fraktionslogo auf der Rückseite.

221 Seite 20 der Bilanzbroschüre.

222 Seite 29 der Bilanzbroschüre.

223 Seite 51 der Bilanzbroschüre.

224 Seite 15 der Bilanzbroschüre.

225 Seite 20 der Bilanzbroschüre.

226 Seite 66 der Bilanzbroschüre.

Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes

Die inhaltliche Auswertung der Bilanzbroschüre hat den Bundesrechnungshof in seiner Auffassung bestätigt, dass Leistungsbilanzen der Bundestagsfraktionen zum Ende der Legislaturperiode Instrumente des Wahlkampfs und daher nicht zulässig sind.

Im vorliegenden Fall begann dies schon damit, dass die Bundestagsfraktion die Broschüre nicht nur kurz vor der Wahl erstellte und verteilte, sondern sogar gleich an deren Anfang auf das bevorstehende Ende der Wahlperiode und damit mittelbar auf die damals bevorstehende Bundestagswahl im September hinwies. Sprachlich verzichtete sie weitgehend darauf, die Fraktion als solche zu nennen. Mehrfach nannte sie „die FDP". Ansonsten hieß es nahezu durchgehend „wir". Dies führte dazu, dass sie die Grenzen zwischen Bundestagsfraktion und Partei schon sprachlich weitgehend aufhob. Hinzu kam, dass der plakative Stil und die teilweise wahlkampfartige Rhetorik (beispielsweise „Wer hat's gemacht – Wir haben's gemacht.", „Blockadepolitik", „Rot-Rot-Grün") die Ebene einer sachlichen Unterrichtung verließen. Unter diesem Gesamteindruck war der parteiwerbende Effekt nicht bloß ein hinzunehmender notwendiger Nebeneffekt einer Unterrichtung über die Arbeit der Bundestagsfraktion. Er stand vielmehr bei objektiver Betrachtung mindestens gleichwertig daneben, wenn nicht sogar deutlich im Vordergrund. Die Bundestagsfraktion hätte daher für die Erstellung und Verteilung der Bilanzbroschüre keine öffentlichen Mittel einsetzen dürfen.

Stellungnahme der Bundestagsfraktion

In ihrer Stellungnahme hat die Bundestagsfraktion zunächst ausgeführt, dass die Bilanzbroschüre im April 2013 nachgedruckt worden sei. Daraus ergebe sich, dass jedenfalls die ursprüngliche Broschüre in weiten Teilen außerhalb des Sechs-Monats-Zeitraums vor der Wahl erstellt und eingesetzt worden sei.

Aktueller Anlass für die Leistungsbilanz sei das bevorstehende Ende der Legislaturperiode gewesen. Insoweit der Bundesrechnungshof die Auffassung

---

227 In der zweiten Auflage wurde gegenüber der ersten auf Seite 11 ein Satz weggelassen, auf Seite 52 ein Foto hinzugefügt, im Abschnitt „Vier gute Jahre von A bis Z" wurde das Layout verändert und es wurden zusätzlich Aussagen gemacht zu den Schlagwörtern „Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)", „Humanitäre Hilfe", „Kommunalpolitik" und „Trinkwasser". Die Aussage zum Stichwort „Tarifautonomie" entfiel.

vertrete, Leistungsbilanzen zum Ende einer Wahlperiode seien generell unzulässig, widerspreche dies der Gesetzeslage und der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung. So habe der Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz ausdrücklich klargestellt, dass Leistungsbilanzen sogar innerhalb der Schlussphase des Wahlkampfs zulässig seien.[228] In dem in Bezug genommenen Urteil heißt es:

„Aus diesen unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Funktionen von Fraktionen und Parteien ergeben sich Grenzen für die öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen von Landtagsfraktionen. Der Verfassungsgerichtshof braucht hierzu allerdings nicht abschließend Stellung zu nehmen (vgl. zur Orientierung insbesondere den vom Landesrechnungshof vorgelegten Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 7. bis 9. Mai 2001). Für den vorliegenden Fall genügt die Feststellung, dass die mit staatlichen Zuschüssen finanzierte Öffentlichkeitsarbeit von Parlamentsfraktionen nur dann zulässig ist, wenn sie einen hinreichenden Bezug zur parlamentarischen Arbeit aufweist und auf eine ausdrückliche, gezielte Werbung für die Partei und deren Personal verzichtet. Dies verlangt sowohl eine Zurückhaltung in der Art der Präsentation der Informationen als auch eine Mäßigung in der Zeit von Wahlkämpfen. Letzteres gilt insbesondere in der Schlussphase des Wahlkampfs, ohne dass die Fraktionen gezwungen wären, auf sog. Arbeitsberichte oder Bilanzbroschüren über die Leistungen während der vergangenen Legislaturperiode zu verzichten."

Dies gelte dann erst recht für den Zeitraum davor. Die Begründung zum Entwurf des Fraktionsgesetzes nenne solche Broschüren als zulässige Form der Öffentlichkeitsarbeit. Sie schließe solche Broschüren als Gegenstand der Prüfung des Bundesrechnungshofes aus. In der Gesetzesbegründung heißt es:[229]

„Der Bundesrechnungshof hat demnach nicht die politischen Konzepte und auch nicht die Entscheidung einer Fraktion zu prüfen, ob sie im Einzelfall eine zulässige Aufgabe – zum Beispiel [...] die Herausgabe einer Broschüre [...] – unter Einsatz der ihr zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel wahrnimmt;

---

228 Die Bundestagsfraktion verweist in ihrer Stellungnahme auf das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 19. August 2002, Aktenzeichen VGH O 3/02, Randnummer 50 (Juris).

229 Bundestagsdrucksache 12/4756 vom 20. April 1993, Seite 9.

wohl aber ist der Bundesrechnungshof berechtigt zu untersuchen, ob die Voraussetzungen des § 49 Absatz 4 erfüllt und die Gebote der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Durchführung der Maßnahme beachtet sind. **Ob also beispielsweise eine Fraktion im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit [...] eine Broschüre über ihre Leistungen publiziert, ist nicht Gegenstand der Prüfung**; wohl aber kann geprüft werden, ob bei der Erteilung des Druckauftrages der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit eingehalten und ob bei der Gestaltung der Broschüre das Verbot der verdeckten Parteienfinanzierung beachtet worden ist."

Die Fraktion sei als Urheber klar erkennbar gewesen. Dies ergebe sich schon aus den zahlenmäßigen Feststellungen des Bundesrechnungshofes. An zehn Stellen sei die Fraktion unter Verwendung des Wortes „Fraktion" kenntlich gemacht, an weiteren fünf Stellen sei sie entsprechend der rechtlichen Grundlage des § 10 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages als „FDP im Deutschen Bundestag" bezeichnet. Auf diese ausdrückliche Bezugnahme auf die Fraktion beziehe sich das ansonsten verwendete „wir". Auch sei die Broschüre mit dem Fraktionslogo und nicht mit dem Parteilogo gekennzeichnet gewesen. Es sei in diesem Zusammenhang auch zulässig, dass die Broschüre sich auf die Ergebnisse der Koalitionsverhandlungen beziehe und dabei auch auf die Partei verweise. Koalitionsverhandlungen würden nicht von Fraktionen, sondern von Parteien geführt. Das Ergebnis der Verhandlung, der Koalitionsvertrag, bilde die Grundlage für die Tätigkeit der Fraktion. Deswegen dürfe sich die Bundestagsfraktion bei der Unterrichtung der Öffentlichkeit über ihre eigene Tätigkeit auch auf Inhalte des Koalitionsvertrages und den Verlauf der vorangegangenen Koalitionsverhandlungen beziehen.

Ferner sei für den objektiven Betrachter die Maßnahme der Bundestagsfraktion zuordenbar. Auf den Maßstab eines „flüchtigen Lesers" komme es nicht an. Die Rechtsprechung habe schon in weniger eindeutigen Fällen eine Zuordnung zum parlamentarischen Bereich vorgenommen.[230]

Der Stil der Broschüre habe die Ebene einer sachlichen Unterrichtung nicht verlassen. So seien die vom Bundesrechnungshof kritisierten Beispiele sowohl

---

[230] Die Bundestagsfraktion verweist in ihrer Stellungnahme auf das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 4. August 2005 zu einem Brief, den ein Ministerpräsident auf seinem Abgeordnetenbogen an alle Wahlberechtigten in Sachsen verschickt hatte, Aktenzeichen: 12 K 127/02, Randnummer 13 (Juris).

bei Plenardebatten als auch bei der medialen Berichterstattung über die Tätigkeiten der Bundestagsfraktionen fernab von Wahlterminen wenig ungewöhnlich. So verwendeten alle Beteiligten einschließlich der Medien und der seinerzeitigen Oppositionsfraktionen für deren parlamentarische Zusammenarbeit die Formel „Rot-Rot-Grün". Dass die Prüfungsmitteilung keine weiteren Beanstandungen enthalte, bestätige die Sachlichkeit der Broschüre. Rechtlich gelte, dass die Bundestagsfraktionen bei der Unterrichtung der Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit nicht an ein Sachlichkeitsgebot gebunden seien. Vielmehr dürften sie ihre Tätigkeiten genauso darstellen, wie sie das auch im Parlament in den öffentlichen Sitzungen täten. Es erwarte niemand, dass die Bundestagsfraktion über ihre „mit harten Bandagen" geführte parlamentsinterne Arbeit nach außen ohne inhaltliche und rhetorische Zuspitzung informierte.

Die Leistungsbilanzbroschüre enthalte keine von den Fraktionsaufgaben losgelöste Werbung für eine bestimmte Partei. Sie berichtete vielmehr über die Tätigkeit der Fraktion.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Bewertung fest.

Der Wahltermin wurde am 13. Februar 2013 verkündet. Dieser Zeitpunkt ist maßgeblich für den Beginn der engeren Vorwahlzeit. Den Druckauftrag für die erste Auflage der Broschüre erteilte die Bundestagsfraktion am 13. März 2013, also über einen Monat später. Aus dem Sachverhalt ergibt sich daher, dass die Bundestagsfraktion die Broschüre für die engere Vorwahlzeit anschaffte und in ihr nutzte.

Das bevorstehende Ende der Legislaturperiode – also die bevorstehende Bundestagswahl – rechtfertigte es auch gerade nicht, die Öffentlichkeitsarbeit auszuweiten; der Zeitpunkt führte vielmehr dazu, dass der wahlwerbende Charakter der Maßnahme umso mehr in den Vordergrund rückte. Die entgegenstehende Auffassung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz für die Landtagsfraktion überzeugt nicht, zumal mangels Begründung nicht einmal erkennbar ist, auf welchen Erwägungen die Folgerung des Gerichts beruht. Die Entscheidung setzt sich auch nicht mit der diesbezüglichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auseinander. Der Verfassungsgerichtshof für

das Land Nordrhein-Westfalen führte dagegen in einer Entscheidung aus dem Jahr 2013 zutreffend aus:[231]

„Denn jedenfalls in der Vorwahlzeit muss die Öffentlichkeitsarbeit von Regierung und Parlament einschließlich der Fraktionen das Gebot äußerster Neutralität und Zurückhaltung beachten. [...] Aus dieser Verpflichtung folgt etwa in Wahlkampfzeiten das Verbot jeglicher mit Haushaltsmitteln betriebenen Öffentlichkeitsarbeit in Form von sogenannten Arbeits-, Leistungs- oder Erfolgsberichten. Denn in der „heißen Phase" des Wahlkampfes gewinnen solche Veröffentlichungen in aller Regel den Charakter parteiischer Werbemittel in der Wahlauseinandersetzung, in die einzugreifen Parlament und Regierung verboten ist [...]."

Auch die von der Fraktion angeführte Gesetzesbegründung steht der Prüfung des Bundesrechnungshofes nicht entgegen. Der Bundesrechnungshof hat nicht kritisiert, dass die Bundestagsfraktion eine solche Broschüre erstellt hatte; er hat kritisiert, dass sie diese Broschüre in der engeren Vorwahlzeit erstellt und genutzt hatte und dass sie auch bei der Gestaltung der Broschüre das Verbot der verdeckten Parteienfinanzierung nicht hinreichend beachtet hatte.

Wie ausgeführt diente die Broschüre im Wesentlichen dazu, die eigene Leistung im Vergleich zu derjenigen des politischen Gegners herauszustellen und so für eine Fortsetzung der Koalition und damit eine (Wieder-)Wahl der Partei FDP zu werben. Dabei kam es nicht darauf an, ob der in der Broschüre verwendete Stil in Plenardebatten oder in der Medienberichterstattung üblich gewesen sein mag. Soweit die Abgeordneten sich in Plenardebatten oder in der Öffentlichkeit mit den politischen Gegnern auseinandersetzen, tun sie dies als frei gewählte Abgeordnete in Ausübung ihres Mandats. Hierfür gibt es keine einschränkenden Vorgaben. Im Gegensatz dazu ist die außerparlamentarische Auseinandersetzung mit dem politischen Gegner mit Mitteln der Öffentlichkeitsarbeit gerade nicht Aufgabe der Bundestagsfraktionen. Dass die Fraktion sprachlich weitgehend nicht hervortrat, führt zwar nicht per se zur

---

[231] Beschluss des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein Westfalen vom 16. Juli 2013, Aktenzeichen: VerfGH 17/12, http://www.vgh.nrw.de/entscheidungen/2013/130716_17-12.pdf (Seite 9) (aufgerufen am 6. September 2016).

Unzulässigkeit. Es verstärkte jedoch den Gesamteindruck, dass es nicht um eine sachliche Unterrichtung über die parlamentarische Arbeit ging.

5.3.3.4 Briefe des Fraktionsvorsitzenden an 3,1 Mio. Haushalte

(1) Am 21. Februar 2013 beauftragte die Bundestagsfraktion die Agentur, ein Schreiben unter dem Briefkopf des Fraktionsvorsitzenden an 3,1 Mio. Haushalte zu versenden.[232] Die Maßnahme kostete insgesamt Euro.[233] Der Bundesvorstand der FDP beschloss im Januar 2013, den Fraktionsvorsitzenden zum Spitzenkandidaten der Partei im Wahlkampf zu nominieren. Der Bundesparteitag bestimmte ihn hierzu am 10. März 2013.

Tabelle 8: Angebot für Satz, Druck und Versand des Briefes mit Bilanzflyer

Nr.	Posten	Kosten	
A	**Satz und Druckabwicklung**		
1	•		
2			
Summe A			
B	**Druck Infomailing**	keine Angaben zu den ausführenden Unternehmen (Druckerei und Lettershop) und zu deren Einzelkosten	
1	Briefumschlag		
2	Anschreiben		
3	DIN-Lang 6-Seiten-Flyer		
5	Lettershop / Konfektionierung		
Summe B mit 6-Seiten-Flyer			
C	**Porto- und Adresskosten**		
1	**3.100.000 Auflage** ➢ Selektion und Zustellung		
Summe C			
Summe A+B+C			
(laut Agenturvertrag)			
Nettosumme			
19 % MwSt			
Gesamtsumme			

Die Sendung bestand aus einem Umschlag, einem zweiseitigen Anschreiben und einem Flyer.

(2) Der Umschlag enthielt rechts oben den Aufdruck *„Postwurfspezial Ein Service der Deutschen Post"* und war adressiert

---

232 Angebot der Agentur Nummer 10208-13 v02 vom 8. April 2013.
233 Rechnung Nummer 0157-13 (Position 1.64) vom 7. Mai 2013.

„An die Bürgerinnen und Bürger des Hauses [Adresse]".

Die Deutsche Post AG bot ihr Produkt *Postwurfspezial* unter anderem speziell für Wahlkämpfe an, wofür sie auch folgendermaßen warb:

Postwurfspezial – die teiladressierte Ansprache

- „Dialogkommunikation im Wahlkampf [...] Postwurfspezial ist zielgruppengenauer, denn hier erfolgt der Versand teiladressiert „An die Bewohner des Hauses XY". Die Adress-Spezialisten der Deutschen Post unterstützen die Wahlkämpfer bei der Definition der Selektionskriterien und der Bestimmung der Verteilgebiete."[234]
- „Die Parteien finden 2013 andere Rahmenbedingungen vor als in den 60er- und 70er-Jahren des vergangenen Jahrhunderts. Früher waren die Gebiete mit den Stammwählern klar abgesteckt. Heute gibt es längst keine vollkommen sicheren Hochburgen mehr, gerade im städtischen Raum ist die Durchmischung viel stärker geworden. Gleichzeitig schwindet die Zahl der Aktiven vor Ort und damit auch die lokale Expertise zum Thema ‚Wer wählt wahrscheinlich wen?' Die Deutsche Post bietet Wahlkämpfern hier praktische Hilfe. Im Rahmen einer exclusiven Kooperation mit dem Wahlforschungsinstitut dimap generiert sie Adressdaten mit Parteiaffinität. Kontinuierlich werden rund 18 Millionen Gebäude bezüglich ihrer Parteienaffinität für CDU, CSU, SPD, FDP, Bündnis 90 / Die Grünen und Die Linke bewertet. Die Berechnung der Daten basiert auf der Verknüpfung soziodemografischer Daten aus der microdialog-Datenbank der Deutschen Post Direkt und den Daten des Wahlforschungsinstituts dimap. Dabei ist der Adressatenkreis nach der Affinität zur eigenen Partei, dem Alter sowie einzelnen Zusatzmerkmalen wie beispielsweise „Junge Familien" oder „Junge Singles", selektierbar. Die Wahlkämpfer haben damit ein exzellentes Tool für die Gestaltung eines dialogstarken Wettbewerbs um die Stimmen an der Hand." [235]

---

234 360°, Fachmagazin für das Management im öffentlichen Sektor, herausgegeben von der Deutschen Post AG, Ausgabe 22 (Juni bis Oktober 2013), Seite 22 ff. (Seite 24), im Internet unter https://www.deutschepost.de/content/dam/mlm.nf/dpag/images/0-9/360_grad/360_ausgabe_22_juni_oktober_2013.pdf (aufgerufen am 29. Dezember 2015).

