Bundesrechnungshof

Die an die Bündnis 90/Die Grünen-Fraktion versandte Fassung enthielt zu schützende Daten. Die vorliegende Fassung ist um solche Daten bereinigt worden.

Abschließende Mitteilung

an die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
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 Fraktion Bündnis 90/Die Grünen)

Potsdam, den 11. April 2017

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Tabellen		3
Abbildungsverzeichnis		3
Abkürzungsverzeichnis		4
0	Zusammenfassung	5
1	Prüfungsrechte, Prüfungsmaßstäbe und Prüfungszeitraum	6
2	Vollständigkeit der Unterlagen	7
3	Richtige Zuordnung der Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit	8
3.1	Thematische Einführung und normativer Kontext	8
3.2	Ausgewiesene Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit	9
3.3	Ausgewiesene Ausgaben für Veranstaltungen	10
3.4	Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes	11
3.5	Stellungnahme der Bundestagsfraktion	12
3.6	Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes	13
4	Wirtschaftlichkeit der aus Bundesmitteln finanzierten öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen	14
5	Ordnungsmäßigkeit der aus Bundesmitteln finanzierten öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen	15
5.1	Thematische Einführung und normativer Kontext	15
5.1.1	Zulässiger Umfang der Fraktionsarbeit	15
5.1.2	Zulässiger Umfang der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen	16
5.2	Verwendung von Fraktionsmitteln für mandatsbedingte Kosten	17
5.3	Keine Verwendung der staatlichen Mittel für Parteiwerbung	18
5.3.1	Allgemeines	18
5.3.1.1	Abgrenzungsschwierigkeiten	18
5.3.1.2	Abgrenzungsmaßstäbe	19

5.3.1.3	Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	20
5.3.1.4	Stellungnahme der Bundestagsfraktion	24
5.3.1.5	Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes	27
5.3.2	Zeitschrift profil:GRÜN	30
5.3.2.1	profil:GRÜN März 2013	30
5.3.2.2	profil:GRÜN Mai 2013	32
5.3.2.3	profil:GRÜN Juli 2013	33
5.3.2.4	Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes	35
5.3.2.5	Stellungnahme der Bundestagsfraktion	37
5.3.2.6	Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes	40
5.4	Gesamtausgaben der Bundestagsfraktion für Öffentlichkeitsarbeit	42
5.5	Zusammenfassende Würdigung	45

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Sachkonten der Buchhaltung, deren Salden die Bundestagsfraktion zu den „Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit" gemäß § 52 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe f AbgG zusammengefasst hat	9
Tabelle 2:	Sachkonten der Buchhaltung, deren Salden die Bundestagsfraktion zu den „Ausgaben für Veranstaltungen" gemäß § 52 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe c AbgG zusammengefasst hat	10
Tabelle 3:	Auflagenhöhe laut den Angaben in den jeweiligen Druckausgaben und Ausgaben für die Zeitschrift profil:GRÜN im Jahr 2013	30
Tabelle 4:	Auflagenhöhe laut Rechnung für die Zeitschrift profil:GRÜN im Jahr 2013	39

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit (gemäß § 52 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe f AbgG) in den Jahren 2005 bis 2013	43
Abbildung 2:	Prozentualer Anteil der Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit an den Einnahmen aus Geldleistungen und an der Summe der Ausgaben in den Jahren 2005 bis 2013	44

Abkürzungsverzeichnis

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

0 Zusammenfassung

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

Bei seiner Prüfung der Maßnahmen der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen stellte der Bundesrechnungshof im Wesentlichen Folgendes abschließend fest:

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

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

1 Prüfungsrechte, Prüfungsmaßstäbe und Prüfungszeitraum

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

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

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

---

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

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

(4) Vorliegend hat der Bundesrechnungshof seine von ihm abschließend festgestellten Prüfungsergebnisse zusammengefasst, soweit sie die damalige Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag betreffen (folgend: Bundestagsfraktion). Dabei hat er auch die Stellungnahme der Bundestagsfraktion vom 16. März 2017 berücksichtigt.

2 Vollständigkeit der Unterlagen

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

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

---

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

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

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

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

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

3 Richtige Zuordnung der Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit

3.1 Thematische Einführung und normativer Kontext

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

---

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

3.2 Ausgewiesene Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit

In ihrer Rechnung für den Zeitraum vom 1. Januar bis zum 31. Dezember 2013 wies die Fraktion Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit von 950 397,45 Euro aus.[19] Diesen Betrag hatte die Fraktion aus der Summe der Salden folgender Sachkonten ermittelt:

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

Sachkonto	Bezeichnung	Betrag in Euro
S47000	Publikationen[20]	190.416,32
S47100	Anzeigen	81.445,70
S47200	Faltblätter[21]	191.285,31
S47250	Plakate	5.827,99
S47300	Geschenke	77,00
S47500	Pressekonferenzen/Bewirtungen	6.168,80
S47600	Empfänge	285.648,21
S47700	Sonstige Öffentlichkeitsarbeit	68.834,96
S47800	Öffentlichkeitsarbeit mit elektronischen Medien	101.599,60
S47900	Agenturleistungen	19.093,56
Summe der Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit		**950.397,45**

Das Sachkonto *S47600 Empfänge* erfasste die Ausgaben für den Empfang „30 Jahre Grüne im Bundestag". Nicht in den Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit enthalten waren die in Zusammenhang mit öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen angefallenen Personalausgaben[22], die in der Jahresrechnung regelmäßig Bestandteil der Rechnungsposition *Personalausgaben für Fraktionsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter*[23] waren.

---

19 Bundestagsdrucksache 18/2380 vom 19. August 2014.

20 Ausgaben der Zeitschrift „profil:GRÜN", wovon ein Heft erst in der 18. Wahlperiode erschien.

21 Hiermit wurden acht Reader, vier Broschüren und 24 Faltblätter finanziert.

22 Nach Angaben der Bundestagsfraktion arbeiteten im Bereich Öffentlichkeitsarbeit insgesamt 15 Beschäftigte.

23 § 52 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe b AbgG.

3.3 Ausgewiesene Ausgaben für Veranstaltungen

In ihrer Rechnung wies die Fraktion *Ausgaben für Veranstaltungen* in Höhe von 308 007,79 Euro aus, die sie aus der Summe der Salden folgender Sachkonten ermittelt hatte:

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

Sachkonto	Bezeichnung	Betrag in Euro
48000	Veranstaltungen / Reisekosten	27.874,89
48010	Veranstaltungen / Catering	111.223,49
48020	Veranstaltungen / Miete, Technik	47.669,13
48030	Veranstaltungen / Anzeigen u. sonst. Öffentlichkeitsarbeit	84.546,57
48040	Veranstaltungen / Sonstiges	4.269,22
48100	Veranstaltungen / Honorar-(Werk-) Verträge	32.424,49
Summe der Ausgaben für Veranstaltungen		**308.007,79**

Ein Teil dieser Ausgaben entfiel auf interne Fachgespräche. Ein anderer Teil – insgesamt 177 170,30 Euro – betraf folgende Veranstaltungen mit Öffentlichkeitswirkung:

- Empfänge
  - Grüner Kulturempfang (46 383,93 Euro)
  - Empfang 34. Deutscher Evangelischer Kirchentag (23 367,72 Euro)
  - Empfang zur Internationalen Grünen Woche 2013 (9 907,92 Euro)
  - Frauenempfang (8 929,88 Euro)
  - Regenbogenempfang (6 605,96 Euro)
  - Empfang zur Internationalen Grünen Woche 2014 (1 003,77)
- Kongresse / Konferenzen
  - Energiewende-Konferenz (15 053,10 Euro)
  - Demografiekongress (12 195,92 Euro)
- Informationstouren und Kampagnen
  - „Bioenergie" (10 161,45 Euro)
  - „Enquete Wachstum" (10 072,75 Euro)
  - „Zukunft Euro" (9 857,58 Euro)
  - „Wissenschaftstour" (7 259,11 Euro)

- „Grüne Stadt der Zukunft" (4 713,29 Euro)
- „Gentechnik-Tour" (2 002,86 Euro)
- Aktionsplan „Massentierhaltung" (7 670,35 Euro)
- Informationskampagne „Energie" (1 984,71Euro)

3.4 Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes

Die Bundestagsfraktion hatte ihre Ausgaben nicht immer zutreffend gebucht. Sie hätte alle Ausgaben für Maßnahmen, die auf Außenwirkung gerichtet sind, einheitlich der Ausgabenposition *Öffentlichkeitsarbeit* zuordnen müssen.