235 Am angegebenen Ort, Seite 23 f.

(3) Das zweiseitige Anschreiben stand unter dem Briefkopf des damaligen Fraktionsvorsitzenden der Bundestagsfraktion. Dieser war oben rechts abgebildet. Das Schreiben begann damit, dass „diese Wahlperiode des Deutschen Bundestags" „im September endet". Anschließend beschrieb es die Leistungen der „FDP im Bundestag" (Beispiele: „Unsere Staatsfinanzen sind endlich wieder solide.", „Wirtschaftspolitik, die Missmanagement in Großkonzernen nicht mit üppigen Staatshilfen belohnt", „durch die Aussetzung der Wehrpflicht haben wir der unsinnigen Einberufungspraxis ein Ende gesetzt"). Im Postskriptum verwies es auf den beiliegenden Flyer und auf die Internetseite der Bundestagsfraktion www.fdp-fraktion.de. Der Text bezeichnete die Fraktion nicht als solche.

Rainer Brüderle
Mitglied des Deutschen Bundestages
Vizepräsident der FDP Bundestagsfraktion
Bundesminister für Wirtschaft und Technologie a. D.
Deutscher Bundestag · Platz der Republik 1 · 11011 Berlin



Berlin, im April 2013

Sehr geehrte Damen und Herren,

im September endet diese Wahlperiode des Deutschen Bundestags. Im Jahr 2009 war die Zukunft unseres Landes ungewiss. Die weltweite Finanzkrise hatte auch uns getroffen. Viele Menschen waren in Sorge um ihren Arbeitsplatz und um die Perspektiven ihrer Familien.

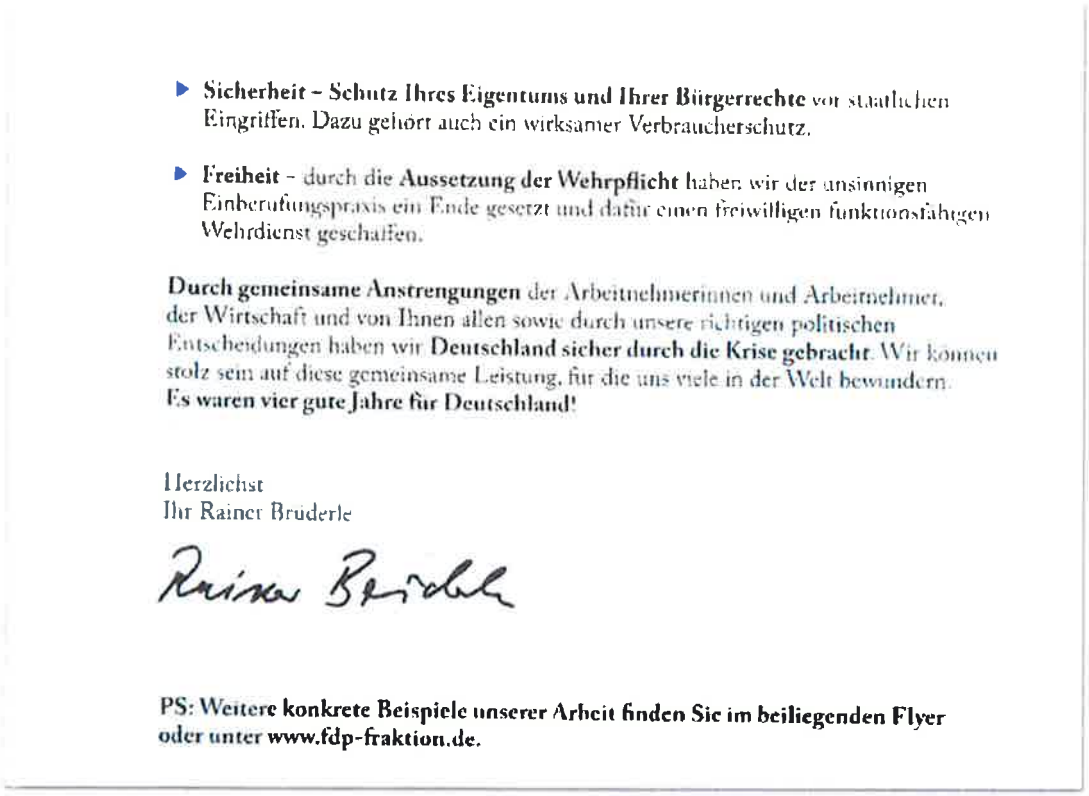
Heute können wir auf vier gute Jahre zurückblicken. Deutschland ist die Wachstumslokomotive in Europa, die **Beschäftigung ist auf Rekordniveau**, die Renten und Reallöhne steigen, und viele haben mehr Netto in der Tasche. Auch unsere **Staatsfinanzen sind endlich wieder solide**. Wir haben gezeigt, dass die Steuern nicht erhöht werden müssen für mehr Steuereinnahmen.

Wir, die FDP im Deutschen Bundestag, sind in diesen vier Jahren **unseren politischen Grundsätzen treu geblieben**: Entlastung, Vernunft, Stabilität, Aufstieg, Sicherheit und Freiheit.

- **Entlastung – höhere Steuerfreibeträge, die Abschaffung der Praxisgebühr, mehr Kindergeld und weniger Rentenbeitrag** für Arbeitnehmer und Unternehmen.
- **Vernunft – solide Finanzen möglichst ohne neue Schulden** und eine Wirtschaftspolitik, die Missmanagement in Großkonzernen nicht mit üppigen Staatshilfen belohnt.
- **Stabilität – eine starke Währung** für Europa, klare Haushaltsregeln für alle in der EU und der **Verzicht auf Eurobonds.**
- **Aufstieg – 13 Milliarden Euro mehr Investitionen in Bildung und Forschung** und das Deutschlandstipendium, damit mehr Menschen **durch Ausbildung und Fleiß ihre Chancen** nutzen können.

Freiheit bewegt

Abbildung 8: Bilanzmailing Seite 1



- **Sicherheit – Schutz Ihres Eigentums und Ihrer Bürgerrechte** vor staatlichen Eingriffen. Dazu gehört auch ein wirksamer Verbraucherschutz.
- **Freiheit** – durch die **Aussetzung der Wehrpflicht** haben wir der unsinnigen Einberufungspraxis ein Ende gesetzt und dafür einen freiwilligen funktionsfähigen Wehrdienst geschaffen.

Durch gemeinsame Anstrengungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, der Wirtschaft und von Ihnen allen sowie durch unsere richtigen politischen Entscheidungen haben wir **Deutschland sicher durch die Krise gebracht**. Wir können stolz sein auf diese gemeinsame Leistung, für die uns viele in der Welt bewundern. **Es waren vier gute Jahre für Deutschland!**

Herzlichst
Ihr Rainer Brüderle

Rainer Brüderle

PS: Weitere konkrete Beispiele unserer Arbeit finden Sie im beiliegenden Flyer oder unter www.fdp-fraktion.de.

Abbildung 9: Bilanzmailing Seite 2

Die folgende Abbildung zeigt einen äußerlichen Vergleich mit einem von einer Partei finanzierten Brief vor der Bundestagswahl:



Abbildung 10: Äußerlicher Vergleich des von der Bundestagsfraktion finanzierten Briefs (Seite 1) mit einem von einer Partei finanzierten Brief im Wahlkampf

(4) Dem Brief war der Bilanzflyer beigelegt.[236]

Es handelte sich dabei um ein beidseitig bedrucktes Blatt ca. im A-4-Format, welches auf der Längsseite zweimal gefaltet war und so in sechs Seiten unterteilt war.

Der Flyer trug auf Seite 1 den Titel „Vier gute Jahre für Deutschland – Leistungsbilanz FDP im Deutschen Bundestag" sowie das Fraktionslogo und das Kampagnenlogo „Freiheit bewegt".

Die Seiten 4/5 ließen sich abtrennen und als Postkarte verwenden. Mit der Postkarte war es möglich, sich als Dialogpartner zu registrieren und die Leistungsbilanzbroschüre zu bestellen.

Der sechsseitige Bilanzflyer verwendete zweimal die Bezeichnung *FDP-Bundestagsfraktion*. Die Bezeichnung *FDP im Deutschen Bundestag* fand sich dort sechsmal, darunter dreimal im Logo.

An zwei Stellen wurde die Internetadresse *www.fdp-fraktion.de* angegeben.

Auf den Seiten 2 und 3 wurden – wie in der Bilanzbroschüre – die Kernthemen ENTLASTUNG, VERNUNFT, STABILITÄT, AUFSTIEG, SICHERHEIT und FREIHEIT angesprochen, allerdings in stark verkürzter Form.

Der Bilanzflyer verwies auf Seite 3 unten in verkleinerter Schrift für weiterführende Informationen auf insgesamt 13 Bundestagsdrucksachen[237] aus dem Zeitraum November 2009 bis Januar 2013. Teilweise betrafen die Bundestagsdrucksachen die im Flyer angesprochenen Themen, teilweise war ein Zusammenhang nicht erkennbar (Beispiele: Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. zur systematischen Überwachung des Postverkehrs aus der DDR in die BRD durch bundesdeutsche Sicherheitsbehörden[238] oder Stellungnahme des Deutschen Ethikrates zum Problem der anonymen Kindesabgabe[239]).

(5) Bereits im Jahr 2012 hatte die Bundestagsfraktion entsprechende Briefe des Fraktionsvorsitzenden verschickt. Hierzu ließ sie sich von einer GmbH beraten. Diese teilte der Bundestagsfraktion unter anderem mit:

---

236 Dem Bundesrechnungshof liegt nur eine Kopie des Flyers vor. Aufgrund der schlechten Qualität ist diese nur schwer leserlich. Der Bundesrechnungshof hat deshalb von einem Abdruck abgesehen.

237 „Details zu den genannten Punkten finden Sie in den Drucksachen 17/11175, 17/51, 17/10200, 17/3408, 17/191, 17/8739, 17/9045, 17/9046, 17/12058, 17/190, 17/81, 17/11396, 17/5239 und unter www.bundestag.de und www.fdp-fraktion.de."

238 Bundestagsdrucksache 17/81 vom 25. November 2009.

239 Bundestagsdrucksache 17/190 vom 11. Dezember 2009.

„Aufgrund der anstehenden Wahlen wäre es sinnvoll, die geplante Direktmarketing-Aktion mit den einzelnen Ländern terminlich abzustimmen. Die Bürger sind in der Wahlzeit sensibler und gleich zwei Mailings der FDP an einem Tag im Briefkasten wären eventuell kontraproduktiv."

In einem Brief eines Instituts für Markt- und Politikforschung an die Bundestagsfraktion vom 5. April 2011 hieß es:[240]

„die Wahlen in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz sind nun vorbei und haben unter anderem aufgezeigt, wie wichtig direkte Kommunikation mit den Wählern ist. Ein Ergebnis der Mailing-Aktionen in Baden-Württemberg war, dass es gelang das Thema Wirtschaft [...] für 43 % der FDP Wähler zum wahlentscheidenden Thema zu machen.

Die FDP-Fraktion beabsichtigt, ihre Öffentlichkeitsarbeit stärker auf Direktmarketing und dadurch verstärkte direkte Kommunikation mit den Wählern umzustellen."

Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat bemängelt, dass bei objektiver Betrachtung der parteiwerbende Effekt des Schreibens kein bloßer – hinzunehmender – Nebeneffekt, sondern Hauptzweck war. Die Bundestagsfraktion hätte die Maßnahme daher nicht aus öffentlichen Mitteln finanzieren dürfen.[241]

Ebenso wie die Bilanzbroschüre begann auch das Anschreiben des Bilanzmailings mit einem Hinweis auf das Ende der Wahlperiode – und damit mittelbar auch auf die bevorstehende Bundestagswahl. Der abgebildete Fraktionsvorsitzende war auch „Spitzenkandidat" der Partei im Bundestagswahlkampf. Anschreiben und Bilanzflyer waren in einem ähnlichen Duktus gehalten wie die Bilanzbroschüre („wir", plakative Sprache), was die Grenzen zwischen Unterrichtung der Fraktion und Werbung für die Partei weiter verwischte.

Anders als die Bilanzbroschüre verwies der dem Brief beigelegte Flyer auf einige Bundestagsdrucksachen, was für den Betrachter einen Bezug zur Fraktionsarbeit herstellen sollte. Darstellung (Verweis auf die

---

240 Schreiben „Angebot 2011".

241 Siehe zu einem entsprechenden Brief aus dem Jahre 2012 auch den Beschluss des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 13. September 2012, Aktenzeichen VerfGH 17/12.

Bundestagsdrucksachen war nicht im Anschreiben, sondern nur im beigelegten Flyer, verkleinerte Schrift, am Ende der Seite) und Inhalte der Bundestagsdrucksachen (nur teilweise Bezug zu den Themen des Flyers, teilweise scheint die Aufzählung willkürlich) konterkarierten jedoch diesen Bezug.

Weitere Indizien sprachen dafür, dass es sich bei dem Brief um eine gezielte Werbekampagne handelte:

Wenn man das Erscheinungsbild dieses „Fraktionsbriefs" mit dem eines aus Parteimitteln finanzierten Wahlwerbebriefs einer Partei vergleicht, wird die Ähnlichkeit und damit Austauschbarkeit offenkundig (Bilder der Spitzenkandidaten, persönliche Anschreiben, Layout und Seitenaufteilung...).[242] Entscheidend ist, dass es sich – das zeigt der Vergleich – um ein typisches Wahlwerbemittel handelt, nicht um eine bloße Unterrichtung.

Die Bundestagsfraktion stellte den Brief mit Flyer nicht nur reaktiv zu Verfügung, sondern schrieb über 3 Millionen Haushalte aktiv an. Es handelte sich somit um eine besonders offensive Form der Kontaktaufnahme. Die Bundestagsfraktion nutzte für die Adressatenauswahl einen Dienst, der speziell auf Parteien zugeschnitten war und damit warb, diejenigen Haushalte auszuwählen, bei denen Parteiwerbung den größtmöglichen Effekt zur Mobilisierung von Wählern hätte. Auch die aufgefundenen Schreiben zu vorangegangenen Versandaktionen bzw. deren Vorbereitung zeigten, dass sich die Bundestagsfraktion des wahlwerbenden Charakters durchaus bewusst war, dass er augenscheinlich der Hauptzweck dieser Briefe war.

Stellungnahme der Bundestagsfraktion

In ihrer Stellungnahme hat die Bundestagsfraktion betont, dass das Schreiben nicht „ausdrücklich für eine Partei" werbe. Auch handele es sich nicht um eine von Fraktionsaufgaben losgelöste Werbung für eine bestimmte Partei.

Gerade weil Bundestagsfraktionen zum Ende der Wahlperiode Leistungsbilanzen vorlegen dürften, dürften sie auch den Anlass für die Vorlage ihrer Bilanzbroschüre – das bevorstehende Ende der Legislaturperiode – benennen.

Der Fraktionsvorsitzende habe den Brief in seiner Eigenschaft als Fraktionsvorsitzender geschrieben, nicht in seiner Eigenschaft als „Spitzenkandidat" im Wahlkampf. Indem er jeden Hinweis auf Parteiämter vermied, habe er

---

[242] Siehe Abbildung 10.

möglichen Fehlvorstellungen bei den Empfängern „aktiv" entgegengewirkt. Das Schreiben unterscheide sich von dem in der Prüfungsmitteilung zum Vergleich herangezogen Schreiben einer Partei. Während der Fraktionsvorsitzende die Symbole des Bundestages und dessen Anschrift verwende, werde im Schreiben der Partei die Parteivorsitzende als solche ausdrücklich bezeichnet. Im Gegensatz zum Schreiben der Bundestagsfraktion habe das Schreiben der Partei ausdrücklich zur Abgabe von Stimmen für die Partei aufgefordert. Während das Parteischreiben in den letzten Tagen vor der Wahl verschickt worden sei, habe die Fraktion ihr Schreiben mehrere Monate vor der Wahl versandt; es wirke daher unter keinem denkbaren Gesichtspunkt auf die Bundestagswahl nach. Im Übrigen seien nach der Rechtsprechung Schreiben von Parteivorsitzenden selbst dann nicht als amtliche Schreiben anzusehen, wenn sie innegehabte Staatsämter verwendeten. Deswegen bleibe das Schreiben des Fraktionsvorsitzenden erst recht ein Anschreiben der Fraktion.[243] Der Briefkopf (Vorsitzender der Bundestagsfraktion) sowie der am Ende des Briefes stehende Verweis auf die Homepage der Bundestagsfraktion machten den Fraktionsbezug deutlich. Die Formulierung „FDP im Deutschen Bundestag", welche die Fraktion auch sonst nutze, bringe den Leser nicht auf die Idee, er erhielte ein Schreiben der Partei.

Hinsichtlich des Stils hat die Bundestagsfraktion auf ihre Ausführungen zur Bilanzbroschüre verwiesen.

Die sechs im Schreiben angesprochenen Punkte bezögen sich auf Maßnahmen, welche die Bundestagsfraktion durch ihre parlamentarische Tätigkeit ermöglicht habe (Parlamentsgesetze, parlamentarische Unterstützung der Bundesregierung). Der Flyer vertiefe diesen Bezug zur Arbeit der Bundestagsfraktion.

Es sei nicht entscheidend, ob ein Brief nur reaktiv zu Verfügung gestellt werde oder von der Bundestagsfraktion verschickt werde. Auch die Höhe der Auflage sei nicht zu beanstanden. Wenn die Bundestagsfraktion gemäß § 47 Absatz 3 Abgeordnetengesetz die „Öffentlichkeit" in ihrer Gesamtheit unterrichten dürfe, dürfe sie auch einen Ausschnitt der Öffentlichkeit von 3 Millionen Haushalten unterrichten.

---

[243] Die Bundestagsfraktion verweist in ihrer Stellungnahme auf das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 4. August 2005 zu einem Brief, den ein Ministerpräsident auf seinem Abgeordnetenbogen an alle Wahlberechtigten in Sachsen verschickt hatte, Aktenzeichen: 12 K 127/02, Randnummer 14 (Juris).

Die Parteien würden Adressatenauswahldienste kurz vor Wahlen nutzen, um Wahlwerbung zu betreiben. Dieser werbende Effekt sei Monate vor der Wahl nicht gegeben. Darauf deute auch das Ergebnis der Bundestagswahl 2013 hin.

Es handele sich auch nicht um eine Ausweitung der Öffentlichkeitsarbeit. Die Bundestagsfraktion habe bereits zuvor mehrfach halbjährlich Briefe des Fraktionsvorsitzenden mit vergleichbaren Auflagen versandt. Auch hierbei habe sie Adressatenauswahldienste genutzt.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest.

Zur Frage der Zulässigkeit von Leistungsbilanzen in der engeren Vorwahlzeit gilt das oben[244] aufgeführte. Das Schreiben war daher schon deswegen unzulässig, weil die Bundestagsfraktion es anlässlich des nahenden Endes der Wahlperiode und damit aus Anlass und mit Blick auf die bevorstehende Bundestagswahl versandte. Denn solche Schreiben mit dem Konterfei der Spitzenkandidaten sind – das zeigt schon der **äußerliche** Vergleich mit dem Wahlwerbeschreiben einer Partei – typische Wahlkampfmittel. Hinzu kommt, dass die Bundestagsfraktion gezielt den Teil der Öffentlichkeit anschrieb, der der Partei am nächsten stand. Dadurch konnte der wahlwerbende Effekt die größte Wirkung entfalten. Sie nutzte hierzu einen auf Wahlwerbung zugeschnittenen Adressdienst. Ein solches Schreiben ist insbesondere nicht erst dann unzulässig, wenn bei dem Adressaten der Eindruck entsteht, es handele sich um ein Schreiben **von** der Partei. Es ist bereits dann unzulässig, wenn sein wahlwerbender Charakter **für** die Partei überwiegt. Dies war wie ausgeführt der Fall.

Bei dem von der Bundestagsfraktion in Bezug genommenen Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden lag ein anderer Sachverhalt zu Grunde. Hier ging es darum, ob ein Brief eines Ministerpräsidenten zulässig ist, der gerade nicht aus staatlichen Mitteln finanziert wurde. Im Gegensatz dazu hat die Bundestagsfraktionen den Brief ihres Fraktionsvorsitzenden aus staatlichen Mitteln finanziert – und genau dies ist zu beanstanden.

Schließlich lag kein hinreichender Abstand zum Wahltermin vor. Inhaltlich wies die Bundestagsfraktion selbst auf die damals anstehende Bundestagswahl als Anlass für das Schreiben hin. Zeitlich verschickte sie das Schreiben in der

---

[244] Siehe Nummern 5.3.3.1 und 5.3.3.3.

engeren Vorwahlzeit. Warum trotzdem ein werbender Effekt für die Bundestagswahl nicht gegeben sein sollte, bleibt offen. Ob und in welchem Umfang sich diese Maßnahme dann auf das Ergebnis der Bundestagswahl 2013 tatsächlich auswirkte, lässt sich – wie auch bei allen anderen Maßnahmen – nicht feststellen. Die Maßnahme war auch nicht deswegen zulässig, weil die Bundestagsfraktion solche Schreiben bereits in der Vergangenheit versandt hatte. Vielmehr waren diese Schreiben – wie es der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen in einem Beschluss für eines der Schreiben festgestellt hat – gegebenenfalls selbst unzulässig.[245]

5.3.3.5 Kinowerbung mit Bildungs-Spot und Bilanz-Spot

(1) Die Fraktion hatte bereits im Jahr 2012 einen Infospot zum Thema „Bildung"[246] produzieren lassen. Im Jahr 2013 folgte dann der Infospot „Vier gute Jahre" [247].[248]

Am 21. März bzw. am 13. Mai 2013 erteilte die Bundestagsfraktion der Agentur Aufträge zur Herstellung digitaler und analoger Kinokopien und zur Kinoschaltung beider Spots.

Sie beauftragte die Agentur, die Spots jeweils auf etwa 800 Leinwänden in allen Städten mit mehr als 200 000 Einwohnern sowie in allen Landeshauptstädten zu zeigen:

- Der Bildungs-Spot lief vom 18. April bis zum 1. Mai 2013.
- Der Bilanz-Spot „Vier gute Jahre" lief vom 13. bis zum 26. Juni 2013.

Die Gesamtkosten betrugen Euro. Hierbei nicht eingerechnet waren anteilige Produktionskosten für den Bildungs-Spot und gegebenenfalls weitere Kosten für die geschaltete Werbung bei Youtube und anderen Media-Kanälen.[249]

---

245 Beschluss des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein Westfalen vom 16. Juli 2013, Aktenzeichen: VerfGH 17/12, http://www.vgh.nrw.de/entscheidungen/2013/130716_17-12.pdf (Seite 9) (aufgerufen am 6. September 2016).

246 https://www.youtube.com/watch?v=XpZl3kf0UuI (aufgerufen am 29. Dezember 2015).

247 https://www.youtube.com/watch?v=ta8byZHHyXY_(aufgerufen am 29. Dezember 2015).

248 Bildliche Darstellungen beider Spots befinden sich als Abbildung 17 und Abbildung 18 im Anhang.

249 Siehe Tabelle 16 im Anhang.

Tabelle 9: Zahlungen an die Agentur im Jahr 2013 für die Spots

lfd. Nr.	Projekt	Bruttopreis Euro	Angebots-Nr. Auftrags-erteilung am	Rechnungs-Nr.
1	Erstellung des Bilanz-Spots[250]		10276-13-v02 23.5.2013	0205-13
2	Kinovorbereitung, Erstellung von Kopien und Schaltung des Bilanz-Spots		10253-13 13.5.2013	0223-13
3	Kinovorbereitung, Erstellung von Kopien und Schaltung des Bildungs-Spots		10192-13 21.3.2013	0157-13
	Summe			

(2) Beide Spots dauerten jeweils eine Minute.

Der Bilanz-Spot bestand aus kurzen Sequenzen mit glücklich aussehenden Menschen. Angezeigt wurden kurze Textpassagen wie „Für Europa". Dabei erläuterte eine musikuntermalte Stimme was „wir" in „vier guten Jahren für Deutschland" erreicht hatten. Die letzte Bildsequenz zeigte ein Logo mit dem Schriftzug die *FDP im Deutschen Bundestag*, ein Symbol, welches die Bundestagsfraktion auch an anderen Stellen verwendete. Die Bezeichnung „Fraktion" kam nicht vor.

Der Bildungs-Spot zeigte eine Kurzgeschichte: Ein junges Paar hatte eine Autopanne; fiktiv reparierten sie den Wagen, indem sie eine Melone als Energiespender nutzen. Nach etwas über der Hälfte des Spots wurden einige Textpassagen eingeblendet. Unter dem Motto „wenn es nur immer so einfach wäre – Freiheit bewegt" erschienen Informationen zu bildungspolitischen Maßnahmen wie „13 Milliarden Euro zusätzlich für Bildung und Forschung." Der Film endete mit einer Sequenz, in der gezeigt wurde, dass die beiden jungen Menschen die Melone aßen, während ein Elektroauto ihren Wagen abschleppte. Wiederum erschien die Bundestagsfraktion nur in Form des Logos, die Bezeichnung „Fraktion" kam nicht vor.

Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof ist zu dem Ergebnis gelangt, dass die Bundestagsfraktion für die Kinospots keine öffentlichen Mittel hätte einsetzen dürfen.[251]

---

250 Siehe auch Nummer 4.2.6.

251 Zum gleichen Ergebnis kommt auch der Beschluss des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 13. September 2012, Aktenzeichen VerfGH 17/12 bezüglich des Bildungs-Spots.

Bei den „Infospots" handelte sich um typische Werbemittel, wie sie auch Parteien vor Wahlen nutzen (Wahlwerbespots). Im Vordergrund solcher Werbefilme stehen typischerweise Bilder und Emotionen, sachliche Botschaften treten nahezu völlig in den Hintergrund. Dies galt auch für die Werbefilme der Bundestagsfraktion. Sie vermittelten in erster Linie ein Lebensgefühl, indem sie Bilder von glücklich aussehenden Menschen zeigten oder eine Geschichte erzählten. Dabei wurden zwar – in einem Fall nur visuell, im anderen Fall auch akustisch – in weitgehend plakativer Form kurze Texte verwendet. Ähnlich wie bei den anderen Produkten der Bilanzkampagne erschienen diese jedoch, ohne die Fraktion als solche klar als Urheber erkennen zu lassen. Bei der Gesamtwürdigung lag zwar am Rande auch noch eine sachliche Unterrichtung vor. Es überwogen jedoch bei weitem werbende Elemente.

Stellungnahme der Bundestagsfraktion

In ihrer Stellungnahme hat die Bundestagsfraktion zunächst darauf verwiesen, dass Kinospots zulässige Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit einer Bundestagsfraktion seien. Insbesondere enthalte § 47 Absatz 3 AbgG kein entsprechendes Verbot. Im Gesetzgebungsverfahren habe der zuständige Ausschuss vielmehr ausdrücklich betont, dass Formen und Mittel der Öffentlichkeitsarbeit vielfältig seien.[252] Der Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz habe sich in einem vergleichbaren Fall mit Plakaten befasst. Diese seien nach Ansicht des Gerichts eine typische Form der Parteienwerbung. Sie zielten nämlich nicht in erster Linie auf die Vermittlung von Informationen ab, vielmehr stehe ihr suggestiver, werbemäßiger Gehalt im Vordergrund. Dennoch könnten Plakate auch im Zusammenhang und engem Bezug zur Fraktionsarbeit verwendet werden. Dabei seien sie wegen ihrer bloßen ergänzenden und unterstützenden Funktion zulässig.[253]

Dasselbe gelte für Kinospots. Parlamentsfraktionen würden diese üblicherweise nicht isoliert einsetzen. Sie dienten vielmehr dazu, die Öffentlichkeit auf die umfassende Unterrichtungskampagne aufmerksam zu machen. So sei es auch im vorliegenden Fall. Die Kinospots seien in die Bilanzkampagne eingebettet gewesen und sollten dieser Aufmerksamkeit verschaffen.

---

252 Bundestagsdrucksache 12/6067.

253 Die Bundestagsfraktion verweist in ihrer Stellungnahme auf das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 19. August 2002, Aktenzeichen VGH O 3/02, Randnummer 50 (Juris).

Der inhaltliche Bezug zur Bilanzkampagne sei in den Kinospots auch deutlich ausgeprägt gewesen. Dies zeige der in dem Bilanzspot gesprochene Text, der klar und eindeutig über die Tätigkeit der Bundestagsfraktion in der Legislaturperiode unterrichte. Der Informationsgehalt sei im Vergleich zu sonstiger Kino- oder Radiowerbung hoch.

Die Bundestagsfraktion sei hinreichend deutlich als Urheber des Spots erkennbar gewesen. Der Bilanzspot ende mit dem Fraktionslogo und dem Verweis auf die FDP im Deutschen Bundestag. Gleiches gelte für den Bildungsspot. Deshalb habe der Präsident des Deutschen Bundestages schon im Jahr 2012 zu vorangegangenen Kinospots der Bundestagsfraktion deren Rechtmäßigkeit festgestellt. Schließlich habe die Bundestagsfraktion die Kinospots nicht in der Schlussphase des Wahlkampfs, sondern 3 bis 5 Monate vor der Bundestagswahl geschaltet.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest.

Insbesondere führt die Auswertung der hierzu vorhandenen Rechtsprechung nicht zu einem anderen Ergebnis. In dem von der Bundestagsfraktion zitierten Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz heißt es, dass Plakate als typische Wahlkampfmittel ausnahmsweise zulässige Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit einer Fraktion sein können, **wenn** (nicht: weil) sie bloß ergänzenden Charakter haben und beispielsweise in eine Veranstaltung eingebunden sind und untergeordneten Charakter haben (genannte Beispiele: Terminankündigungen oder als Hintergrund bei Pressekonferenzen). Dies war erkennbar nicht der Fall bei den Kinospots, den die Bundestagsfraktion gerade nicht bei einer Fraktionsveranstaltung unterstützend eingesetzt hatte, sondern in den Kinos im Werbeblock vor dem jeweiligen Hauptfilm gebucht hatte. Der Spot warb auch nicht isoliert für die Bilanzkampagne, beispielsweise indem er schlicht auf die Termine der Deutschlandtour verwiesen hätte. Er warb vielmehr selbst wie die Bilanzkampagne. Auch nach dem Beschluss des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein Westfalen „spricht viel dafür, dass die beanstandeten Werbemaßnahmen der FDP-Bundestagsfraktion [unter anderem der im Jahr 2012 kurz vor der Landtagswahl gezeigte Spot ‚Freiheit bewegt'] gegen die Chancengleichheit der politischen Parteien aus Artikel 21

Absatz 1 GG verstoßen." Dies bestätigt die Auffassung des Bundesrechnungshofes.

5.3.3.6 Deutschlandtour – Sommer Dialoge

(1) Der Bundesrechnungshof hatte bereits früher Veranstaltungen der Bundestagsfraktionen in Wahlkreisen geprüft und beanstandet. Veranstaltungen in Wahlkreisen einzelner Fraktionsmitglieder stellen sich für einen unbefangenen Dritten in aller Regel als Maßnahme „ihres" Abgeordneten oder als Wahlkampfveranstaltung einer Partei dar. Die Information über die parlamentarische Tätigkeit der jeweiligen Bundestagsfraktion tritt dabei für einen unbeteiligten Dritten so weit in den Hintergrund, dass die Finanzierung der Maßnahme aus Fraktionsmitteln unzulässig ist.[254]

(2) Vom 2. Juli 2013 bis zum 11. August 2013 veranstaltete die Bundestagsfraktion unter dem Slogan „vier gute Jahre" eine sogenannte Deutschlandtour. Hierbei sollten die „örtlichen Abgeordneten" an Ständen für Gespräche mit Bürgerinnen und Bürgern zur Verfügung stehen.[255] Stationen waren die Heimatwahlkreise der Fraktionsmitglieder. Vertreter der Bundestagsfraktion war dann jeweils der oder die örtliche Abgeordnete, der oder die zugleich auch für den nächsten Bundestag kandidierte. Nach den Angaben der Bundestagsfraktion war dies die siebte und mit 75 Stationen die bislang größte Deutschlandtour. Im Mittelpunkt stand die „Bilanz unserer parlamentarischen Arbeit".[256] Themen waren Entlastung, Vernunft, Stabilität, Aufstieg, Sicherheit und Freiheit.

Für die jeweils an zwei Orten parallel stattfindenden Veranstaltungen stellte die Bundestagsfraktion jeweils einen fraktionseigenen Kleinbus zur Verfügung. Die Kleinbusse waren großflächig mit dem Motto „Freiheit bewegt" und dem Fraktionslogo bedruckt. Die Bundestagsfraktion organisierte und finanzierte auch die erforderlichen Standausstattungen wie Stehtische, Sonnenschirme und Sitzgelegenheiten. Hinzu kamen von der Agentur gestaltete Werbebanner und -aufsteller sowie Informationsmaterialien. Hierzu sandte die Fraktion per Kurier an jedes betroffene Wahlkreisbüro drei Umzugskartons mit Bilanzbroschüren, Bilanzflyern, Give-aways und Tragetaschen. Den Stand

---

254 Nummer 3.1.1 des Schreibens des Bundesrechnungshofes an die Bundestagsfraktionen vom 22. November 2013, Aktenzeichen: II 5 – 2008 – 0679.