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

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

Für die Abgrenzung von *Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit* und *Ausgaben für Veranstaltungen* hält es der Bundesrechnungshof für geboten, alle öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen einschließlich solcher Veranstaltungen, die (auch) öffentlichkeitswirksam sind, den *Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit* zuzuordnen. Ist eine Veranstaltung bei der Bundestagsfraktion (auch) nach außen gerichtet, steht diese Außenwirkung regelmäßig im Mittelpunkt und prägt die gesamte Veranstaltung. Es handelt sich also genau genommen nicht um eine Veranstaltung mit Öffentlichkeitswirkung, sondern um eine öffentlichkeitswirksame Maßnahme in Form einer Veranstaltung. Hinzu kommt der verfassungsrechtliche Hintergrund der Ausgabengliederung. Die Öffentlichkeitsarbeit gehört nicht zum Kern der parlamentarischen Tätigkeit einer Bundestagsfraktion. Sie dient vielmehr dazu, die Öffentlichkeit über die parlamentarische Tätigkeit zu unterrichten.[24] Bei ihr besteht immer die latente Gefahr, dass sie in erster Linie Parteizwecken dient, was unzulässig wäre. Die Abgren-

---

[24] Einzelheiten siehe Nummer 5.

zung, wann sie gerade noch oder nicht mehr zulässig sind, ist oft schwierig.[25] Insoweit kann eine möglichst vollständige Erfassung in der Rechnungslegung zumindest dazu beitragen, den Gesamtaufwand der einzelnen Bundestagsfraktionen transparent und vergleichbar zu machen. Nur so lassen sich auch Indizien dafür erkennen, ob eine Bundestagsfraktion ihre Öffentlichkeitsarbeit in der Vorwahlzeit möglicherweise in unzulässiger Art und Weise ausgeweitet hat.[26]

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

Die Bundestagsfraktion erfasste ihre Ausgaben für den Empfang „30 Jahre Grüne im Bundestag" im Sachkonto *S47600 Empfänge* und ordnete sie damit der Rechnungsposition *Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit* zu. Ihre vergleichbaren Ausgaben für sechs weitere Empfänge ordnete sie dagegen den Ausgaben für Veranstaltungen zu, ebenso ihre Ausgaben für die oben genannten Kongresse/Konferenzen, Informationstouren und Kampagnen. Stattdessen gehören alle diese Ausgaben zur Öffentlichkeitsarbeit.

Die Ausgaben der Bundestagsfraktion für Öffentlichkeitsarbeit waren daher um 177 170,30 Euro höher als ausgewiesen.

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

3.5 Stellungnahme der Bundestagsfraktion

In ihrer Stellungnahme hat die Bundestagsfraktion zunächst betont, dass die Zuordnung der Ausgaben nicht gegen gesetzliche Vorgaben oder Grundsätze der Mittelbewirtschaftung verstoßen habe. Es sei verständlich, dass der Bundesrechnungshof anrege, Veranstaltungen mit Außenwirkung bei allen

---

25 Siehe hierzu im Einzelnen Nummer 5.3.
26 Siehe hierzu Nummer 5.4.

Fraktionen einheitlich zu behandeln. Dies diene der Transparenz und Vergleichbarkeit.

Ihre Zuordnung begründete die Bundestagsfraktion damit, dass sie die Veranstaltungsintentionen unterschiedlich bewertet habe. Wenn der Schwerpunkt der Veranstaltungen nach außen gerichtet war, habe sie die Ausgaben der Öffentlichkeitsarbeit zugeordnet. War der Schwerpunkt der Veranstaltungen darauf ausgerichtet, sich mit der Öffentlichkeit auszutauschen oder Information zu gewinnen, habe sie die Veranstaltungen als Teil der parlamentarischen Arbeit gewertet und den Ausgaben für Veranstaltungen zugeordnet. Beispiele hierfür seien öffentliche Fachgespräche, thematische parlamentarische Abende und Empfänge.

Es sei möglich, künftig beide Formen von Veranstaltungen mit Außenwirkung bei den Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit zu buchen. Jedoch sollte der Bundesrechnungshof die unterschiedliche Intention solcher Veranstaltungen beachten und dies bei seiner Bewertung der Maßnahmen auch berücksichtigen.

Sofern dies den Anforderungen des Bundesrechnungshofes entspreche, würde die Bundestagsfraktion ab dem Haushaltsjahr 2018 nur noch Veranstaltungen mit rein internem Charakter (keine öffentlich zugängliche Einladung) unter der Position Veranstaltungen verbuchen.

3.6 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Wie die Bundestagsfraktion in ihrer Stellungnahme zu Recht anmerkt, unterscheidet sich die Intensität der Öffentlichkeitswirkung verschiedener Maßnahmen. Es dürfte jedoch kaum möglich sein, im Einzelfall jeweils den objektiven Schwerpunkt einer Maßnahme zu bestimmen. Der Bundesrechnungshof hält insoweit aus den genannten Gründen an seiner Auffassung fest: Maßnahmen (einschließlich Veranstaltungen), die (auch) nach außen gerichtet sind, also (auch) der Unterrichtung der Öffentlichkeit dienen, sind der Öffentlichkeitsarbeit zuzuordnen. Es entspricht daher der Intention des Bundesrechnungshofes, wenn die Bundestagsfraktion künftig nur noch Ausgaben für Veranstaltungen mit rein internem Charakter unter der Position Veranstaltungen verbucht.

Davon zu trennen ist die Frage, ob und in welchem Umfang Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit zulässig sind. Hierbei kommt es nicht auf die Einordnung der einzelnen Maßnahmen an, sondern auf deren Inhalt.

Ergänzend weist der Bundesrechnungshof aufgrund seiner Prüfungserkenntnisse bei allen Bundestagsfraktionen auf folgende zwei Aspekte hin:

- Nur bei einer einheitlichen Buchung sind die Ausgabenpositionen der Bundestagsfraktionen 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.
- Personalausgaben können bei einigen Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit den Hauptteil der Ausgaben bilden (Beispiele: Internetseiten, Facebook-Seiten, Betreuung von Twitter-Accounts usw.). Nehmen Bundestagsfraktionen hierfür externe Dienstleister in Anspruch, müssen sie die Kosten in vollem Umfang in den Ausgabepositionen für öffentlichkeitswirksame Maßnahmen abbilden. Erledigen sie diese Aufgaben mit eigenem Personal, entsteht ebenfalls Aufwand. Dieser lässt sich jedoch im Nachhinein nicht mehr ermitteln. Probleme können sich dann auch ergeben, wenn die Bundestagsverwaltung zweckwidrig eingesetzte Mittel zurückfordern und dazu deren Höhe ermitteln muss.[27]

4 Wirtschaftlichkeit der aus Bundesmitteln finanzierten öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen

Der Bundesrechnungshof prüft, ob die Fraktionen mit den ihnen aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung gestellten Mitteln wirtschaftlich umgehen. Die Wirtschaftlichkeit bestimmt sich anhand der Relation zwischen Mitteleinsatz und Zweckerreichung.[28] Beispielsweise erfordert das Gebot der Wirtschaftlichkeit, dass der Auftraggeber vor der Vergabe von Aufträgen den Marktpreis sondiert und hierzu in der Regel mehrere Angebote einholt. Insbesondere bei größeren Vertragsvolumina muss er nachhalten, warum er Verträge zu den jeweiligen Bedingungen mit dem jeweiligen Vertragspartner schließt.