255 Schreiben der Pressestelle an den Leiter der Fraktionsverwaltung vom 11. Juni 2013.

256 Presseinformation Nr. 521 der FDP-Bundestagsfraktion vom 1. Juli 2013.

betreuten die örtlichen Bundestagsabgeordneten, die jeweils auch Kandidaten der Partei FDP im Bundestagswahlkampf waren, sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Pressestelle und zusätzliche Helfer.

Teilweise kaufte die Bundestagsfraktion Adressen und versandte Einladungsschreiben. Sie warb auf der eigenen Internetseite, in Social-Media-Kanälen und auf den Facebookseiten der Abgeordneten für die einzelnen Veranstaltungen.

Die Pressestelle der Bundestagsfraktion erstellte von jeder Station der Deutschlandtour Fotoalben, die sich noch auf der Internetplattform *Flickr* befinden.[257]



Abbildung 11: Tourbus der Bundestagsfraktion



Abbildung 12: Stand vom 27. Juli 2013 in Jena

Teilweise waren auf diesen Fotos von der Deutschlandtour auch Materialien oder Vertreter der Partei FDP zu erkennen:

- Auf einem Bild zur Deutschlandtour am 20. Juli 2013 in Rostock war zu erkennen, dass dort auch Luftballons der FDP genutzt wurden.[258]
- Am Stand der Deutschlandtour in Winnenden vom 21. Juli 2013 war auf mehreren Fotos neben dem Abgeordneten Wolff auch ein Mann mit gelbem FDP-T-Shirt zu sehen, der aktiv an den Gesprächen teilnimmt.[259]
- Anlässlich des Christopher-Street-Days (CSD) am 3. August 2013 in Nürnberg war der hinter dem Stand platzierte Deutschlandtour-Bus der

---

257 https://www.flickr.com/photos/deutschlandtour/sets/ (aufgerufen am 29. Dezember 2015).

258 https://www.flickr.com/photos/deutschlandtour/sets/72157634725485716/ (aufgerufen am 29. Dezember 2015).

259 https://www.flickr.com/photos/deutschlandtour/albums/72157634732610807 (aufgerufen am 29. Dezember 2015).

Bundestagsfraktion mit einer Plane der Partei und deren Jugendorganisation JULIS dekoriert.[260]

- Teilnehmer der Deutschlandtour am 8. August 2013 in Rostock war der damalige FDP-Parteivorsitzende, der nicht Mitglied der Bundestagsfraktion war.[261]

(3) Die Gesamtaufwendungen für die Deutschlandtour bestanden aus verschiedenen Posten. Ein Teil davon über Euro ließ sich einer internen Aufstellung[262] der Bundestagsfraktion entnehmen:

Tabelle 10: Ausgaben für die Deutschlandtour laut Zusammenstellung der Bundestagsfraktion

Verwendungszweck	Betrag in Euro
Standgebühren	789,75
Reisekosten	2.789,54
Fahrtkosten	1.322,70
Hotelkosten	8.689,10
Fahrzeugkosten (Betankung)	940,88
Portokosten	6.740,08
Transport Werbematerial durch TNT	
Verpackung Umzugskartons	208,80
Leistungen der Agentur - Standausstattung, Getränkebecher, Bierdeckel, Karten, Plakate, Kundenstopper - Anzeigen, - Unterseite Freiheit bewegt, - Grafiken für verschiedene Formate der Social-Media-Kanäle	
- Styroporflieger	
Sonstiges (Adressankauf, Halteverbotszonen)	270,14
Summe laut Fraktionsrechnung	
In der Zusammenstellung der Bundestagsfraktion fehlt folgende Position, die laut Agentur-Angebot Nr. 10283-13 und Rechnung Nr. 0223-13 Pos. 1.100 ebenfalls der Deutschlandtour zuzuordnen ist: mobiles Beschallungssystem	3.277,74
Summe	

Hinzu kamen über 145 000 Euro anteilige Anschaffungskosten für die verteilten „Give-aways":

---

260 https://www.flickr.com/photos/deutschlandtour/sets/72157634933409118/ (aufgerufen am 29. Dezember 2015).

261 https://www.flickr.com/photos/deutschlandtour/albums/72157635009524089 (aufgerufen am 29. Dezember 2015).

262 FDP-Bundestagsfraktion, Rechnungswesen, „29.8.2013, 12:02 DTour2013".

Tabelle 11: Der Deutschlandtour zuzurechnende Ausgaben für Give-aways

Projekt	Insgesamt beschaffte Anzahl	Bruttopreis Euro	davon für D-Tour vorgesehene Anzahl[263]	Kosten anteilig Euro
Papiertaschen	25.000		19.000	
Bilanzbroschüren[264]	125.000		(19.000)	[265]
Buttons	5.000		5.000	
Einkaufchip Schlüsselanhänger	5.000		4.500	
LED Lampe Kapselöffner	5.000		4.500	
Minzdragees in Dosen	10.000		10.000	
Kugelschreiber	50.000		50.000	
Fahrradsattelschützer	10.000		2.000	
Brot und Butter Dosen	8.000		600	
Nachbestellte Brot und Butter Dosen	5.000		5.000	
Fahrrad-Reflektorband	10.000		2.500	
Notizbuch	5.000		5.000	
Softball	5.000		5.000	
Trinkflaschen	10.000		2.500	
Aufkleber CSD 2013	100.000		100.000	
Kondome CSD 2013	11.500		11.500	
Bilanzflyer (Überproduktion der Druckerei, für D-Tour abgenommen)	50.000		50.000	
			Summe	**145.946,44**

Insgesamt ließen sich der Deutschlandtour Gesamtkosten von mindestens Euro[266] zuordnen. Hinzu kamen Personalausgaben (Lohnkosten der Fraktionsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter sowie der studentischen Aushilfskräfte[267]) in unbekannter Höhe.

Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat den Einsatz öffentlicher Mittel durch die Fraktion für die Deutschlandtour für unzulässig gehalten.

Bei der Deutschlandtour stand die Bilanz der Legislaturperiode im Mittelpunkt. Insoweit galt – insbesondere auch zum Einsatz der Bilanzmaterialien – das bereits Ausgeführte. Die Grenzen zwischen sachlicher Unterrichtung über die Arbeit der Bundestagsfraktion und der Werbung für die Partei verschwammen. Zeitlich lag die Deutschlandtour vom 1. Juli bis zum 11. August 2013 am Ende der engeren Vorwahlzeit.

---

263 Gemäß Schreiben der Pressestelle vom 11. Juni 2013 an den Leiter der Fraktionsverwaltung.

264 Schätzung entsprechend der Zahl der Papiertaschen.

265 Die in Klammern gesetzten anteiligen Ausgaben für die Bilanzbroschüre sind bereits bei den Ausgaben für die Bilanzkampagne unter Nummer 5.3.3 enthalten und bleiben daher hier unberücksichtigt.

266 Euro (gemäß Tabelle 10) + 145 946,44 Euro (gemäß Tabelle 11).

267 Schreiben der Pressestelle an den Leiter der Fraktionsverwaltung vom 11. Juni 2013.

Hinzu kam, dass es sich nicht um eine deutschlandweite Kampagne der Bundestagsfraktion handelte, wie der Name vermuten lassen könnte. Vielmehr fand die Deutschlandtour nicht verteilt auf die 299 Wahlkreise statt, sondern konzentrierte sich auf die Heimatwahlkreise der Fraktionsmitglieder. Vertreter der Bundestagsfraktion war dann auch jeweils nur der oder die örtliche Abgeordnete, der oder die zugleich auch für den nächsten Bundestag kandidierte. Die Kampagne warb daher gezielt für die Kandidaten der Partei. Dieser Eindruck wurde auch dadurch gestützt, dass – wie auf einigen Fotos erkennbar – bei der Deutschlandtour sogar offen für die Partei geworben wurde. Ein Blick auf die Abbildung 11 zeigte zudem, dass auch der Einsatz eines Fraktionsfahrzeugs durch entsprechende optische Gestaltung für den Normalbürger lediglich als Werbung für die Partei empfunden werden konnte.

In der Summe war daher die sachliche Unterrichtung über die Arbeit der Bundestagsfraktion bloßer Nebenzweck; im Vordergrund stand vielmehr das Werben für die Partei bzw. die Kandidatinnen und Kandidaten der Partei zur Bundestagswahl.

Stellungnahme der Bundestagsfraktion

In ihrer Stellungnahme hat die Bundestagsfraktion bestätigt, dass sich die Deutschlandtour im Sommer des Jahres 2013 inhaltlich mit der Bilanz der Fraktionsarbeit befasste. Da aber Bundestagsfraktionen Arbeitsberichte oder Bilanzbroschüren auch in der Schlussphase des Wahlkampfs benutzen dürften[268], dürften sie diese auch „vor Ort und begleitend bei Gesprächen mit Fraktionsmitgliedern und Mitarbeitern" einsetzen.

Auch habe der Bundesrechnungshof lediglich bei 3 der insgesamt 75 Termine „eher bagatellarisch erscheinende Einwände" vorgebracht. Daraus folge, dass die Deutschland Tour insgesamt klar als Maßnahme der Fraktion wahrzunehmen gewesen sei. Die Bundestagsfraktion habe bei der Deutschlandtour auch nicht ausdrücklich für die Partei geworben.

Obwohl es rechtlich nicht geboten gewesen wäre, habe die Bundestagsfraktion die Deutschlandtour vor der Schlussphase des Wahlkampfes beendet.

---

[268] Siehe hierzu die Stellungnahme der Bundestagsfraktion zur Bilanzbroschüre (Nummer 5.3.3.3).

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest.

Wie dargelegt dürfen die Bundestagsfraktionen entgegen der Auffassung der Bundestagsfraktion in der Vorwahlzeit keine öffentlichen Mittel für Bilanzbroschüren verwenden. Entsprechendes gilt dann für Veranstaltungen, die sich – wie die Bundestagsfraktion einräumt – inhaltlich mit der Bilanzierung der Legislaturperiode befassen und die gezielt für die Wahlkreiskandidaten werben. Die vom Bundesrechnungshof aufgezeigten vier Sachverhalte zeigen zusätzlich exemplarisch, dass solche Veranstaltungen sich von Wahlwerbeveranstaltungen der Parteien kaum mehr unterscheiden. Hierbei kommt es nicht darauf an, ob die Veranstaltungen auch als Fraktionsveranstaltung zu erkennen gewesen waren. Entscheidend ist, dass sie bei objektiver Betrachtungsweise in erster Linie wahlwerbend wirkten.

5.3.3.7 Abschließende Gesamtwürdigung der Bilanzkampagne

Bereits bei individueller Betrachtung handelt es sich bei den einzelnen Maßnahmen um Parteiaufgaben. Es war daher unzulässig, hierfür öffentliche Mittel zu verwenden. Betrachtet man die Kampagne in ihrer Gesamtheit, tritt ihr wahlwerbender Charakter und damit der zweckwidrige Einsatz staatlicher Mittel für Parteiaufgaben noch deutlicher hervor.

Die Aufträge für die Bilanzkampagne vergab die Fraktion zwischen dem 21. Februar und dem 4. Juni 2013, also nachdem der Wahltermin feststand und in zunehmender Nähe zu diesem. Die einzelnen Maßnahmen dauerten dann einschließlich der Deutschlandtour bis mindestens zum 11. August 2013. Dabei verausgabte die Bundestagsfraktion in erheblichem Umfang zweckgebundene öffentliche Mittel. Einen von der bevorstehenden Bundestagswahl unabhängigen Anlass für diese Kampagne zu diesem Zeitpunkt gab es nicht. Insbesondere informierte die Bundestagsfraktion nicht über aktuelle parlamentarische Vorgänge.

Die Bundestagsfraktion beauftragte eine Agentur, die Kampagne werblich zu begleiten und sie in allen Fragen der Werbung zu beraten. Schon dies deutet darauf hin, dass nicht eine sachliche Unterrichtung, sondern ein Werben im Vordergrund stand. Die Kampagne nutzte dann unter dem erheblichen Einsatz staatlicher Gelder Werbemittel, die für Wahlwerbung typisch sind. Dies gilt auch für die inhaltliche und sprachliche Gestaltung dieser Mittel. Mit der

Bilanzkampagne empfahl sich die „*FDP im Deutschen Bundestag*" als Garantin künftiger Erfolge; wobei die weitgehende Vermeidung des Begriffes *Fraktion* zusätzlich geeignet war, bei den Adressaten den Eindruck zu erwecken, die dargestellten Erfolge seien solche der Partei. Dieser Effekt wurde noch dadurch verstärkt, dass die Bundestagsfraktion ihre Kampagne unter einen Slogan stellte, den auch die Partei zeitgleich als zentrale Aussage im Wahlkampf einsetzte („Vier gute Jahre für Deutschland").

5.3.4 Informationsbriefe von Abgeordneten

(1) Die Bundestagsfraktion finanzierte Informationsbriefe von Abgeordneten an ausgewählte Zielgruppen zu bestimmten Themen (sogenannte Mikrokampagnen). Hierzu kaufte sie Adressdaten der jeweils definierten Zielgruppe von einem spezialisierten Unternehmen. Die Schreiben druckte sie auf Fraktionspapier und vervielfältigte sie auf den ihr von der Bundestagsverwaltung zur Verfügung gestellten Kopiergeräten. Fraktionspersonal oder Mitarbeiter der Fraktionsmitglieder konfektionierten die Briefe und stempelten sie mit der fraktionseigenen Frankiermaschine frei.[269] Der Gesamtumfang dieser Informationsbriefe ließ sich aufgrund der unvollständigen Unterlagen nur teilweise ermitteln; zur Auflagenhöhe und zu den Kosten für Adressenankauf und Porto lagen – wenn überhaupt – nur handschriftliche Vermerke vor. Ansichtsexemplare waren nicht von allen Schreiben vorhanden.

Insgesamt gab es mindestens 15 solcher Informationsbriefe, für die die Bundestagsfraktion insgesamt über 267 000 Euro aufwendete:

Tabelle 12: Von Mandatsträgern initiierte Mikrokampagnen

Titel der Mikrokampagne Zielgruppe	Zahl der Briefe	Zeitraum	Kosten laut Antrag (ca.) oder laut Abrechnung in Euro	Belegexemplar
Wir stärken das Ehrenamt (Postkarten) **gemeinnützige Vereine**	40.000	03/2013	ca.19.535	nein
Minijobs *(Anhebung der Verdienstgrenze)* **Gastronomen**	?	03/2013	Adr. 5.931 Porto 4.367 **10.299**	nein
Blue Card ?	?	?	Adr. 4.367 Porto k.A.	nein

[269] Zur Verbuchung der Kosten bei *Portokosten* anstatt *Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit* siehe oben Nummer 3.2.

Titel der Mikrokampagne Zielgruppe	Zahl der Briefe	Zeitraum	Kosten laut Antrag (ca.) oder laut Abrechnung in Euro	Beleg-exemplar
Sportbootführerschein **Segelvereine, Tourismusunternehmen**	5.000	05/2013	Adr. 827 Porto k.A.	ja
Liberalisierung des Busverkehrs/ **Private Busunternehmer**	5.500	05/2013	ca. 5.500	ja
Beamtenrecht („Das haben wir für Sie erreicht") **Beamtenvereine und -verbände**	107	05/2013	ca. 50	ja
Bessere Wettbewerbschancen **Private Busunternehmer**	5.615	07/2013	Adr. 1.138 Porto 3.256 **4.394**	ja
Vier gute Jahre für Deutschland (Reform Verkehrszentralregister, Zweiradführerschein ab 15 Jahren, begleitetes Fahren ab 17 Jahren) **Fahrlehrer**	13.853	07/2013	ca. 13.800	ja
Stärkung der Tourismuswirtschaft **Hotels, Gasthöfe, Verbände**	7.000	07/2013	ca. 5.000	Entwurf
HGB 2013 **Geschäftsführer von kleinen Unternehmen**	70.000	07/2013	ca. 70.000	ja
Wohnungsbau und energetische Gebäudesanierung **Wohnungsunternehmen**		07/2013	ca. 50.000	ja
Besseres Recht für Mandanten und Rechtsanwälte **Rechtsanwälte und Kanzleien mit bis zu 5 Mitarbeitern**		07/2013	ca. 67.000	ja
Waffenrecht **Schützenvereine, Jäger und Jagdsportvereine, Waldbesitzerverbände**	6.431	07/2013	ca. 6.500	ja
Frauenrechte 2013 **Frauenverbände, Internationale Verbände für Frauenrechte, Frauenberatungszentren**		07/2013	ca. 1.000	ja
Rüstungsexporte 2013 *(Regulierung und Transparenz des internationalen Waffenhandels)* **200 Postadressen. + 8.000 ausgewählte Dialogpartner per Mail**	8.200	08/2013	ca. 300	ja
Summe			**ca. 267.360**	

Die Schreiben waren in der „Wir"-Form verfasst. Sie beschrieben die Vorteile von jeweils einem in der Legislaturperiode verabschiedeten, teilweise aktuellen Gesetz, das die Adressaten betraf. Sie wiesen darauf hin, was in der Zukunft noch zu tun sei. Die Schreiben enthielten unter anderem folgende Passagen:

- „Wo schwarz-gelb regiert, geht es den Beamten nachweislich besser als bei rot-grünen Koalitionen."[270]

---

270 Schreiben an Beamtenverbände.

- „Schwarz-gelb hatte die Portabilität in Baden-Württemberg eingeführt, in Hessen ist sie jetzt in Planung." [271]
- „Vier gute Jahre für Deutschland [...] Im September endet die Wahlperiode des Deutschen Bundestages. Dies ist eine gute Gelegenheit, um über die Arbeit der Bundestagsfraktion in den vergangenen vier Jahren Bilanz zu ziehen." [272]

(2) Das *Wahlkampfhandbuch der FDP zur Bundestagswahl 2013*[273] enthielt zum Stichwort „Zielgruppenbriefe" Folgendes:
Neben der direkten Ansprache der Wählerinnen und Wähler, z. B. über Info-Stände und Hausbesuche, ist der Zielgruppenbrief per Post oder Mail eine sehr effiziente Form der Wahlkampfwerbung, weil er sehr direkt genau definierte Personenkreise, z. B. Freiberufler, Jung- und Erstwähler oder Mittelständler, ansprechen kann.
Alle Erfahrungen aus den vorangegangenen Wahlkämpfen besagen, dass Zielgruppenbriefe an unterschiedliche Berufs- oder Altersgruppen besonders wirksam sind. [...]
Die Bundespartei wird sich bei ihren Zielgruppenaktivitäten sehr stark auf einige wenige Gruppen konzentrieren müssen. Für den Erfolg der FDP im Wahlkampf ist es deshalb besonders wichtig, zusätzliche Mailings vor Ort zu initiieren und zu versenden. Wir möchten Sie motivieren, in Ihrem Wahlkreis, Ihrer Gemeinde oder Ihrer Stadt diesbezüglich aktiv zu werden.

Zielgruppenbriefe werden am besten als Direct Mailing versandt.

Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hat die Maßnahme für insgesamt unzulässig gehalten. Denn die Nähe zur Bundestagswahl und der Umfang der Kampagne (mindestens 15 Schreiben, Gesamtkosten über 267 000 Euro, Gesamtauflage über 160 000 Stück) führten dazu, dass der parteiwerbende Zweck so stark

---

271 Schreiben an Beamtenverbände.
272 Schreiben an Fahrlehrer.
273 Wahlkampfhandbuch „Nur mit uns.", Stand: 15. Juli 2013, auf der Internetseite der FDP abgelegt unter http://www.fdp.de/files/4848/Wahlkampfhandbuch_2013.pdf (aufgerufen am 29. Dezember 2015).

hervortrat, dass die Bundestagsfraktion die Kampagne in ihrer Gesamtheit nicht mit öffentlichen Mitteln hätte finanzieren dürfen.

Bereits in der Vergangenheit hatte sich der Bundesrechnungshof kritisch zu solchen Anschreiben in der Vorwahlzeit geäußert.[274] Er hatte insbesondere kritisiert, dass solche Mailingaktionen – entsprechend Zielgruppe, Inhalt und Aufmachung – der gezielten Ansprache von Bevölkerungsgruppen im Bundestagswahlkampf dienen. Diese Bevölkerungsgruppen bilden nämlich für die Bundespartei potentielle Wählergruppen. Bei den direkten Anschreiben an Bürgerinnen und Bürger handelt es sich auch um typische Werbemaßnahmen von Parteien im Wahlkampf und um eine besonders offensive Form der Kontaktaufnahme. Dies bestätigt der Aufruf im Wahlkampfhandbuch der FDP, der Zielgruppenbriefe als „sehr effiziente Form der Wahlkampfwerbung" bezeichnete. Für den objektiven Betrachter war die Kampagne daher nicht nur oder in erster Linie eine Unterrichtung über jeweils einen Ausschnitt aus der Arbeit der Bundestagsfraktion; sie hatte vielmehr wahlwerbenden Charakter. Hinzu kam, dass – wie die genannten Beispiele zeigen – zumindest einige der Schreiben auch sprachlich und inhaltlich die Grenzen der Unterrichtung über die Fraktionsarbeit hin zur Wahlwerbung überschritten.

Stellungnahme der Bundestagsfraktion

In ihrer Stellungnahme hat die Bundestagsfraktion zunächst darauf hingewiesen, dass sie die Schreiben nicht in der Schlussphase des Wahlkampfes verschickt habe. Ein Teil der Briefe sei sogar „möglicherweise" vor dem Sechsmonatszeitraum vor der Wahl versandt worden. Der Bundesrechnungshof habe nicht festgestellt, dass den jeweiligen Briefen ein aktueller Anlass gefehlt habe. Ein solcher Anlass hätte beispielsweise bei dem Schreiben an die privaten Busunternehmer im Mai 2013 vorgelegen, da die Bundestagsfraktion eine Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes ab dem Jahr 2013 (Zulassung von Fernbussen) durchgesetzt habe.

Der Bundesrechnungshof habe nicht konkretisiert, welche Schreiben die Grenze der Unterrichtung hin zur Wahlwerbung überschritten hätten. Jedenfalls

---

[274] Nummer 2.5 der Prüfungsmitteilungen an die Bundestagsfraktionen vom 18. November 2011, Aktenzeichen II 5 – 2008 – 0679.

hätten die übrigen Schreiben diese Grenzen gewahrt und seien somit jedenfalls zulässig.

In rechtlicher Hinsicht sei es den Bundestagsfraktionen nicht verboten, Teilgruppen der Öffentlichkeit über die sie betreffende Themen zu informieren. Schließlich seien alle Wahlberechtigten potentielle Wähler aller Parteien. Es sei der Bundestagsfraktion auch nicht verboten, Öffentlichkeitsarbeit durch direkte Anschreiben zu betreiben.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest.
Die Schreiben sind nicht nur jeweils als isolierte Maßnahmen zu sehen. Sie sind aufgrund des kampagnenartigen Vorgehens in ihrer Gesamtheit zu betrachten und damit aus den genannten Gründen insgesamt unzulässig. Aus dem Sachverhalt ergibt sich, dass es sich nicht etwa um eine regelmäßig stattfindende Maßnahme handelte, sondern dass sie im März 2013 – also nach Verkündung des Wahltermins – begann. Die gesamte Kampagne fand somit innerhalb der engeren Vorwahlzeit statt. Auch befassten sich die Schreiben nicht ausschließlich mit aktuellen Gesetzen, sondern regelmäßig beispielsweise auch damit, was in der Zukunft – also nach der Wahl – noch zu tun sei. Wie der Verweis auf das Wahlkampfhandbuch der FDP belegt, handelte es sich bei Zielgruppenbriefen um typische Wahlkampfmaßnahmen der Partei. Ein aktueller Anlass, der diese besondere Ausweitung der Öffentlichkeitsarbeit vor der Wahl rechtfertigte, war nicht gegeben. Der Bundestagsfraktion kam zugute, dass der Bundesrechnungshof Sachverhalte und tatsächliche Kosten nur teilweise rekonstruieren konnte. Grund hierfür war, dass die Bundestagsfraktion die entsprechenden Unterlagen vor Beginn der Prüfung größtenteils vernichtet hatte.[275]

5.3.5 Flyer für einen Abgeordneten

(1) Ein Abgeordneter beantragte am 21. März 2013 für die *„Öffentlichkeitsarbeit der Landesgruppen"* 5 000 Euro.[276] Das Geld wolle er einsetzen, um 15 000 Broschüren *„über meine Arbeit im Wahlkreis bzw. der Landesgruppe"* zu drucken, über die Mitgliederzeitschrift der FDP und Zeitungen zu verteilen

---

[275] Siehe Nummer 2.2.
[276] Schreiben des Abgeordneten vom 21. März 2013.

und mit der Post zu verschicken. Da er *„der einzige FDP-Abgeordnete aus dem Saarland"* sei, vertrete er *„das Saarland in der Landesgruppe Saarland / Rheinland Pfalz alleine."* Weiter hieß es: *„Auch aus diesem Grund wäre es für meine Arbeit sehr hilfreich, wenn ich mittels eines Flyers eine breitere Öffentlichkeit über meine Aktivitäten und Vorhaben informieren könnte."*

Die Fraktion bezahlte in Zusammenhang mit diesem Flyer insgesamt 4 845,64 Euro:

Tabelle 13: Ausgaben der Fraktion für einen von einem MdB beauftragten Flyer

Einzelposition	**Euro**
FLYERALARM Druck von 40 000 Flyern	
FLYERALARM Druck von 10 000 Flyern	
SAARLÄNDISCHES WOCHENBLATT Beilage 10 000 Stück	
Deutsche Post, Beilage zu „Einkauf aktuell" 39 846 Stück	
Beilage zur ***elde*** im Saarland 1 226 Stück	
Abrechnungsbetrag bei der Fraktion	**4.845,64**

Der Titel des sechsseitigen Flyers lautete „Freiheit bewegt das Saarland / Oliver Luksic MdB / Ihr Bundestagsabgeordneter für das Saarland". Auf der Titelseite war der Abgeordnete abgebildet. Das Geleitwort des Fraktionsvorsitzenden, das dieser ohne Zusatz seiner Fraktionsvorsitzenden-Eigenschaft unterschrieb, entsprach dem der Bilanzbroschüre. Unter den Überschriften „Stark im Saarland" und „Stark in Berlin" berichtete der Abgeordnete in der Ich-Form über seine parlamentarische Arbeit sowie sein Wirken für das Saarland.

Beispiele:

- „Auch in den sozialen Netzwerken bin ich stets für Sie ansprechbar."
- „Ich habe mich hier erfolgreich für saarländische Projekte eingesetzt."

Im Impressum war neben der Pressestelle der *FDP im Bundestag* auch die Adresse des Wahlkreisbüros des Abgeordneten angegeben. Ansonsten war die Fraktion nicht genannt. Einen Hinweis auf die Landesgruppe gab es im Flyer nicht.

Der Abgeordnete war bei der Bundestagswahl 2013 Direktkandidat und auf dem ersten Platz der Landesliste Saar der FDP.



Abbildung 13: Vorderseite des Flyers



Abbildung 14: Rückseite des Flyers

(2) Die Fraktion durfte für diesen Flyer keine öffentlichen Mittel einsetzen. Aufmachung und Form des Flyers (insbesondere die Ich-Form) ließen erkennen, dass dieser nicht in erster Linie sachlich über die Arbeit der Landesgruppe berichten sollte. Diese wurde nicht einmal namentlich genannt. Stattdessen begann der Flyer – wie die Bilanzbroschüre – mit einem Hinweis auf das nahende Ende der Legislaturperiode im September. Im Mittelpunkt stand der Kandidat, der mit „Ihr Abgeordneter für das Saarland" beworben wurde. Es handelte sich äußerlich und inhaltlich um einen typischen Kandidaten-Wahlwerbeflyer, der lediglich auf eine konkrete Wahlempfehlung verzichtete. Die (Mit-)Finanzierung solcher Werbemittel gehört zu den typischen Aufgaben einer Partei.

(3) Auf diesen Sachverhalt ist die Bundestagsfraktion in ihrer Stellungnahme nicht eingegangen. Sie trug insbesondere keine abweichende Sachverhaltsdarstellung oder Würdigung vor. Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Auffassung fest.

5.3.6 *elde* (Liberale Depesche)

Die ***elde*** („Liberale Depesche") war die Mitgliederzeitschrift der FDP. Sie erschien im Jahr 2013 insgesamt sechsmal. Belegexemplare waren von den ersten vier Ausgaben vorhanden. Die Ausgaben Nummer 5 und Nummer 6 konnte der Bundesrechnungshof im Internet recherchieren.[277] Die Ausgaben trugen die Bezeichnungen „01/2013", „02/2013" „03/2013", „Wahlausgabe 2013", „05/2013" „06/2013". Sie wurden an alle FDP-Mitglieder kostenlos verschickt. Herausgeber der Nummern 01 bis 03 und der „Wahlausgabe 2013" waren Rainer Brüderle (Vorsitzender der Bundestagsfraktion) und Patrick Döring (Generalsekretär der FDP), Herausgeber der Nummern 05 und 06 war allein die FDP-Bundespartei. Die Ausgaben 05 und 06 erschienen nach Beginn der Liquidation der Bundestagsfraktion. In der Redaktion der Ausgaben 01 bis 03 wirkten auch Beschäftigte der Fraktionsverwaltung mit; ab der Wahlausgabe gehörten sie nicht mehr zur Redaktion.

---

[277] http://elde-online.de/elde/archiv (aufgerufen am 2. März 2016).

In dem Wirtschaftsplan für das Jahr 2013 vom 6. März 2013[278] kalkulierte die bereits erwähnte[279] AG[280] (Verlag, Anzeigen und Gesamtherstellung) für „6 Ausgaben" Herausgeberanteile von insgesamt Euro je Halbjahr zuzüglich Umsatzsteuer. Entsprechend[281] berechnete sie der Bundestagsfraktion mit Rechnungen vom 10. Januar 2013 und vom 1. Juli 2013 jeweils gleich hohe hälftige „Herausgeberanteile". Diese betrugen für das erste[282] und zweite[283] Halbjahr anteilig je Euro.[284] Hinzu kam ein anteiliger Verlustausgleich für das Jahr 2012 von Euro.[285] Insgesamt leistete die Fraktion somit im Jahr 2013 für ihre hälftige Herausgeberschaft Euro.

Für die Mitversendung ihrer 84-seitigen Bilanzbroschüre als Beilage zur *elde* Nr. 03 zahlte die Bundestagsfraktion weitere Euro an die AG. Die Gesamtzahlungen der Fraktion an die AG in Zusammenhang mit *elde* betrugen im Jahr 2013 daher Euro.[286]

In der Schlussbesprechung teilten uns die Liquidatoren mit, dass die „Wahlausgabe" nicht von der Bundestagsfraktion finanziert worden sei. Dies habe die Partei übernommen. Unterlagen hierzu seien bei der Bundestagsfraktion jedoch nicht mehr vorhanden.

Die *elde* enthielt überwiegend Beiträge der Partei, daneben Beiträge der FDP-nahen *Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit* und der Bundestagsfraktion.

---

278 Anlage zum Schreiben der AG an die Bundestagsfraktion vom 6. März 2013 „Abrechnung *elde* 2012".
279 Siehe Nummern 2.4, 5.2.2 und 5.2.3.
280 Siehe zur rechtlichen und finanziellen Verknüpfung zwischen der FDP-Bundespartei und der AG auch Nummer 2.4.
281 Die Rechnungsbeträge waren insgesamt 10,- Euro höher als die Planungsdaten.
282 Rechnung vom 7. Februar 2013.
283 Rechnung vom 26. Juli 2013.
284 Jeweils Euro netto zuzüglich Euro Umsatzsteuer.
285 Rechnung vom 22. März 2013.
286 Konto 5320.

Von den insgesamt 161 Seiten aller Ausgaben (ohne Wahlausgabe: 129 Seiten) enthielten 18,5 Seiten Fraktionsinhalte.[287, 288] Ausgaben Nummer 05 und 06 befassten sich überwiegend mit der Lage der Partei nach der Bundestagswahl.

Nach dem Ausscheiden der FDP aus dem Deutschen Bundestag teilte der stellvertretende Chefredakteur in *elde* Nr. 06/2013 mit, dass die *elde* „Mit der Liquidation der FDP-Bundestagsfraktion [...] vor einem großen Umbruch [stehe]. Sie wird in der bisherigen Form nicht weiter bestehen können."

In der Ausgabe Nr. 01/2014 konkretisierte er, dass die *elde* „künftig überwiegend digital, quartalsweise und in reduziertem Umfang" erscheine.

Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes

Die Mitfinanzierung der elde durch die Bundestagsfraktion war unzulässig; sie war nicht nur mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit unvereinbar, sondern verstieß auch gegen das Verbot, öffentliche Mittel für Parteiaufgaben einzusetzen. Besonders schwer wog der Verstoß auch deswegen, weil der Bundesrechnungshof ihn in der Vergangenheit bereits beanstandet hatte.[289] Die Bundestagsfraktion hatte ihr Verhalten trotzdem nicht geändert. Mit dem Herausgeberanteil finanzierte die Bundestagsfraktion pauschal 50 % der Kosten der Zeitschrift.