Der Bundesrechnungshof bewertet nicht, ob eine bestimmte Maßnahme politisch erforderlich ist.[29]

---

27 Siehe Nummer 5.5.

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

29 § 53 Absatz 2 Satz 2 AbgG.

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

5 Ordnungsmäßigkeit der aus Bundesmitteln finanzierten öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen

5.1 Thematische Einführung und normativer Kontext

5.1.1 Zulässiger Umfang der Fraktionsarbeit

Die Bundestagsfraktionen dürfen die Geld- und Sachleistungen aus dem Bundeshaushalt nur für Aufgaben verwenden, die ihnen nach dem Grundgesetz, dem Abgeordnetengesetz und der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages obliegen.[30] 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.[31] Die Fraktionszuschüsse sind für die Finanzierung *„dieser der Koordination dienenden Parlamentsarbeit"* bestimmt und insoweit zweckgebunden.[32] Ausdrücklich verboten ist es den Bundestagsfraktionen, Parteiaufgaben wahrzunehmen.[33] Dies gründet auf ihrer Stellung. Die Bundestagsfraktionen sind zwar nicht Teil der öffentlichen Verwaltung.[34] Sie sind jedoch als ständige Gliederungen des Bundestages der „organisierten Staatlichkeit" eingefügt.[35] Als solche dürfen sie die ihnen vom Staat zur Verfügung gestellten Ressourcen nicht nutzen, um durch Unterstützung der sie tragenden Partei in den Wettstreit der Parteien um Wählerstimmen einzugreifen. Dies würde diese nämlich gegenüber denjenigen Parteien, die nicht im Bundestag vertreten sind, bevorzugen und damit die Chancengleichheit der Parteien bei der Wahl beeinträchtigen. Ebenfalls sind die Aufgaben der Bundestagsfraktionen von der individuellen Sphäre der einzelnen Abgeordneten abzugrenzen. Die Abgeordneten erhalten für ihre Mandatsarbeit eigene Mittel. Es ist nach der Rechtspre-

---

30 § 50 Absatz 4 Satz 1 AbgG.

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

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

33 § 50 Absatz 4 Satz 2 AbgG.

34 § 46 Absatz 3 AbgG.

35 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).

chung des Bundesverfassungsgerichts nicht zulässig, dass Bundestagsfraktionen die ihnen vom Staat zur Verfügung gestellten Mittel hierfür zusätzlich einsetzen.[36]

5.1.2 Zulässiger Umfang der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen

(1) Die Fraktionen dürfen die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten.[37] Der zulässige Umfang einer solchen Unterrichtung ist gesetzlich nicht detailliert geregelt. Aus der Zweckbindung der öffentlichen Geldmittel für Fraktionsaufgaben[38] lässt sich jedoch unmittelbar ableiten, dass sie diese Geldmittel auch nur dann für Öffentlichkeitsarbeit einsetzen dürfen, wenn sie dabei über Fraktionsaufgaben unterrichten. Dies erfordert einen eindeutigen Bezug der Öffentlichkeitsarbeit zu den Fraktionsaufgaben. Ein besonders strenger Maßstab ist anzusetzen, wenn es um die Abgrenzung zur Öffentlichkeitsarbeit der Parteien geht.[39] Entsprechendes gilt für die Abgrenzung zur mandatsbezogenen Öffentlichkeitsarbeit.[40]

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.[41]

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

(2) In seiner vorangegangenen Prüfung hatte der Bundesrechnungshof bereits ausführlich dargestellt, inwieweit die Bundestagsfraktionen die ihnen zur Verfügung gestellten staatlichen Mittel zur Unterrichtung der Öffentlichkeit einsetzen dürfen.[42] Er hatte einzelne Maßnahmen der Bundestagsfraktionen daraufhin untersucht. Die bei dieser Prüfung entwickelten Maßstäbe hat er nun

---

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

37 § 47 Absatz 3 AbgG.

38 Siehe soeben Nummer 5.1.1.

39 Siehe hierzu Nummer 5.3.

40 Siehe hierzu Nummer 5.2.

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

42 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

(1) Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages erhalten eine monatliche Kostenpauschale.[43] Diese dient dem pauschalen Ausgleich für alle mandatsbedingten Kosten (Repräsentation, Einladungen, Wahlkreisbetreuung usw. einschließlich der hiermit verbundenen Öffentlichkeitsarbeit[44]), die auch sonst nicht aus dem der Lebensführung dienenden beruflichen Einkommen zu bestreiten sind.[45] 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."[46]

Ebenfalls dürfen die Bundestagsfraktionen keine Aufwendungen von Abgeordneten übernehmen, die deren privater Lebensführung dienen. Hierfür erhalten die Abgeordneten eine sogenannte Abgeordnetenentschädigung als Alimentation.[47] Eine zusätzliche Zahlung durch die Fraktion würde gegen das verfassungsrechtliche Gebot verstoßen, alle Abgeordneten gleich zu behandeln und damit auch gleich zu bezahlen.[48]

---

43 § 12 Absatz 2 AbgG.

44 Nummer 1.1.4 der Prüfungsmitteilungen des Bundesrechnungshofes vom 18. November 2011 an die Bundestagsfraktionen, Aktenzeichen II 5 - 2008 - 0679.

45 § 12 Absatz 2 Nummer 4 AbgG.

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

47 § 11 AbgG; BVerfGE 40, 296 = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 1975, Aktenzeichen 2 BvR 193/74, 1. Leitsatz.

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

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

5.3 Keine Verwendung der staatlichen Mittel für Parteiwerbung[49]

5.3.1 Allgemeines

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob die Fraktionen staatliche Mittel für Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit einsetzten, 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.[50] Hierunter zählen alle Geld- oder geldwerten Leistungen, also auch die Finanzierung parteiwerbender Maßnahmen.[51] Unzulässige Spenden müssen die Parteien unverzüglich an die Bundestagsverwaltung weiterleiten.[52] Verstoßen Parteien hiergegen, müssen sie das Dreifache des entsprechenden Betrags abführen. Zuständig für die Sanktionierung ist der Präsident des Deutschen Bundestages.[53]

5.3.1.1 Abgrenzungsschwierigkeiten

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

---

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

50 § 25 Absatz 2 Nummer 1 des Gesetzes über die politischen Parteien (Parteiengesetz - PartG).

51 §§ 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).

52 § 25 Absatz 4 PartG.

53 § 31 c PartG.

zu machen. Eine randscharfe Trennung zwischen Fraktions- und Parteiarbeit ist insoweit nicht immer möglich.

5.3.1.2 Abgrenzungsmaßstäbe

Dieser parteiwerbende Effekt ist jedoch in der Konsequenz dann aber auch nur insoweit hinzunehmen, als er notwendige Folge der Unterrichtung über die Tätigkeit der Bundestagsfraktion ist. Die Fraktion darf ihn nicht zum Selbstzweck machen. Sie darf nicht für politische Positionen, die Partei oder ihre Fraktionsmitglieder werben. Demzufolge müssen bei allen Maßnahmen die Sachinhalte im Vergleich zu eventuell werbenden Elementen stets überwiegen (Sachlichkeitsgebot).[54] Entscheidend ist hierbei der Gesamteindruck einer Maßnahme.[55] 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.[56] Die Bundestagsfraktionen des nachfolgenden Parlaments sind allenfalls Rechtsnachfolger[57]. Sie sind daher nicht rechtsidentisch.

Ein besonders strenger Maßstab gilt vor Wahlen, da dann die Chancengleichheit der um Wählerstimmen konkurrierenden Parteien besonders gefährdet ist. Mit der Abstimmung und der anschließenden Verkündung des Wahltermins rücken die anstehenden Wahlen immer mehr in das Bewusstsein der Öffentlichkeit. Der Bundesrechnungshof hat bereits mehrfach dargelegt, dass Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit durch die Fraktionen, die in anderen Zeiten noch als zulässig angesehen werden können, vor Wahlen den Charakter von Wahlwerbung erlangen können.[58] Ob derartige Maßnahmen zulässig sind, lässt sich also stets nur im jeweiligen Kontext beurteilen. Ein Anstieg der Ausgaben für öffentlichkeitswirksame Maßnahmen im Vergleich zu den anderen Jahren der Legislaturperiode ist ein Indiz dafür, dass die Maßnahmen Einfluss

---

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

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

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

57 § 54 Absatz 1 Nummer 3, Absatz 7 AbgG.

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

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[59]) dürfen die Bundestagsfraktionen ihre mit öffentlichen Mitteln finanzierten Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit allenfalls aufrechterhalten, keinesfalls jedoch ausweiten.[60] 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.[61]

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

5.3.1.3 Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

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

---

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

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

61 Bundesgesetzblatt 2013 Teil I Seite 165.

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.[62] Einwirkungen der gesetzgebenden Körperschaften und von Regierung und Verwaltung auf diesen Prozess bedürften einer besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.[63] Die Fraktionen seien Teile und ständige Gliederungen des Bundestags und hätten den technischen Ablauf der Parlamentsarbeit in gewissem Grade zu steuern und damit zu erleichtern. Als Gliederungen des Bundestags seien sie der organisierten Staatlichkeit eingefügt[64].

In der Grundsatzentscheidung zu den Schranken der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit[65] begründet das Bundesverfassungsgericht seine Auffassung sehr ausführlich. Nicht übersehen werden darf dabei, dass das Bundesverfassungsgericht sich bei seiner kompletten Begründung nicht allein auf die Bundesregierung bezieht, sondern durchgehend das Handeln der Staatsorgane und hierbei ausdrücklich das Handeln von Parlament und Regierung in gleicher Weise behandelt.

Da sich die Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen hin vollziehen müsse und nicht umgekehrt, sei es den Staatsorganen verwehrt, auf die Willensbildung des Volkes bei Wahlen einzuwirken, um dadurch Herrschaftsmacht in Staatsorganen zu erhalten oder zu verändern. Bundestag und Bundesregierung hätten nur einen zeitlich begrenzten Auftrag und dürften nicht dafür werben, wieder gewählt zu werden.[66] 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

---

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

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

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

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

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

der Allgemeinheit erbrachten und getragenen finanziellen Mittel und Möglichkeiten des Staates zugunsten oder zu Lasten von politischen Parteien in parteiergreifender Weise eingesetzt würden.[67] Ein parteiergreifendes Einwirken von Staatsorganen (Regierung und gesetzgebenden Körperschaften) sei auch nicht zulässig in Form von Öffentlichkeitsarbeit.[68] Regierung und gesetzgebende Körperschaften dürften allerdings der Öffentlichkeit ihre Politik, ihre Maßnahmen und Vorhaben sowie die künftig zu lösenden Fragen darlegen und erläutern.[69]

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

Aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung geht somit klar hervor, welche Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit die Staatsorgane **Bundestag und Bundesregierung** nicht aus den *„von allen Staatsbürgern ohne Ansehung ihrer politischen Anschauungen oder Zugehörigkeiten erbrachten"* Steuermitteln finanzieren dürfen. Da die Fraktionen nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nichts anderes sind als Teile und ständige Gliederungen des Bundestages und damit Teile der organisierten Staatlichkeit[70], und sie deshalb

---

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

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

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

70 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

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[71] 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.[72]

Es bleibt festzuhalten:

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

---

des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Juni 1989, Aktenzeichen: 2 BvE 1/88, Randnummer 134 (Juris).

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

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

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 zunächst ihren „rechtlichen Grundkonsens" mit dem Bundesrechnungshof betont. Es sei insbesondere richtig, dass sich die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen von der Parteiwerbung abgrenzen müsse. Gerade im Wahljahr müssten die Bundestagsfraktionen restriktiver verfahren, um nicht in die Nähe zur verbotenen Wahlwerbung zu geraten.

Jedoch sei die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Öffentlichkeitsarbeit der Regierung nicht „eins zu eins" auf die Bundestagsfraktionen übertragbar. Vielmehr seien im Bereich der Fraktionen gewisse Modifikationen geboten.

Ausgangspunkt sei § 47 Absatz 3 AbgG. Demnach dürften die Fraktionen die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten. In der Gesetzesbegründung heiße es:

„Nicht zuletzt fällt unter die Aufgaben der Fraktionen, die Öffentlichkeit über die Willensbildung innerhalb der Fraktionen und des Parlaments zu unterrichten, um das parlamentarische Geschehen für die Bürger durchschaubar zu gestalten, die Akzeptanz parlamentarischer Entscheidungen zu fördern oder die offengebliebenen Entscheidungsprobleme zu benennen. Zu dieser Aufgabe gehört sowohl die Information der Fraktion und ihrer Gremien über die politischen Vorhaben und die Leistungen der Fraktion selber wie auch ihrer Mitglieder als auch die Information der Fraktionsmitglieder an die Öffentlichkeit über

ihre eigene Arbeit in der Fraktion oder über die Arbeiten ihrer Fraktion und zuständigen Fraktionsgremien. Formen und Mittel solcher Öffentlichkeitsarbeit sind vielfältig; zu ihnen zählen nicht nur Interviews und Presseerklärungen oder Broschüren, sondern auch Darstellungen der Inhalte jedweder politischer Willensbildung innerhalb der Fraktion und der Gremien der Fraktion, um nur einige Beispiele zu nennen."[73]

Dies verdeutliche, dass die vom Bundesrechnungshof beanstandeten Maßnahmen nach der Vorstellung des Gesetzgebers nicht grundsätzlich aus dem Bereich der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit der Bundestagsfraktionen herausfielen.

Der Bundesrechnungshof leite aus der Kammerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Mai 1982 ab, dass für die Öffentlichkeitsarbeit der Bundestagsfraktionen ausnahmslos das gleiche gelten müsse, wie für diejenige der Bundesregierung. In einer jüngeren Entscheidung habe das Bundesverfassungsgericht jedoch selbst bestritten, dass dem Kammerbeschluss größere Bedeutung für offene Fragen bei der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen entnommen werden könne:

„Soweit die Antragstellerin die Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit der Bundestagsfraktionen abstrakt für klärungsbedürftig erachtet, mag dies zutreffen, weil sich dazu bislang lediglich ein Vorprüfungsausschuss des Bundesverfassungsgerichts geäußert hat."[74]

Überdies habe die landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung Modifikationen für notwendig gehalten, so beispielsweise der Verfassungsgerichtshof für das Land Rheinland-Pfalz in seinem Urteil vom 19. August 2002.[75]

Der Bundesrechnungshof habe insbesondere kritisiert, dass die Bundestagsfraktion sich als Alternative zur Bundesregierung auch mit Blick auf bevorstehende Wahlen dargestellt hatte. Demgegenüber ergebe sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass sich im Parlament Oppositions- und Regierungsfraktionen gegenüberstünden:

„Für die vom Grundgesetz verfasste Staatsordnung ist eine durch Wahlen und

---

73 Bundestagsdrucksache 12/6067, Seite 10.

74 Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 6. Mai 2014, Aktenzeichen 2 BvE 3/12.