Im Jahr 2013 erschien als vierte Ausgabe eine „Wahlausgabe 2013". Ob und wie die Kosten der Wahlausgabe extrahiert und damit der Mitfinanzierung durch die Bundestagsfraktion entzogen worden sein könnten, ergibt sich aus den Unterlagen nicht. Vielmehr ging der Wirtschaftsplan bei seiner Kalkulation der Herausgeberanteile von sechs Ausgaben im Jahr 2013 aus. Eine

---

287 Siehe im Einzelnen Tabelle 18 im Anhang.

288 Übersicht:

Ausgabe	Anzahl der Heftseiten		Anteil der Seiten mit Fraktionsinhalten an Seiten gesamt in Prozent
	gesamt	davon mit Fraktionsinhalten	
elde 1	32	5	15,6
elde 2	32	5	15,6
elde 3	32	7	21,9
Zwischensumme 1. Halbjahr	96	17	*17,7*
„Wahlausgabe"	32	0	0
elde 5	17	1,5	8,8
elde 6	16	0	0
Zwischensumme 2. Halbjahr	*65*	*1,5*	*2,3*
Gesamt	161	18,5	11,5

289 Prüfungsmitteilung an die Bundestagsfraktion vom 18. November 2011, Aktenzeichen II 5 – 2008 – 0679.

Finanzierung der Wahlausgabe alleine durch die Partei hätte daher zu einer Rückzahlung des entsprechenden Anteils an die Bundestagsfraktion führen müssen. Dies geschah aber nicht. Auch bei den Ausgaben Nummer 05 und 06 beteiligte sich die Bundestagsfraktion zur Hälfte, obwohl deren Herausgeber allein die Partei war. Sie erschienen nach Beginn der Liquidation der Bundestagsfraktion und enthielten nur einen einzigen kurzen Beitrag der Bundestagsfraktion in Liquidation. Die Finanzierung der Ausgaben von *elde* im zweiten Halbjahr 2013 mit Euro war daher als Parteispende zu bewerten, verstieß gegen das Zweckbindungsgebot und war somit insgesamt unzulässig. Auch bei dem ersten Halbjahresbeitrag steht die 50-prozentige Finanzierung außer Verhältnis zu den Artikeln und Beiträgen der Bundestagsfraktion an den Heftseiten (unter 18 %).
Dass die Bundestagsfraktion aus ihren Fraktionsmitteln darüber hinaus einen Verlustausgleich für das Jahr 2012 an ein teilweise der Partei gehörendes Unternehmen zahlte, verstieß ebenfalls gegen die Zweckbindung dieser Mittel für die parlamentarische Arbeit der Bundestagsfraktion.

Stellungnahme der Bundestagsfraktion

In ihrer Stellungnahme hat die Bundestagsfraktion die Auffassung vertreten, dass sie die Mitglieder der sie tragenden Partei als Teilgruppe der Öffentlichkeit gezielt unterrichten dürfte. Um diese oder vergleichbare Zielgruppen zu erreichen, dürfe sie auch die dafür erforderlichen Adressdateien erwerben oder einen Dienstleister dafür bezahlen, ihr den unmittelbaren Zugang zu den Parteimitgliedern zu eröffnen. Fraktion und Partei dürften auch gemeinsam Publikationen herausgeben und finanzieren, wie der Verfassungsgerichtshof des Landes Rheinland-Pfalz entschieden habe.[290] Die erforderliche besondere Begründung ergebe sich aus der Wirtschaftlichkeit: Bei einer gemeinsamen Herausgabe mit der Partei spare die Bundestagsfraktion die Grundkosten der Publikation. Sie erhalte Zugang zu dem ihr wichtigen Kreis der Parteimitglieder. Ansonsten müsste sie diesen Zugang bei der Partei gegen Entgelt einkaufen. Sie habe ihre Mitherausgeber-Rolle stets so nutzen können und genutzt, dass sie ihre Arbeit in dem von ihr selbst bestimmten Umfang hätte darstellen

---

[290] Die Bundestagsfraktion hat in ihrer Stellungnahme auf das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 19. August 2002, Aktenzeichen VGH O 3/02, Randnummer 50 (Juris), verwiesen.

können. Gemäß der Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts Rheinland-Pfalz müsse die Aufteilung der Kosten zwischen Fraktion und Partei transparent sein. Dies wäre sie auch gewesen. Fraktion und Partei seien gleichberechtigte Mitherausgeberinnen gewesen. Beide hätten die gemeinsame Publikation in gleichem Umfang nutzen können. Deshalb hätten sie die Kosten geteilt - einschließlich der nachzuschießenden Beiträge zur Deckung des Verlustausgleichs für das Jahr 2012. Zu den geldwerten Leistungen der Partei gehöre es auch, dass sie den für den Vertrieb notwendigen Verteiler – die Mitgliederkartei – eingebracht habe.

Die Parlamentarischen Geschäftsführer und der Fraktionsvorsitzende hätten der Mitherausgeberschaft und einer finanziellen Beteiligung der Bundestagsfraktion an der vierten Ausgabe – der Wahlausgabe – widersprochen. Bundestagsfraktion und Partei hätten sich darauf geeinigt, die Ausgabe ausschließlich durch die Partei herausgeben zu lassen, das Impressum sei entsprechend geändert worden. Bezüglich der Finanzierung hätte sich die Bundestagsfraktion zunächst nicht mit der Partei einigen können. Dies sei dann später im Zusammenhang mit weiteren Vergleichsverhandlungen mit dem Verlag geschehen. So hätte die Fraktion zwar für 2013 den gesamten Herausgebergrundanteil gezahlt. Sie sei aber von der üblichen Nachbelastung aus freigestellt worden; der Verlag habe damals eine für das Jahr 2013 von etwa Euro erwartet. Die Freistellung sei „wirtschaftlich geboten, weil die Fraktion [...] von den Gesamtkosten der Wahlkampfausgabe befreit werden sollte." Ebenso habe sie sich nicht an den Kosten für die Ausgaben des Jahres 2014 beteiligen müssen, obwohl sie nach Auffassung des Verlags[291] den Vertrag über die hälftige Beteiligung an Finanzierung und Herausgeberschaft erst zum 31. Dezember 2014 hätte kündigen können. Regelmäßig herausgegebenen Publikationen seien eine zulässige Form der Unterrichtung. Dies trage entsprechend dem Anliegen des Bundesrechnungshofes dazu bei, die Aufwendungen für die Öffentlichkeitsarbeit der Bundestagsfraktionen gleichmäßiger auf die ganze Legislaturperiode zu verteilen. Auch andere Bundestagsfraktionen vertrieben Fraktionszeitungen.[292]

---

[291] Schreiben des Verlags an den Justiziar der Bundestagsfraktion vom 28. Juni 2016.

[292] Die Bundestagsfraktion hatte ihrer Stellungnahme hierzu als Anlagen jeweils eine Publikation der BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-Bundestagsfraktion sowie der SPD-Bundestagsfraktion beigefügt.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest.

Die Bundestagsfraktion durfte die Öffentlichkeit oder einen Teil der Öffentlichkeit unterrichten. Sie durfte auch Parteimitglieder als Teilgruppe der Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten. Sie durfte aber der Partei keinen direkten oder indirekten wirtschaftlichen Vorteil dafür gewähren, dass diese ihr Zugang zu den Parteimitgliedern verschaffte. Bei der Partei handelt es sich gerade nicht um einen beliebigen Vertragspartner. Es besteht vielmehr immer die abstrakte Gefahr, dass eine Fraktion mit der sie stützenden Partei zusammenarbeitet mit dem gemeinsamen Ziel, bei der nächsten Wahl möglichst viele Stimmen zu erreichen. Genau deswegen hat der Gesetzgeber Zuwendungen von Fraktionen an Parteien grundsätzlich verboten.

Jedenfalls hätte die Partei der Bundestagsfraktion bei einer Kooperation dafür, dass sie der Bundestagsfraktion **Adressdaten** ihrer Mitglieder zur Verfügung stellte, allenfalls ihren Selbstkostenpreis berechnen dürfen.[293] Die Selbstkosten für die Nutzung der Adressen dürften – sofern überhaupt ermittelbar – nicht ins Gewicht fallen. Offen bleiben kann in diesem Zusammenhang, ob die Partei – wie von der Bundestagsfraktion offenbar unterstellt – die Adressliste ihrer Mitglieder der Bundestagsfraktion hätte verkaufen dürfen. Dies könnte aufgrund des Bundesdatenschutzgesetzes unzulässig sein. Demzufolge erhöhte es den Finanzierungsanteil der Partei nicht oder zumindest nicht wesentlich, dass die Partei ihre Mitgliederadressen einbrachte. Es bleibt dabei, dass Partei und Bundestagsfraktion die *elde* jeweils hälftig finanzierten.

Dieser hohe Finanzierungsanteil der Bundestagsfraktion steht in einem groben Missverhältnis zu der „Gegenleistung", hier den von ihr genutzten Seiten. Daran ändert auch der Einwand der Bundestagsfraktion nichts, sie hätte ihre Arbeit in dem von ihr selbst bestimmten Umfang darstellen können. Es bleibt dabei, dass sie im Ergebnis die Hälfte der Seiten zahlte. Sie nutzte dann aber nur einen geringen Teil dieser Seiten. Die übrigen von ihr bezahlten Seiten nutzte die Partei. Somit finanzierte die Bundestagsfraktion Parteiaufgaben. Dies war rechtswidrig und nicht wirtschaftlich. Die Bundestagsfraktion subventionierte im Ergebnis eine Parteizeitschrift. Diese Zeitschrift war auch von der

---

[293] Siehe hierzu die Parallelproblematik der Standmiete bei Parteitagen unter Nummer 2.4.

Subvention abhängig, so dass sie mit Liquidation der Bundestagsfraktion nicht mehr in der bisherigen Form erscheinen konnte.

Besonders schwerwiegend ist, dass die Bundestagsfraktion auch die **Wahlausgabe** anteilig finanzierte. Zwar führte die Bundestagsfraktion in ihrer Stellungnahme aus, dass Herausgeber der Wahlausgabe ausschließlich die Partei gewesen wäre. Im Impressum der Wahlausgabe war der Fraktionsvorsitzende allerdings weiterhin als Herausgeber angeführt. Erst in der Folgeausgabe – also nach der Bundestagswahl – wurde das Impressum angepasst. Es ist also nicht erkennbar, dass die Bundestagsfraktion nicht Herausgeber der Wahlausgabe gewesen wäre. Lediglich an den redaktionellen Inhalten wirkte die Bundestagsfraktion nicht mehr mit. Dagegen finanzierte sie die Wahlausgabe nach ihrer Stellungnahme zunächst mit, weil sie mit der Partei keine abweichende Vereinbarung getroffen hatte. Die Bundestagsfraktion ließ sich im kontradiktorischen Verfahren vom begünstigten Unternehmen schriftlich bestätigen, es habe später eine Art Vergleich und Verrechnung gegeben. Wirtschaftliches Ergebnis sei, dass die Bundestagsfraktion rückwirkend von der Kostentragung für die Wahlkampfausgabe befreit worden sei. Diese Erklärung ist allerdings vorliegend nicht erheblich. Zum einen legte die Bundestagsfraktion Unterlagen zu dem von ihr behaupteten Vergleich bisher nicht vor. Wenn ein solcher Vergleich existieren würde, hätte sie die Unterlagen dem Bundesrechnungshof zur Prüfung vorlegen müssen. Sie begründete nicht einmal, warum sie dies unterließ. Der Bundesrechnungshof kann daher nicht ohne weiteres unterstellen, dass ein solcher Vergleich tatsächlich und wirksam geschlossen wurde. Aber selbst wenn die Bundestagsfraktion einen solchen Vergleich im Nachhinein mit rückwirkender Wirkung geschlossen hätte, änderte dies nichts daran, dass es rechtswidrig war, die Ausgabe mitherauszugeben und – zunächst – mitzufinanzieren.

Nach dem Beginn des Liquidationsverfahrens war die Bundestagsfraktion nicht mehr parlamentarisch tätig und konnte daher schon tatsächlich keine Öffentlichkeitsarbeit mehr über parlamentarische Tätigkeit betreiben. Auch rechtlich durfte sie dies nicht, da sie in der Liquidationsphase hierzu kein Mandat hatte. Insoweit hätte sie **nach der Bundestagswahl** auch keine weiteren Ausgaben der *elde* mehr (mit-) finanzieren dürfen. Dies hätte im Übrigen auch der Partei, die von den Zahlungen sowohl als Mitherausgeberin als auch über ihre Beteiligung an der AG profitierte, bekannt sein müssen.

Es gehört schließlich nicht zu den Aufgaben von Bundestagsfraktionen, auszugleichen; insbesondere ist dies nicht Teil ihrer parlamentarischen Tätigkeit. Ein ist auch und erst recht dann nicht zulässig, wenn das entsprechende Unternehmen teilweise der die Bundestagsfraktion tragenden Partei gehört. Die hierfür aufgewendeten Mittel hat die Bundestagsfraktion somit nicht zweckentsprechend verwendet. Da es sich um die Mitgliederzeitschrift der Partei handelte, sind diese Ausgaben der Bundestagsfraktion als unzulässige Parteispenden anzusehen.

5.4 Gesamtausgaben der FDP-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 könnten ansonsten zulässige Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit in der engeren Vorwahlzeit unzulässig sein, weil sie vor Wahlen den Charakter von Wahlwerbung erlangen können. 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 wies laut ihrer Rechnung für den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 22. Oktober 2013 insgesamt 6,1 Millionen Euro Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit aus, einschließlich 1,1 Millionen für diverse Veranstaltungen wie „Kulturfrühstücke" und „Wirtschaftsdialoge".[294] Die Gesamtausgaben aller Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit lagen tatsächlich höher, da die Bundestagsfraktion einen Teil der Ausgaben mit Öffentlichkeitsbezug in anderen Konten verbucht hatte.[295] Hinzu kamen nicht ermittelbare Kosten für die Inanspruchnahme von Sachmitteln (beispielsweise Kopien für Abgeordnetenbriefe[296]).

Die Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit entwickelten sich seit dem Jahr 2003 wie folgt:

---

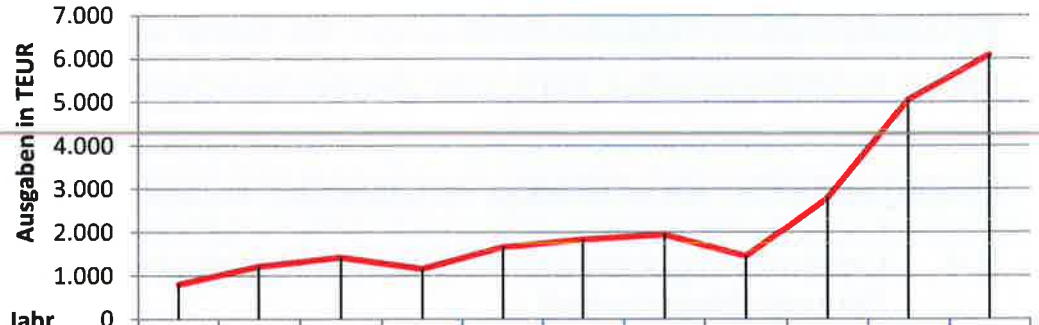
294 Siehe hierzu Nummer 4.2.3, hinzu kamen Empfänge (gut 20 000 Euro, siehe Anhang Tabelle 19), Kulturfrühstücke und Wirtschaftsdialoge in Eigenregie (knapp 50 000 Euro, siehe Anhang Tabelle 20) und sonstige Veranstaltungen (über 50 000 Euro, siehe Anhang Tabelle 21).

295 Siehe oben Nummer 3.

296 Siehe oben Nummer 5.3.4.

Abbildung 15: Ausgaben der FDP-Fraktion für Öffentlichkeitsarbeit in den Jahren 2003 bis 2013

Quelle: Eigene Auswertung des Bundesrechnungshofes anhand der geprüften Rechnungen der Fraktion für die Jahre 2003 bis 2013, (Jahr 2013: 1. Januar bis 22. Oktober 2013)



Jahr	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Betrag in TEUR	805	1.220	1.426	1.160	1.662	1.839	1.948	1.453	2.798	5.059	6.090

Der Abbildung ist auch zu entnehmen, dass die Bundestagsfraktion die Ausgaben für ihre Öffentlichkeitsarbeit bereits im Jahr 2012 deutlich gesteigert hatte. Da dies vor dem geprüften Zeitraum lag und die Erhebungen und Auswertungen aufgrund der unvollständigen Unterlagen sehr aufwendig und nur eingeschränkt möglich waren, sah der Bundesrechnungshof von einer Ausweitung des Erhebungszeitraums ab. Er kann daher keine Aussage treffen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang die Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit im Jahr 2012 ordnungsgemäß gewesen waren. Gerichtsentscheidungen ist jedoch zu entnehmen, dass die Bundestagsfraktion auch im Jahr 2012 vor anstehenden Landtagswahlen Schreiben ihres Fraktionsvorsitzenden versandte und Kurzfilme in Kinos zeigte.[297] Die Kosten für die Schreiben lagen in etwa gleicher Höhe wie im Jahr 2013.[298] Sie hatten eine vergleichbare Auflage.[299] Auch leistete die Bundestagsfraktion bereits im Jahr 2012 Zahlungen für unzulässige Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit, die sich teilweise im Jahr 2013 auswirkten (Beispiel: Produktion des sogenannten Bildungs-Spots[300]).

---

297 Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 6. Mai 2014, Aktenzeichen 2 BvE 3/12 und Beschluss des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 16. Juli 2013, Aktenzeichen VerfGH 17/12.

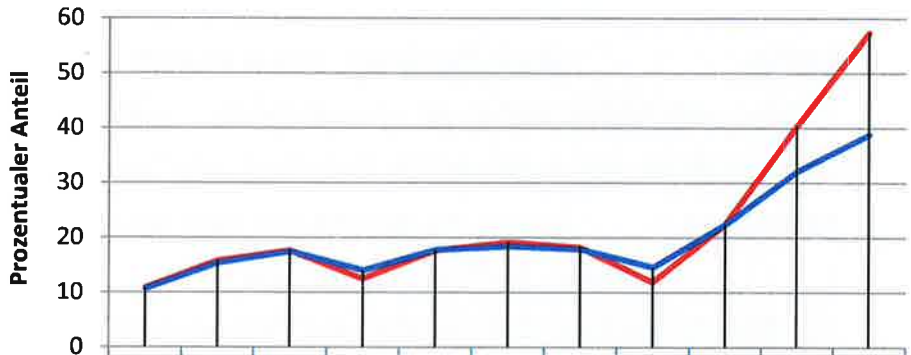
298 E-Mail der Fraktionsverwaltung an einen Parlamentarischen Geschäftsführer zum Brief des Fraktionsvorsitzenden (Nummer 5.3.3.4): „Die Kosten sind denen der vergangenen Mailings vergleichbar."