75 Aktenzeichen VGH O 3/02, die Bundestagsverwaltung verweist auf Randnummer 55 (Juris) – siehe das Zitat unten.

Abstimmungen bestätigte Selbstbestimmung des Volkes nach dem Mehrheitsprinzip konstitutiv. Sie wirkt in einem Raum öffentlicher freier Meinungsbildung und im organisierten Wettbewerb politischer Kräfte im Verhältnis zwischen verantwortlicher Regierung und parlamentarischer Opposition. Die Ausübung öffentlicher Gewalt unterliegt dem Mehrheitsprinzip mit regulärer Bildung von verantwortlicher Regierung und einer unbehinderten Opposition, die die Chance auf Regierungsübernahme hat. Insbesondere in der Wahl der Repräsentativversammlung des Volkes oder bei der Wahl von Spitzenämtern der Regierung müssen ein personell oder sachlich generalisierter Mehrheitswillen artikuliert und aus der Wahl heraus politische Richtungsentscheidungen herbeigeführt werden können."[76]

„Die Verfassung zielt auf eine parlamentarisch verankerte Regierung. Der Bundeskanzler wird vom Bundestag gewählt (Artikel 63 GG). Für eine effektive Wahrnehmung seines dadurch errungenen politischen Gestaltungsmandats bedarf er kontinuierlicher Unterstützung durch die Mehrheit des Deutschen Bundestages. [...] Vor allem in der parlamentarischen Debatte begleitet die Opposition das Regierungshandeln kritisch und formuliert Alternativen öffentlich. Die Mehrheit, aus der heraus der Kanzler gewählt wurde, wird dagegen typischerweise gerade in offenen Debatten ‚ihre' Regierung und ‚ihren' Kanzler unterstützen, während sie gleichwohl bestehende Kritik am politischen Kurs der Regierung regelmäßig lediglich fraktions- oder parteiintern äußern wird. In diesem Verhältnis zwischen der Regierung und einer ihr personell und sachlich verbundenen Parlamentsmehrheit einerseits und der in Opposition zur Regierung stehenden parlamentarischen Minderheit andererseits entfaltet sich der parlamentarische Willensbildungsprozess. Dieser Prozess wird durch Fraktionen im Bundestag maßgeblich geformt und gestaltet [...] Der Bundeskanzler ist aber regelmäßig in besonderem Maße auf eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem oder den Fraktionsvorsitzenden der ihn tragenden Mehrheit im Parlament angewiesen. Die Führung der Fraktion wird darauf hinwirken, dass aus der Mehrheit des Mandats ein wirksamer und ein einheitlicher Wille wächst, der im Fall der die Regierung unterstützenden Fraktionen mit der Konzeption der Bundesregierung vereinbar ist. Grundsätzlich

---

[76] Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Juni 2009, Aktenzeichen 2 BvE 2/08, Randnummer 213 (Juris).

bedürfen der Bundeskanzler und seine Regierung einer verlässlichen parlamentarischen Mehrheit. Verlässlich bedeutet in diesem Zusammenhang, dass der Kanzler für das von ihm vertretene politische Konzept eine prinzipielle und ausreichende parlamentarische Unterstützung erwarten darf."[77]

Die eine Seite kämpfe für ihre Regierung, auch um eine Wiederwahl zu erreichen. Die andere Seite stelle sich gegen die Regierung und bilde mit ihrer Arbeit und ihrem Personal eine Alternative auch für die Wahlentscheidung der Wähler in der nächsten Wahl. Deswegen habe das Abgeordnetengesetz die Öffentlichkeitsarbeit nicht nur dem Bundestag als Ganzem zugeordnet, sondern auch den einzelnen Fraktionen. Nur so ließe sich wirklichkeitsnah abbilden, was im Gremium Bundestag geschehe. Das Sachlichkeitsgebot dürfe daher nicht mit einem Neutralitätsgebot verwechselt werden. Es dürfte mithin auch bis zu einem gewissen Grad statthaft sein, sich als inhaltliche, programmatische und personelle Alternative im Parlament mit Öffentlichkeitsarbeit darzustellen. In diesem Sinne habe sich auch der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz geäußert:

„Dies gilt zunächst hinsichtlich des Inhalts der Verlautbarungen der (Oppositions-)Fraktionen. Er ist notwendig parteiisch. Die Eingliederung in die organisierte Staatlichkeit verlangt nicht, ihre Öffentlichkeitsarbeit einem Neutralitätsgebot zu unterwerfen."[78]

Aus all dem folge, dass die Bundestagsfraktion sich in ihrer öffentlichen Darstellung auch als Alternative zur Bundesregierung zeigen dürfe, soweit dies in hinreichender Sachlichkeit und mit Bezug zur parlamentarischen Arbeit geschehe.

5.3.1.5 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Wie die Fraktion in ihrer Stellungnahme richtig darstellt, dürfen die Bundestagsfraktionen die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten. Hierbei macht das Gesetz keine Vorgaben, dass bestimmte Maßnahmen unzulässig seien. Konsequent bewertet der Bundesrechnungshof die einzelnen Maßnahmen nicht abstrakt, sondern anhand ihrer konkreten Ausgestaltung. Hierbei

---

77 Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 25. August 2005, Aktenzeichen 2 BvE 4/05, Randnummer 134 f. (Juris).

78 Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 19. August 2002, Aktenzeichen VGH O 3/02, Absatz 55.

wendet er die Grundsätze des Bundesverfassungsgerichts zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung an, soweit diese auf die Bundestagsfraktionen übertragbar sind. Auch wenn das Bundesverfassungsgericht über die Bundestagsfraktionen noch nicht verbindlich im Sinne des § 31 Bundesverfassungsgerichtsgesetz entschieden hat, so lassen sich nach Ansicht des Bundesrechnungshofes aus seiner Rechtsprechung die wesentlichen Abgrenzungsmaßstäbe ableiten. Solche Maßstäbe sind auch erforderlich, um die Bundestagsfraktionen und Parteien gleich zu behandeln und niemandem einen mit Steuermitteln finanzierten Wettbewerbsvorteil zu verschaffen.

Dabei überträgt der Bundesrechnungshof die Maßstäbe nicht „eins zu eins". Insofern die Bundestagsfraktion in ihrer Stellungnahme insbesondere auf das Gegenüber von den die Regierung tragenden Fraktionen und Regierung auf der einen Seite und Oppositionsfraktionen auf der anderen Seite abstellt, steht dies nicht im Widerspruch zu den Abgrenzungsmaßstäben des Bundesrechnungshofes. Der Bundesrechnungshof fordert kein Neutralitätsgebot bei der Öffentlichkeitsarbeit der Bundestagsfraktionen. Dieses kann es schon der Sache nach nicht geben, weil die Bundestagsfraktionen im Parlament regelmäßig die Standpunkte und Themen „ihrer" Parteien vertreten. Der Bundesrechnungshof leitet aus der Verfassung und der gesetzlichen Regelung jedoch ein Sachlichkeitsgebot ab. So definiert das Abgeordnetengesetz in § 47 nicht generell Öffentlichkeitsarbeit als Aufgabe der Bundestagsfraktionen. Vielmehr erklärt es lediglich für zulässig, dass die Bundestagsfraktionen und ihre Mitglieder die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit **unterrichten**. Dies ist ein wesentlicher Unterschied. Aus dem gesetzlichen Verbot, Parteiaufgaben wahrzunehmen, lässt sich vielmehr ableiten, dass die Zulässigkeit von Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit dann endet, wenn Parteiarbeit beginnt. Entscheidend für die Frage, ob und in welchem Umfang Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit vor Wahlen zulässig sind, ist folglich, ob und wie sich solche Maßnahmen auf die Wahlen auswirken (können). Der Bundesrechnungshof sieht hier bei den Bundestagsfraktionen ebenso wie bei der Bundesregierung ein besonders hohes Risiko, weil beide auch personell sehr eng mit den sie tragenden Parteien verbunden sind und daher ein besonderes Interesse haben, für ihre Wiederwahl zu werben. Setzen die Bundestagsfraktionen für öffentlichkeitswirksame Maßnahmen öffentliche Mittel ein, müssen sie gegen-

sätzliche Standpunkte somit zwar nicht inhaltlich neutral, aber sachlich darstellen.

Dem steht nicht entgegen, dass sich die einzelnen Mitglieder der Bundestagsfraktionen mit dem politischen Gegner in den parlamentarischen Debatten und in der Öffentlichkeit auch pointiert und polemisch auseinandersetzen. Denn dies tun sie als frei gewählte Abgeordnete in Ausübung ihres Mandats. Hierfür gibt es keine einschränkenden Vorgaben. Ebenso wenig gibt es einschränkende Vorgaben für die Auseinandersetzung der Parteien mit ihren politischen Gegnern. Daher dürfen die Parteien auch lediglich anteilig aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Aufgabe der Fraktionen ist es jedoch nicht, als selbständige Institutionen neben den Abgeordneten und neben den Parteien die außerparlamentarische politische Auseinandersetzung mit dem politischen Gegner zu führen. Vielmehr ist es nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Aufgabe der Fraktionen, als Teile des Bundestages den technischen Ablauf der Parlamentsarbeit zu erleichtern.[79] Auch insoweit das Bundesverfassungsgericht die Bundestagsfraktionen als „notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens und maßgebliche Faktoren der politischen Willensbildung"[80] bezeichnet, bezieht sich dies – wie das Bundesverfassungsgericht betont – ausschließlich auf die **parlamentarische** Willensbildung.[81] Die originäre Aufgabe der Fraktionen ist demzufolge innerparlamentarischer Natur. Die Zulässigkeit der Unterrichtung der Öffentlichkeit über diese parlamentarische Arbeit ist eine Ausnahme hiervon. Sie kann nicht als Brücke hin zur eigenständigen außerparlamentarischen Auseinandersetzung mit dem politischen Gegner verstanden werden. Denn dies ist nicht mit den tragenden Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts zur Zulässigkeit einer Vollfinanzierung der Bundestagsfraktionen aus Steuermitteln zu vereinbaren.

Ergebnis dieser Unterscheidung ist, dass sich eine Oppositionsfraktion im Parlament entsprechend den parlamentarischen Regeln, die zu prüfen nicht Aufgabe des Bundesrechnungshofes ist, als Alternative zu Regierung und den die

---

79 Siehe Nummer 5.3.1.3.

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

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

Regierung tragenden Fraktionen darstellen darf. Wenn sie darüber hinaus die Öffentlichkeit unterrichtet, muss sie sich strikt an das Sachlichkeitsgebot halten. Sie muss beachten, dass ihre Existenz mit dem Ende der Wahlperiode endet. Sie darf nicht die aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung gestellten Fraktionsmittel nutzen, um für ihre Wiederwahl – genauer: die Wahl der sie tragenden Partei(en) – zu werben. Dies ist alleine Aufgabe der Partei(en).

5.3.2 Zeitschrift *profil:GRÜN*

Der Bundesrechnungshof hat die von der Bundestagsfraktion im Jahr 2013 herausgegebenen Publikationen stichprobenhaft untersucht. Dabei hat er Folgendes festgestellt:

Im Zeitraum vor der Bundestagswahl veröffentlichte die Bundestagsfraktion in den Monaten März, Mai und Juli 2013 jeweils eine Ausgabe ihrer Zeitschrift *profil:GRÜN*. Ein weiteres Heft erschien nach der Bundestagswahl im Dezember 2013.

Tabelle 3: Auflagenhöhe laut den Angaben in den jeweiligen Druckausgaben und Ausgaben für die Zeitschrift profil:GRÜN im Jahr 2013

Heft	Auflage Stück	Ausgaben in Euro
März 2013	79 000	
Mai 2013	84 000	
Juli 2013	84 000	
Dezember 2013	84 000	

Von der Gesamtauflage wurden jeweils 61 000 Exemplare den ebenfalls in den Monaten März, Mai und Juli 2013 erschienenen Ausgaben der Mitgliederzeitschrift der Partei (*„schraegstrich"*) beigelegt. Der Bundesrechnungshof hat die Ausgaben geprüft, die in der engeren Vorwahlzeit erschienen.

5.3.2.1 profil:GRÜN März 2013

Das Thema der März-Ausgabe 2013 lautete „30 Jahre Grüne im Bundestag".

Das Editorial der beiden Fraktionsvorsitzenden enthielt folgende Aussage:

„Die Chancen stehen gut, dass wir die schwarz-gelbe Bundesregierung ablösen. Denn verändert haben sich nicht nur Die Grünen, sondern auch die Gesellschaft. Überzeugungen, die vor 30 Jahren nur eine Minderheit teilten,

sind heute in breiten Bevölkerungskreisen angekommen. Dieses Jahr bietet sich die Chance, hieraus eine politische Mehrheit zu machen."[82]

Den Schwerpunkt des Heftes bildete auf elf Seiten die *Weimarer Erklärung 2013*[83]. Darin stellte die Bundestagsfraktion zu verschiedenen Themenschwerpunkten die Politik der Bundesregierung negativ dar. Dagegen setzte sie ihre Ansichten und zeigte die Ziele einer „grünen" Politik für die folgende Wahlperiode auf („Wir Grüne kämpfen deshalb 2013 für einen Politikwechsel.")[84].

Der Beitrag endete in folgender Zusammenfassung:[85]

EINE ANDERE POLITIK IST MÖGLICH – UND GEWÜNSCHT

Ein grüner Wandel zu einer ökologischen, gerechten und modernen Gesellschaft, zu einer nachhaltigen Wirtschaft ist möglich. Die grüne Bundestagsfraktion hat in den vergangenen drei Jahren in vielen Bereichen neue Konzepte entwickelt und durchgerechnet. Nicht alles, was wünschbar ist, ist auch finanzierbar. Deshalb haben wir Prioritäten gesetzt.

Die Alternative im Jahr 2013 ist klar:

Eine konsequente Energiewende für sicheren, sauberen und bezahlbaren Strom aus Sonne und Wind – oder Klientelpolitik für Stromverschwender und die großen Energiekonzerne.

Mehr Gerechtigkeit durch gesetzliche Mindestlöhne, die Bürgerversicherung, bessere Bildung für alle und eine Vermögensabgabe – oder Klientelpolitik für Besserverdiener.

Gesellschaftliche Modernisierung durch die Frauenquote, gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit, ein Adoptionsrecht für gleichgeschlechtliche Paare und eine Einbürgerungsoffensive – oder Klientelpolitik für ein Familienmodell aus den 50er-Jahren der Ewiggestrigen in CDU und CSU.

Ökologische Produkte und Produktionsweisen – oder weitere Verschwendung und Massentierhaltung.

Globale Verantwortung und europäische Solidarität – oder schamlose Rüstungsexporte und europäische Blockade.

---

82 *profil:GRÜN*, Ausgabe März 2013, Seite 3 ff.
83 Fraktionsbeschluss der Neujahrsklausur, Weimar, 11. Januar 2013.
84 Am angegebenen Ort, Seite 6.
85 Am angegebenen Ort, Seite 13.

Eine klare Orientierung auf das Gemeinwohl und ein lebendiges Gemeinwesen – oder die Fortsetzung einer Politik für Großkonzerne und Besserverdiener.

Eine Politik, die der Zukunft zum Durchbruch verhilft – oder weitere Zukunftsverweigerung.

Die Alternative heißt: Grün oder Merkel.

Merkels Kurs ist eine Politik gegen einen Mindestlohn, gegen Frauenquoten, gegen ambitionierten Klimaschutz, gegen eine schnelle Energiewende, gegen die Gleichstellung der gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaften. Damit steht Angela Merkel rechts von der Mitte und gegen die gesellschaftlichen Mehrheiten in diesem Land.

Wir werden 2013 nutzen, um diese gesellschaftlichen Mehrheiten für einen grünen Wandel in eine politische Mehrheit umzumünzen. Damit haben wir in Niedersachsen erfolgreich begonnen – dort haben wir als starke Grüne zusammen mit der SPD die nächste schwarz-gelbe Landesregierung abgelöst. Und nun geht es weiter: in Bayern, in Hessen und im Bund. Die Farbe des Jahres ist GRÜN.

5.3.2.2 profil:GRÜN Mai 2013

Die **Mai-Ausgabe** der Zeitschrift *profil:GRÜN* stand unter dem Thema Gerechtigkeit.