299 Stellungnahme der Bundestagsfraktion vom 5. Juli 2016.

300 Siehe Nummer 5.3.3.5.

Insgesamt verausgabte die Bundestagsfraktion einen Anteil von 57 % der öffentlichen Mittel, die sie im Jahr 2013 aus dem Bundeshaushalt als Geldleistungen erhielt, für Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit. Dies waren – berücksichtigt man die Gesamtausgaben einschließlich der Rücklagenauflösungen – 39 % der Gesamtausgaben der Bundestagsfraktion im Jahr 2013. Auch diese Werte stiegen jeweils im Vergleich zu den Vorjahren:

Abbildung 16: Ausgaben der FDP-Fraktion für Öffentlichkeitsarbeit im Verhältnis zu ihren Einnahmen aus Geldleistungen und zu ihren Gesamtausgaben (jeweils in Prozent)
Quelle: Eigene Auswertung des Bundesrechnungshofes anhand der geprüften Rechnungen der Fraktion für die Jahre 2003 bis 2013, (Jahr 2013: 1. Januar bis 22. Oktober 2013)



Jahr	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ausgaben ÖA im Verhältnis zu den Einnahmen aus Geldleistungen (%)	11	16	18	13	18	19	18	12	22	40	57
Ausgaben ÖA im Verhältnis zu den Gesamtausgaben (%)	11	15	17	14	18	18	18	15	22	32	39

(3) Die Ausgaben der Bundestagsfraktion für Öffentlichkeitsarbeit stiegen – beginnend im Jahr 2011 – sowohl absolut als auch relativ stark an und erreichten im Jahr 2013, also dem Jahr der Bundestagswahl, ihren absoluten und auch relativen Höhepunkt. Insgesamt gab die Bundestagsfraktion in der Legislaturperiode 15,4 Mio. Euro für Öffentlichkeitsarbeit aus, davon knapp 40 % – also doppelt so viel wie im Durchschnitt der anderen Jahre der Legislaturperiode – in den ersten zehn Monaten des Wahljahres 2013 bis zur ihrer Liquidation.

Stellungnahme der Bundestagsfraktion

In ihrer Stellungnahme hat die Bundestagsfraktion ausgeführt, dass die Ausgaben im Wahljahr 2013 entgegen der Feststellung des Bundesrechnungshofes nicht signifikant höher gewesen seien als diejenigen des Jahres 2012.

Die Steigerung beruhe unter anderem auf Investitionen für einen technisch und inhaltlich neuen Internetauftritt (der alte sei über zehn Jahre alt gewesen).

Hierüber habe der Fraktionsvorstand bereits im Jahr 2012 entschieden. Die Änderungen hätten auch bereits im Jahr 2012 fertiggestellt sein sollen. Die Beauftragung für den neuen Internetauftritt habe sich jedoch ins Jahr 2013 verzögert. Die Kosten des neuen Internetauftritts einschließlich Screendesign hätten Euro betragen. Diese Kosten enthielten keine Kosten für Inhalte und hätten daher als „Investitionen" verbucht werden müssen. Gleiches gelte für den technischen Unterhalt und Betreuung der Abgeordnetenplattform (Euro), die technische Überarbeitung der Smartphone-App (Euro), technische Hostung (Euro), Softwarepflege (21 580,03 Euro) und Bereitstellung Webserver/Domain (Euro je Quartal).

Die Rechtsordnung enthalte im Übrigen keine Beschränkungen hinsichtlich der relativen und absoluten Höhe der für die Öffentlichkeitsarbeit eingesetzten Mittel.

Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Auffassung fest.

Die Bundestagsfraktionen werden grundsätzlich für eine Legislaturperiode gebildet. Die relative Höhe bestimmter Ausgaben lässt sich daher sachgerecht nur in einem Vergleich innerhalb der jeweiligen Legislaturperiode ermitteln. Ein Vergleich nur mit dem Vorjahr könnte zu Verzerrungen führen. Dies wäre hier auch gegeben, da die Bundestagsfraktion – wie dargestellt – im Jahr 2012 ebenfalls in nicht unerheblichem Umfang unzulässige Ausgaben getätigt hatte, beispielsweise für Anschreiben ihres Fraktionsvorsitzenden und die Produktion und Ausstrahlung von Kinospots.

Die von der Bundestagsfraktion angeführten Kosten für einen neuen Internetauftritt führen auch zu keinem abweichenden Ergebnis. Die Bundestagsfraktion führt an, dass sie im Konto Öffentlichkeitsarbeit im Jahr 2013 Kosten von 488 729,45 Euro zu viel gebucht habe. Der gesamte Internetauftritt war nach außen gerichtet und diente der Öffentlichkeitsarbeit. Somit waren sämtliche Kosten, die den Internetauftritt betrafen, der Öffentlichkeitsarbeit zuzuordnen. Im Ergebnis wirkte sich der mit dem neuen Internetauftritt beabsichtigte Effekt, die Bundestagsfraktion besser darzustellen, auch nur im Wahljahr 2013 aus. Die Bundestagsfraktion hatte diese Kosten somit zutreffend zugeordnet.

5.5 Zusammenfassende Würdigung

(1) Die Prüfung des Bundesrechnungshofes hat ergeben, dass die Bundestagsfraktion in erheblichem Umfang Parteiaufgaben wahrnahm. Hierfür setzte sie öffentliche Mittel ein. Diese Mittel 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. Im vorliegenden Fall bliebe eine derartige Rückforderung jedoch wirkungslos, weil sich die Bundestagsfraktion in Liquidation befindet und daher etwaige nach der Liquidation noch verbleibende Mittel ohnehin an den Bundeshaushalt zurückfließen würden.[301] Gegebenenfalls wäre in diesem Zusammenhang ein Rückforderungsanspruch der Bundestagsfraktion gegenüber der Partei zu prüfen. Diese profitierte nämlich von der Werbung, indem sie

- 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.[302]

(3) Nicht Gegenstand der Prüfung war, inwieweit die Mittelverwendung Sanktionen gegen die Partei auslösen kann. Ohne wirksame Sanktionen drohte

---

301 Siehe Nummer 1.2.1.
302 § 18 PartG.

gegebenenfalls ein strukturelles Vollzugsdefizit, was die Fraktionsfinanzierung in Gänze in Frage stellen könnte.[303] Es ist Aufgabe des Bundestagspräsidenten, entsprechende Sanktionen zu prüfen und gegebenenfalls zu verhängen.

6 Abschließende Gesamtwürdigung

Die Bundestagsfraktion verausgabte im Wahljahr in erheblichem Umfang öffentliche Mittel für Öffentlichkeitsarbeit. Der Mitteleinsatz war vielfach nicht ordnungsgemäß oder nicht wirtschaftlich.

- Der Bundesrechnungshof stellte bei seiner Prüfung immer wieder fest, dass die Bundestagsfraktion im Bereich Öffentlichkeitsarbeit bei der Vertragsgestaltung und Vertragsdurchführung das Gebot der Wirtschaftlichkeit nicht beachtete. Beispielsweise zahlte sie sehr hohe Vergütungen für Agenturtätigkeiten.

- Die Bundestagsfraktion durfte die aus dem Bundeshaushalt stammenden Mittel ausschließlich für Fraktionsaufgaben einsetzen. Sie durfte sie nicht für Parteiaufgaben einsetzen, insbesondere nicht für Wahlwerbung. Dies beachtete sie teilweise nicht. Vielmehr finanzierte sie mit den öffentlichen Mitteln zahlreiche Maßnahmen, die in ihrer Gesamtheit Art und Umfang einer Wahlkampagne hatten. Ein aktueller Anlass, in der sensiblen Phase des Wahlkampfes derart massiv Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben war – sieht man vom Wahltermin ab – nicht gegeben.

- Zu zahlreichen weiteren Maßnahmen, bei denen es ebenfalls Indizien für ordnungswidrigen oder unwirtschaftlichen Mitteleinsatz gab, konnte die Bundestagsfraktion keine oder nur wenige Unterlagen vorlegen. Anlässlich ihrer Liquidation hatte sie die meisten Akten vernichtet und so im Ergebnis der Prüfung durch den Bundesrechnungshof entzogen.

Der Bundesrechnungshof kommt daher auch unter Einbeziehung der Stellungnahme der Bundestagsfraktion zu dem Ergebnis, dass die Bundestagsfraktion öffentliche Mittel in solcher Höhe zur Verfügung gestellt bekam, dass sie neben ihrer zulässigen Fraktionsarbeit (insbesondere Steuerung und damit Erleichte-

---

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

rung der Parlamentsarbeit) auch im erheblichen Umfang Parteiaufgaben wahrnehmen konnte. Dies ist vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts[304] nicht zulässig.

D. Mähring Dr. Weber

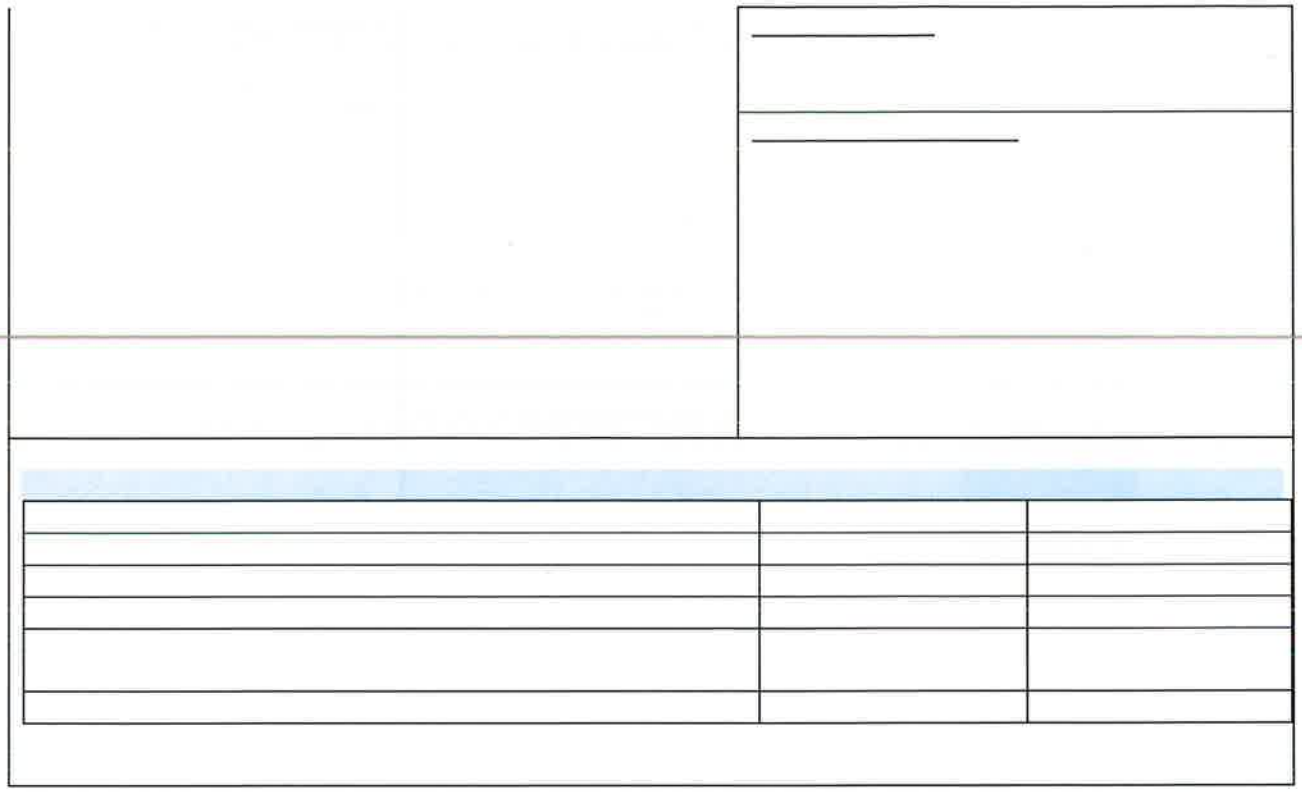
---

[304] Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juli 1966, Aktenzeichen 2 BvF 1/65, Randnummer 131 (Juris): „Es wäre allerdings ein die Verfassung verletzender Missbrauch, wenn die Parlamente den Fraktionen Zuschüsse in einer Höhe bewilligen würden, die durch die Bedürfnisse der Fraktionen nicht gerechtfertigt wären, also eine verschleierte Parteienfinanzierung enthielten."

Anhang

Tabelle 14: Gegenüberstellung der vertraglich definierten Leistungen und der dafür vereinbarten Vergütung der Agentur

	E Vergütung der Agentur



Quelle: Zusammenstellung des Bundesrechnungshofes auf Grundlage des Agenturvertrages

Tabelle 15: Zahlungen an die Agentur für Werbung in Zeitungen und Zeitschriften

lfd. Nr.	Projekt	Medium	Bruttopreis Euro	Angebots-Nr. Auftragserteilung am	Rechnungs-Nr.
1	Anzeigenpaket "Bundeshaushalt"	- Rhein-Main-Presse - Die Rheinpfalz - Badische Zeitung - Münchner Merkur - Berliner Zeitung - Hamburger Abendblatt - Rheinische Post - Neue Osnabrücker Zeitung		10252-13 v03 12.6.2013	0223-13
2	Unterkampagne Bildung	Unicum		10188-13 v02	
3	Bildung / Veranstaltung Hochschulgruppen	Bonner Generalanzeiger		10456-12	035-13
4	„Mit dem Linienbus künftig quer durch Deutschland" Die FDP-Bundestagsfraktion sorgt für mehr Wettbewerb...	Omnibusrevue Erscheinungsdatum 7.6.2013		10251-13v03 13.5.2013	0223-13
5	Anzeige Portabilität	Behördenspiegel		10202-13	0157-13
6	Veranstaltungshinweis	Lübecker Nachrichten			
7	CSD 2013	?		10200-13v02	205-13
8	Anzeigenschaltung	Pforzheim und Mainz		10237-13	205-13
9	Anzeigenschaltung Wirtschaftsdialog Bad Homburg	Rhein Main Media Taunus Zeitung		10238-13v02	205-13
10	Anzeigenschaltung des Veranstaltungshinweises für 5 Wirtschaftsdialoge	- Lausitzer Rundschau - Saarbrücker Zeitung - Weser-Kurier - Hamburger Abendblatt - *SZ*		10238-13v05	223-13
11	Wirtschaftsdialog in Warnemünde	Ostseezeitung		10331-13	
12	Wirtschaftsdialog Leipzig	Sächsische Zeitung?		10364-13	223-13
13	Anzeigenschaltung Wirtschaftsdialog Berlin	Tagesspiegel		10374-13	223-13
14	Anzeigenschaltung Wirtschaftsdialog Konstanz	Bodensee Friedrichshafen		10378-13_v02	269-13
		Summe			

Von allen vorgenannten Annoncen waren lediglich Ansichtsexemplare zu Nummer 4 und zu Nummer 11 vorhanden.

Tabelle 16: Zahlungen an die Agentur für Werbung in Social-Media-Kanälen

lfd. Nr.	Projekt	Medium	Brutto-preis Euro	Angebots-Nr. Auftragserteilung am	Rechnungs-Nr.
1	Was kommt 2013?	Social-Media-Kanäle - Facebook - Google Adwords		10466-12 27.12.2012	0035-13
2	Unterkampagne Energie	Social-Media-Kanäle - Facebook - Google Adwords		10129-13 nicht gesehen	0110-13
3	Unterkampagne Bildung	Social-Media-Kanäle - YouTube - Facebook - Google Adwords		10188-13 v02 22.3.2013	0157-13
4	Bilanzkampagne	- Welt.de und Bild.de - YouTube - Facebook - Google Adwords		aus 10254-13v03 4.6.2013	0223-13
5	Wirtschaftsdialog Köln	Onlinebanner auf Kölner Express.de		10295-13 27.5.2013	0223-13
6	Deutschlandtour	Grafik Social-Media-Kanäle und Facebook-Posting für die MdB-Seiten		aus 10303-13 v03 12.6.2013	
		Summe			

Tabelle 17: Zahlungen an die Agentur für Promotion und Außenwerbung

lfd. Nr.	Projekt	Aktion	Brutto-preis Euro	Angebots-Nr. Auftragserteilung am	Rechnungs-Nr.
1	Unterkampagne Bildung	Promotion Verteilung von Broschüren und Give-aways		10188-13 v02 22.3.2013	157-13
2	Deutsches Turnfest Mannheim	Promotion Verteilung von Flyern „Ehrenamt" und Give-aways		10239-13	205-13
3	Deutsches Turnfest Mannheim	Außenwerbung auf 20 Plakatflächen		10213-13v03	205-13
4	Bilanzkampagne	Promotion Verteilung der Bilanz-broschüren oder -flyer in 16 Landeshaupt-städten, je 1 bis 2 Einsatzorte, 4 Personen Zeitraum: 10.6. bis 1.7.2013		aus 10254-13v03 4.6.2013	223-13
5	CSD 2013	Außenwerbung LKW-Planen		10200-13v02 13.5.2013	205-13
		Summe			

Tabelle 18: Von der Bundestagsfraktion im Jahr 2013 belegte Seiten in der „elde"

elde Nr.	Seitenzahl der Ausgabe		Heft-seite	**Titel des Artikels** Inhalt
	gesamt	davon durch Fraktionsinhalte belegte Seiten		
01/2013	32	5	5	**Das fängt ja gut an** Gesetzliche Neuregelungen, die im Jahr 2013 in Kraft getreten sind. (Abschaffung Praxisgebühr, Senkung des RV-Beitrages, Liberalisierung des Busfernverkehrs, Fiskalvertrag) *(Pressestelle der Fraktion)*
			6	**Blockade im Bundesrat** Landtagswahl in Niedersachsen beschert SPD, Grünen und Linken eine Mehrheit in der Länderkammer *(Pressestelle der Fraktion)*
			8+9	**Bundeswehr ist weltweit im Einsatz** Die Unterstützung der EU-Ausbildungs-mission in Mali kann ein sinnvoller Beitrag sein *(Pressestelle der Fraktion)*
			21	**Die FDP will die Öffnung der Ehe für gleichgeschlechtliche Paare** Erfolge der Liberalen bei der Gleichstel-lung und Akzeptanz von Lesben und Schwulen *(MdB)* (1 Absatz Fraktionsmeinung, 4 Absätze Parteiposition)
02/2013	32	5	4	**Sturm im Wasserglas** Keine Privatisierung der (Was-ser)Versorgung durch die Hintertür *(Pressestelle der Fraktion)*
			5	**Die Schweiz als Vorbild?** FDP-Bundestagsfraktion: Eigentümer sollen über Managergehälter und Boni entscheiden *(Pressestelle der Fraktion)*
			6	**Rot-Grün verweigert sich Strom-preisbremse** Verbraucherfreundliche Ausgestaltung der Energiewende auf der Kippe *(Pressestelle der Fraktion)*
			8	**MdB-Ticker** • MdB: Familienfreundliche Arbeits-zeitmodelle fördern • MdB: Ausgeglichener Haushalt ist Meilenstein • MdB: FDP begrüßt Eisenbahnpaket der EU-Kommission • MdB: Franziskus weckt Hoffnungen vieler Katholiken • MdB: Kurs der Agenda 2010 fortset-zen
			16	**Deutschland hat Rekordbeschäfti-gung** Argumente gegen einen einheitlichen, flächendeckenden Mindestlohn *(Pressestelle der Fraktion)*

elde Nr.	Seitenzahl der Ausgabe		Heftseite	**Titel des Artikels** Inhalt
	gesamt	davon durch Fraktionsinhalte belegte Seiten		
03/2013	32	7	4 bis 7	**Vier gute Jahre für Deutschland** Rainer Brüderle: Wir haben unser Land liberaler gemacht. Kurzbilanz nach vier Jahren Schwarz-Gelb *(Pressestelle der Fraktion)*
			8	**Wo ist das neue Gorleben?** Das Endlagersuchgesetz steht auf der Kippe *(Pressestelle der Fraktion)*
			10	**MdB-Ticker** • MdB: Europäische Bankenaufsicht auf den Weg gebracht • MdB: Modernisierung des Einwanderungsrechts fortsetzen • MdB: Einstieg ins Bildungssparen • MdB: Koalition stärkt Eigentümerrechte bei Managergehältern • MdB: Meilenstein im Lärmschutz: Schienenbonus fällt nun endgültig ab 2015
			11	**Ein neues Selbstverständnis** Wie die FDP-Bundestagsfraktion liberale Frauenpolitik umsetzt *(Pressestelle der Fraktion)*
Zwischensumme 1. Halbjahr	*96*	*17*		
unnummeriert **„Wahlausgabe 2013"**	32	0		
5/2013	17	1,5	6 bis 7	**FDP-Bundestagsfraktion i.L.** Der nächste Wahltag kommt spätestens 2017. Bis dahin ist Zeit, den Menschen wieder ein attraktives liberales Angebot zu machen.
6/2013	16	0		
Zwischensumme 2. Halbjahr	65	1,5		
Insgesamt	**161**	**18,5**		

Tabelle 19: Empfänge mit Öffentlichkeitswirkung

Datum	Anlass / Ort	Initiator / Verantwortliches MdB-Büro	Ausgaben Euro
21.01.2013	Empfang auf der Grünen Woche in Berlin	MdB	3.778,46
05.03.2013	Empfang auf der CEBIT in Hannover	MdB	4.968,27
02.05.2013	Empfang anlässlich des Hamburger Kirchentages	MdB	3.955,35
06.06.2013	Empfang anlässlich des Deutschen Anwaltstages in Düsseldorf	MdB (in Vertretung des Fraktionsvorsitzenden)	7.600,44
		Summe	**20.302,52**

Tabelle 20: Selbst organisierte Kulturfrühstücke und Wirtschaftsdialoge

Datum	Anlass / Ort	Ausgaben Euro
24.03.2013	Kulturfrühstück Bielefeld	9.289,15
21.04.2012	Kulturfrühstück Bautzen	8.071,21
09.06.2013	Kulturfrühstück Konstanz	3.592,47
16.6.2013	Kulturfrühstück Berlin „Was wird aus der Museumsinsel?"	8.191,92
23.06.2013	Kulturfrühstück Gelsenkirchen	9.069,14
02.07.2013	Wirtschaftsdialog in Stuttgart	11.065,71
	Summe	**49.279,60**

Tabelle 21: Sonstige öffentlichkeitswirksame Veranstaltungen

Datum	Anlass / Ort	Ausgaben Euro
05.04.2013	Netzkongress in Trier „Netzpolitik ist ein Motor für den Mittelstand"	**x**
18.04.2013	Ladies Lunch Parlamentarische Gesellschaft Berlin	5.627,83
31.05.2013	Podiumsdiskussion zum Thema „Waffenrecht" in Gera	3.406,77
31.05.2013	Forschungskongress Hamburg	11.552,26
03.06.2013	Diskussion „Trendwende ohne Quote"	3.164,39
08.06.2013	Podiumsdiskussion „Liberalisierung des Wassersports"	3.144,80
10.06.2013	Kongress „Neue Perspektiven für Langzeitarbeitslose" in Berlin	4.690,54
18.06.2013	„Miet- und Wohnungsbaukonferenz" München	1.061,54
19.06.2013	Maritimes Forum „Zukunft der maritimen Wirtschaft gestalten" in Kiel	6.922,90
26.06.2013	„Chancen sind Freiheiten - Gerechtigkeit als liberales Projekt" in Berlin	2.942,17
29.06.2013	Kongress „Freiräume für Kinderträume" in München	6.895,07
08.07.2013	Politischer Abend mit Schützen zum Thema „Waffenrecht" in Düsseldorf	5.308,12
	Summe	**54.716,39 + x**

Abbildung 17: Der Bilanzspot

Quellen: https://www.youtube.com/watch?v=ta8byZHHyXY oder http://www.liberale.de/content/wer-hats-gemacht-wir-habens-gemacht. (jeweils aufgerufen am 29. Dezember 2015).

Nachfolgend werden die wesentlichen Bildauszüge sowie alle Beschriftungen und der im Hintergrund gesprochene Text wiedergegeben:

Bildauszug	Beschriftung	gesprochener Text
		Vier gute Jahre
	ENTLASTUNG für Familien und Unternehmen	
		**Wir haben** die Rentenbeiträge gesenkt,
		die Praxisgebühr abgeschafft,

Bildauszug	Beschriftung	gesprochener Text
		
	VERNUNFT in Wirtschaft und Finanzen	für ausgeglichene Haushalte gesorgt
		
		und für stabiles Geld.
	STABILITÄT in Europa	Wir haben die Eurobonds verhindert

Bildauszug	Beschriftung	gesprochener Text
		
	AUFSTIEG Durch Bildung und Forschung	und haben 13 Milliarden Euro zusätzlich in Bildung und Forschung investiert,
		
	SICHERHEIT Für Eigentum und Bürgerrechte	die Vorratsdatenspeicherung verhindert,
	FREIHEIT Von Altlasten	und die Wehrpflicht ausgesetzt.

Bildauszug	Beschriftung	gesprochener Text
		
	FÜR FAMILIEN	Vier gute Jahre für Familien
		und solche, die es werden wollen.
	FÜR UNTERNEHMER	Vier gute Jahre für Unternehmer von heute
		...und morgen.

Bildauszug	Beschriftung	gesprochener Text
	FÜR EUROPA	Vier gute Jahre für Europa,
	FÜR UNSEREN NACHWUCHS	für unseren Nachwuchs und seine Ziele,
	FÜR BÜRGER-RECHTE	für Bürgerrechte.
	FÜR DIE FREIHEIT	Vier gute Jahre für die Freiheit.
	VIER GUTE JAHRE FÜR DEUTSCH-LAND	Vier gute Jahre für Deutschland

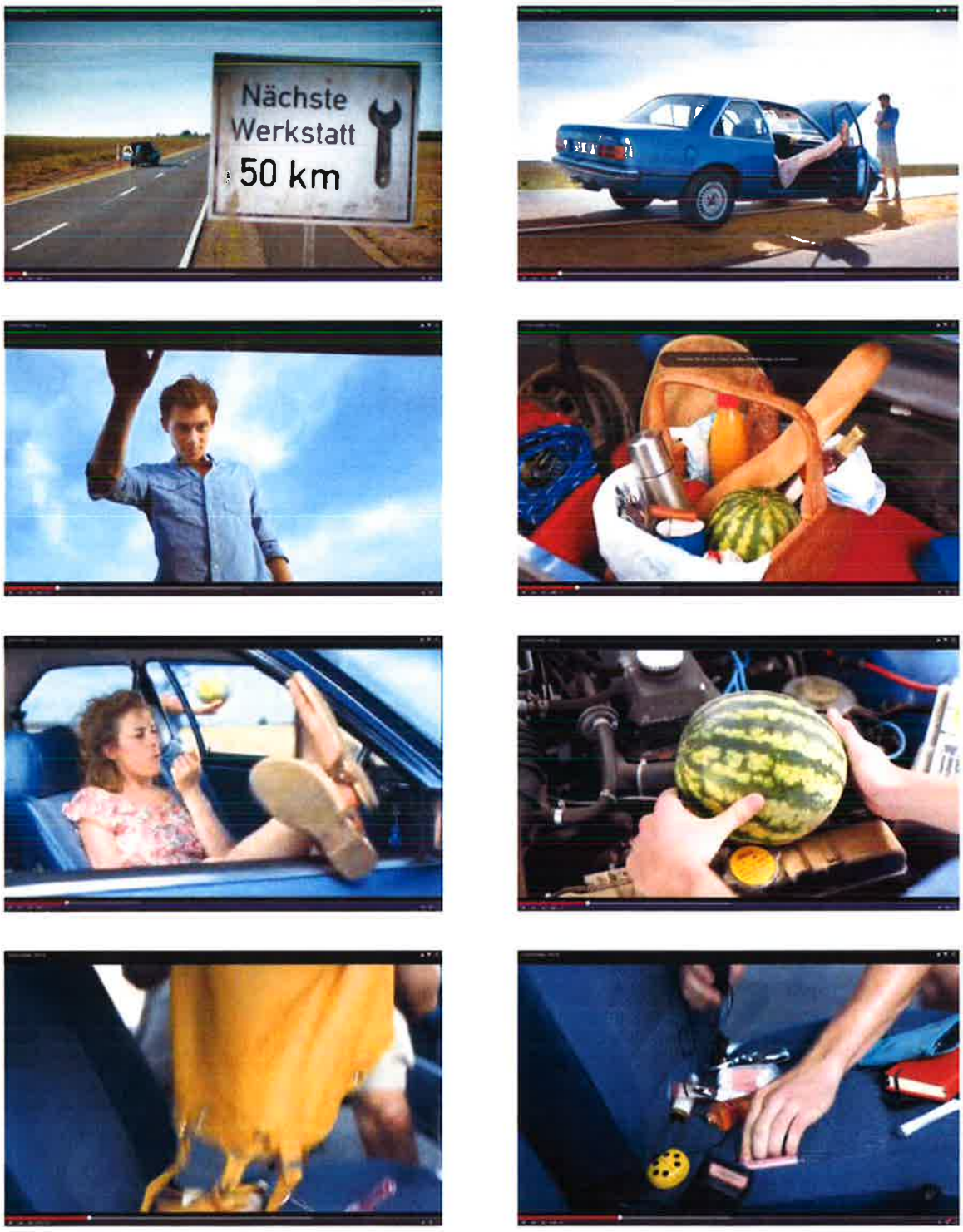
Bildauszug	Beschriftung	gesprochener Text
		

Abbildung 18: Der Bildungsspot

Quelle: https://www.youtube.com/watch?v=XpZl3kf0UuI

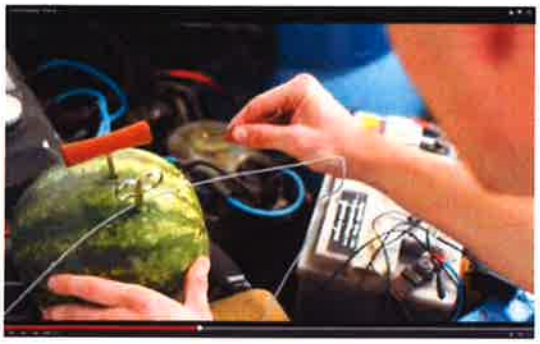
(aufgerufen am 29. Dezember 2015).

Die folgenden Bildauszüge geben den wesentlichen Inhalt des Bildungsspots wieder. Der Spot ist mit Musik unterlegt, Text wird nicht gesprochen, sondern nur eingeblendet.

















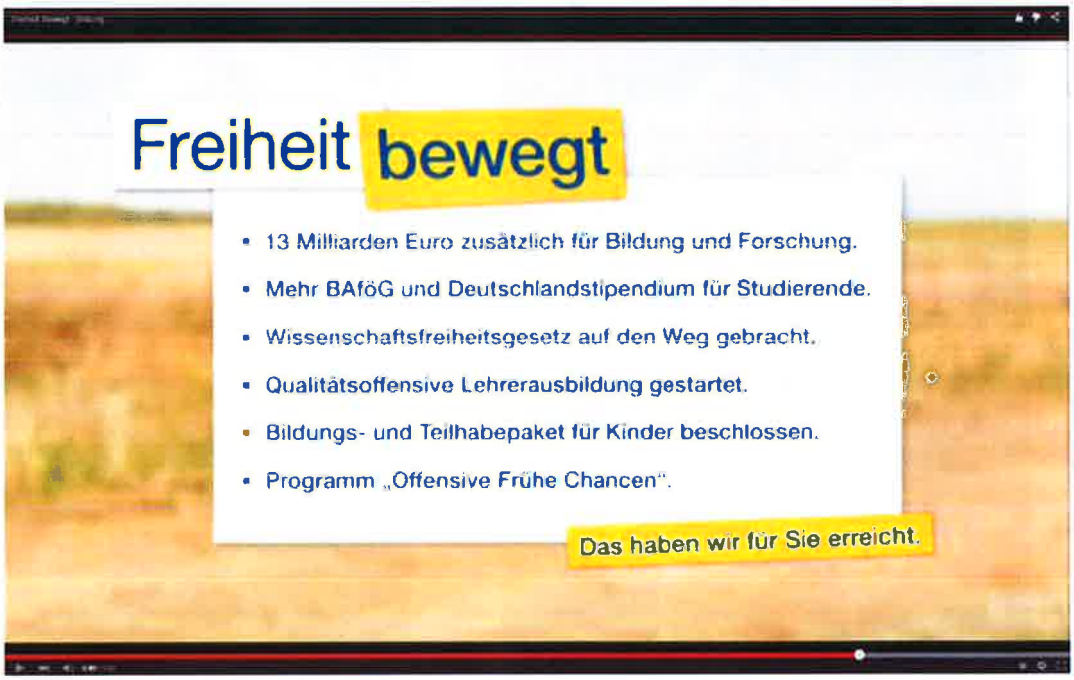

Wenn es nur immer so einfach wäre.




Freiheit bewegt
NEUGIER


Freiheit bewegt
IDEEN


Freiheit bewegt
WISSEN


Freiheit bewegt
• 13 Milliarden Euro zusätzlich für Bildung und Forschung.
• Mehr BAföG und Deutschlandstipendium für Studierende.
• Wissenschaftsfreiheitsgesetz auf den Weg gebracht.
• Qualitätsoffensive Lehrerausbildung gestartet.
• Bildungs- und Teilhabepaket für Kinder beschlossen.
• Programm „Offensive Frühe Chancen".
Das haben wir für Sie erreicht.








Was bewegt
SIE?
www.freiheit-bewegt.de
FDP