Im Editorial führte die Fraktionsvorsitzende u. a. aus:

- „Die drohende Altersarmut, insbesondere von Frauen, verlangt eine steuerfinanzierte Garantierente – Schwarz-Gelb bietet hier allenfalls warme Worte. Merkel verantwortet einen lähmenden Stillstand. Sie ist Meisterin der schönen Fotos, aber Taten für die Frauen gibt es nicht. Die grüne Bundestagsfraktion setzt dagegen auf mehr Gerechtigkeit, gesellschaftliche Modernisierung und den Einklang von Ökonomie und Ökologie."
- „Unsere Steuervorschläge entlasten 90 Prozent der Haushalte. Wir schaffen für Gering- und Normalverdiener finanzielle Spielräume und Sicherheit, während wir von den 10 Prozent der einkommensstärksten Haushalte einen größeren Beitrag zur Finanzierung des Gemeinwesens erwarten. Damit und mit dem Abbau unökologischer Privilegien und Subventionen, wollen wir den notwendigen Umbau finanzieren."
- „Es ist an der Zeit, dass Deutschland gerechter und ökologischer wird."

Der Beitrag „GRÜNE STEUERPOLITIK FÜR EIN STARKES GEMEINWESEN" umriss das Haushalts- und Finanzkonzept der Bundestagsfraktion. In Zusammenhang mit den angesprochenen Themen verwies er auch auf drei Bundestagsdrucksachen[86].

5.3.2.3 profil:GRÜN Juli 2013

Im Editorial[87] der Juli-Ausgabe von *profil:GRÜN* schrieb der Fraktionsvorsitzende unter anderem Folgendes:

- „Die schwarz-gelbe Bundesregierung hat die Energiewende vor die Wand gefahren. Aufgabe einer neuen Bundesregierung wird es sein, das Großprojekt Energiewende wieder flottzumachen."
- „Die zentrale Herausforderung wird aber sein, zu einer konsequenten Klimaschutzpolitik zurückzukehren. Ihr Herzstück ist die Energiewende und die ist im schwarz-gelben Koalitionsgerangel unter die Räder geraten. Wir Grüne im Bundestag haben klare, realitätsnahe Konzepte, wie unser Land diese Jahrhundertaufgabe stemmen kann."
- Der schwarz-gelbe Kompass – das ist hinlänglich bekannt – richtet sich immer dorthin, wo starke Lobbyisten am lautesten schreien. Uns Grünen im Bundestag geht es nicht um Stückwerk, sondern ums Ganze.
- Auf eine grüne Legislatur!"

Im Beitrag ENERGIEWENDE JETZT präsentierte die Bundestagsfraktion auf fünf Seiten ihr Konzept für eine Energiewende hin zu „100 Prozent erneuerbaren Energien – bis 2030 beim Strom, zehn Jahre später dann auch bei Wärme und Verkehr" und zum Klimaschutz.

Diesen aus ihrer Sicht erstrebenswerten Aus- und Absichten stellte die Bundestagsfraktion das von ihr kritisierte Handeln der Bundesregierung / der Koalitionsfraktionen / der Energiekonzerne gegenüber:

---

86 Bundestagsdrucksache 17/11604 Entschließungsantrag zum Gesetzentwurf „Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2013" vom 20. November 2012; Bundestagsdrucksache 17/10770 Gesetzentwurf „Erhebung einer Vermögensabgabe" vom 25. September 2012; Bundestagsdrucksache 17/12494 Antrag „Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf durchsetzen" vom 27. Februar 2013.

87 *profil:GRÜN* Ausgabe Juli 2013, Seite 3.

Beispiele:

- „Die Bundesregierung blockiert die europäische Klimapolitik und fördert so den Boom der schmutzigen Kohlekraftwerke."[88]
- „Schwarz-Gelb will den Ausbau der erneuerbaren Energien bremsen."[89]
- „... der Anstieg der Strompreise hat weniger mit dem Ausbau der erneuerbaren Energien zu tun als mit einer unfairen Preisgestaltung durch Bundesregierung und Stromkonzerne."[90]

Der Beitrag BETREUUNG SATT![91] wurde folgendermaßen eingeleitet:

„Die vergangenen vier Jahre unter Merkel waren für die Familienpolitik verlorene Jahre. Schlüssige Zukunftsstrategien sucht man vergebens, für Familien hat sich wenig verbessert. Stattdessen stellte die Koalition Partei- und Koalitionsinteressen über die Belange von Kindern und Familien und bediente vorzugsweise ihre eigene Klientel.

Bereits zu Beginn dieser Wahlperiode hob Schwarz-Gelb ohne nennenswerte Begründung die Freibeträge für wohlhabende Familien an und zog beim Kindergeld eher halbherzig ein wenig nach."

Die Familienpolitik der Regierungskoalition wurde beschrieben als „Politik für Besserverdienende und Ewiggestrige". Unter anderem hieß es: „Die vermeintlichen Modernisierer in der Union und die FDP unterstützen diese Politik."

Dem stellte die Bundestagsfraktion ihr Konzept einer stringenten Förderung von Kindern und Familien entgegen („Grüne Politik im Bundestag rückt die Kinder in den Mittelpunkt", „Betreuung und Bildung ausbauen und verbessern"). Sie legte dar, welche quantitativen und qualitativen Verbesserungen sie anstrebte und wie sie diese auch durch Umverteilung finanzieren wollte. In diesem Zusammenhang hieß es auch:

„Erst auf massiven Druck der rot-grün regierten Bundesländer veranlasste Schwarz-Gelb, im Rahmen der Fiskalpakt-Verhandlungen zusätzliches Geld zur Verfügung zu stellen."

---

88 Am angegebenen Ort, Seite 5.
89 Am angegebenen Ort, Seite 5.
90 Am angegebenen Ort, Seite 7.
91 Am angegebenen Ort, Seite 10.

Die Bundestagsfraktion verwies in diesem Zusammenhang auch auf einen von ihr in den Deutschen Bundestag eingebrachten Entschließungsantrag.[92]

5.3.2.4 Vorläufige Würdigung des Bundesrechnungshofes

Die Bundestagsfraktion hätte die März- und Juli-Ausgaben in dieser Form nicht mit den aus öffentlichen Mitteln stammenden Fraktionsmitteln finanzieren dürfen, da die Ausgaben partei- und wahlwerbenden Charakter haben und damit im Ergebnis nicht zum Aufgabenbereich der Bundestagsfraktion, sondern zum Aufgabenbereich der Partei gehören.

Dem liegen folgende Erwägungen zugrunde:

Gänzlich unzulässig ist, wenn Bundestagsfraktionen für die Positionen der Partei im Zusammenhang mit der Bundestagswahl werben oder sogar für die Wahl der Partei werben. Dies war bei den beiden Ausgaben der Fall. So wog das Editorial der März-Ausgabe die Chancen ab, „die schwarz-gelbe Bundesregierung ab[zu]lösen." Das Editorial der Juli-Ausgabe beschrieb die „Aufgabe einer neuen Bundesregierung", es endete mit dem Aufruf „Auf eine grüne Legislatur".

Editorials prägen aufgrund ihrer einleitenden Funktion regelmäßig die Gesamtausgaben deutlich. Hier hatten sie deutlich Wahlwerbecharakter und stellten mit ihren Formulierungen die gesamten Ausgaben in den Kontext der Bundestagswahl. Schon deshalb hätte die Bundestagsfraktion die beiden Ausgaben jedenfalls in dieser Form nicht mit den aus dem Bundeshauhalt stammenden Fraktionsmitteln finanzieren dürfen.

Hinzu kam bei der März-Ausgabe, dass diese nicht immer ausdrücklich auf Positionen der Bundestagsfraktion abstellte. Vielmehr beschrieb sie den Standpunkt von „Grün" bzw. den „Grünen". Dies führte dazu, dass die Grenzen zwischen Bundestagsfraktion und Partei sprachlich weitgehend aufgehoben waren. Bei beiden Ausgaben wurden die politischen Rivalen mit der Bezeichnung „Schwarz-Gelb" umschrieben. Dies stellte nicht die Positionen der einzelnen Bundestagsfraktionen oder der Bundesregierung als Verfassungsorgan in den Mittelpunkt der Auseinandersetzung, sondern diejenigen der Parteien und rückte die Auseinandersetzung daher in Richtung Wahlkampf.

---

92 Bundestagsdrucksache 17/14135 „Rechtsanspruch auf Bildung, Erziehung und Betreuung zügig realisieren – Qualitätsoffensive in Kitas und Tagespflege in Angriff nehmen" vom 26. Juni 2013.

Erschwerend kam hinzu, dass der plakative Stil der Beiträge immer wieder die Ebene einer sachlichen Unterrichtung verließ. Zwar ist es Aufgabe des Parlaments, die Bundesregierung zu kontrollieren. Demzufolge dürfen auch die Bundestagsfraktionen über ihre kontrollierende Arbeit unterrichten und in sachlicher Form die Unterschiede ihrer parlamentarischen Arbeit zu der Arbeit der Bundesregierung herausarbeiten. Unzulässig ist es jedoch, wenn sie – wie im Wahlkampf üblich – die parteipolitisch geprägte Auseinandersetzung mit den politischen Gegnern in den Mittelpunkt stellen.

Schließlich ging es insbesondere bei der Vorstellung der „Weimarer Erklärung" in der März-Ausgabe nicht nur um eine Auseinandersetzung mit der Bundesregierung, sondern um das Werben für die Wahl der Partei Bündnis 90/Die Grünen bei der anstehenden Bundestagswahl: „Die Alternative heißt: Grün oder Merkel", „Wir werden 2013 nutzen, um diese gesellschaftlichen Mehrheiten für einen Grünen Wandel in eine politische Mehrheit umzumünzen. Damit haben wir in Niedersachsen erfolgreich begonnen – dort haben wir als starke Grüne zusammen mit der SPD die nächste schwarz-gelbe Landesregierung abgelöst. Und nun geht es weiter [...] im Bund."

Bei der Juli-Ausgabe setzte sich der „Wahlaufruf" aus dem Editorial fort im Beitrag „BETREUUNG SATT" –, und zwar zum einen aufgrund seines negativbilanzierenden Charakters der „vergangenen vier Jahre unter Merkel" und zum anderen wegen seiner wahlkampftypischen Formulierungen (Kritik an „Union" und „FDP", „Druck der rot-grün regierten Bundesländer").

Der Bundesrechnungshof ist daher zu dem Ergebnis gekommen, dass der parteiwerbende Effekt insbesondere der März-, aber auch der Juli-Ausgabe nicht bloß ein hinzunehmender notwendiger Nebeneffekt einer Unterrichtung über die Arbeit der Bundestagsfraktion ist. Er steht vielmehr bei objektiver Betrachtung teilweise deutlich im Vordergrund. Der Effekt wird nochmals verstärkt, weil diese in der engeren Vorwahlzeit erschienen und somit auch ein zeitlicher Zusammenhang zur Bundestagswahl gegeben war.

Die Mai-Ausgabe war demgegenüber ein Grenzfall, den der Bundesrechnungshof als gerade noch zulässig bewertet hat. Das Editorial wies – im Gegensatz zu den anderen beiden Ausgaben – nicht ausdrücklich auf die anstehende Wahl hin. Gleiches galt für die im Editorial einmal verwendete Bezeichnung „Schwarz-Gelb", die zwar – da sie die Auseinandersetzung der Parteien in den

Mittelpunkt rückt - isoliert betrachtet problematisch war, hier jedoch keine prägende Wirkung für den Beitrag hatte. Auch der beispielshaft genannte Beitrag überschritt die Grenze des Zulässigen nicht, insbesondere brachte die Bundestagsfraktion ihre Absichten und Forderungen nicht direkt oder indirekt in den Zusammenhang mit der anstehenden Wahl.

5.3.2.5 Stellungnahme der Bundestagsfraktion

In ihrer Stellungnahme hat die Bundestagsfraktion - wie bereits oben[93] ausgeführt - zunächst darauf abgestellt, dass die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung nicht direkt auf die Öffentlichkeitsarbeit der Bundestagsfraktionen übertragbar sei.

Aber selbst wenn man die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung direkt auf die Bundestagsfraktionen übertragen würde, seien die genannten Sachverhalte nicht problematisch.

In seiner Entscheidung über die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung ziehe das Bundesverfassungsgericht bei seinen Hinweisen zu Grenzüberschreitungen keine absolute Grenze. Es arbeite vielmehr mit Begriffen wie „Anzeichen", „Indiz", „kann", „Hinweise". Dies verdeutliche, dass es nicht notwendig immer auf das Vorliegen eines einzelnen Merkmals ankomme. Es komme vielmehr auf eine Gesamtbetrachtung des allgemeinen Vorgehens und der konkreten Maßnahme an. So heiße es in dem Urteil:

„Wann diese Grenze überschritten ist, der voraussichtliche Einfluss solcher Veröffentlichungen auf die politische Meinungsbildung des Wählers also verfassungsrechtlich nicht mehr gerechtfertigt ist, lässt sich nicht allgemeingültig festlegen; dies hängt vor allem von Zahl und Umfang solcher Maßnahmen, der Nähe des Wahlzeitpunktes und der Intensität des Wahlkampfes ab."[94]

Besonders kritisch sehe das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil Leistungsbilanzen oder Erfolgsberichte sowie Postwurfsendungen. Allerdings habe das Bundesverfassungsgericht nur „in groben Umrissen [...] die Schranken aufgezeigt"[95]. Denn:

---

93 Siehe Nummer 5.3.1.4.

94 BVerfGE 44, 125, 140 f. = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1977, Aktenzeichen 2 BvF 1/76, Randnummer 77 (Juris).

95 BVerfGE 44, 125, 140 f. = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1977, Aktenzeichen 2 BvF 1/76, Randnummer 85 (Juris).

„Die Abgrenzung zwischen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit und verfassungswidriger, parteiergreifender Einwirkung auf die Bundestagswahl kann im Einzelfall schwierig sein. Deshalb setzt die Feststellung eines Verfassungsverstoßes eine ins Gewicht fallende Häufung und Massivität offenkundiger Grenzüberschreitungen voraus."[96]

In dem vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fall hätten die Hinweise und Indizien alle und ausnahmslos kumulativ vorgelegen.

Deswegen dürfe aus einzelnen Indizien nicht automatisch auf eine Überschreitung der Schranken geschlossen werden. Entscheidend sei vielmehr ein genauer Blick auf Umfang und Wirkung der einzelnen Maßnahmen sowie eine Gesamtbetrachtung des kritisierten Verhaltens. Demnach sei das Verhalten der Bundestagsfraktion tolerabel gewesen.

Denn es sei zu berücksichtigen, dass sie ihre Öffentlichkeitsarbeit im Wahljahr nicht ausgebaut, sondern sie vielmehr deutlich zurückgefahren habe. Die regelmäßig erscheinende Fraktionszeitschrift hätte sie während dieses Zeitraums nur fortgeführt.

In diesem Zusammenhang wies sie darauf hin, dass die Bundestagsfraktion die Auflage dieser Zeitschrift im Wahljahr nicht gesteigert hätte. Die in den Ausgaben genannte Auflagenhöhe sei nicht richtig. Wie es zu diesem Fehler gekommen sei, ließe sich nicht mehr ermitteln. Richtig sei dagegen, dass die Bundestagsfraktion die Auflage im Vergleich zu den jeweiligen Vorjahresausgaben leicht reduziert habe:

---

[96] BVerfGE 44, 125, 140 f. = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1977, Aktenzeichen 2 BvF 1/76, Randnummer 87 (Juris).

Tabelle 4: Auflagenhöhe laut Rechnung für die Zeitschrift profil:GRÜN im Jahr 2013

Heft	Auflage/Stück
März 2012	84 000[97]
Juni 2012	84 000[98]
September 2012	80 000[99]
Dezember 2012	79 000[100]
März 2013	79 000[101]
Mai 2013	81 000[102]
Juli 2013	79 000[103]

Im Gegensatz zu dem vom Bundesverfassungsgericht bei der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung entschiedenen Fall hätten die Maßnahmen der Bundestagsfraktion schon vom Umfang her ein extrem geringes Ausmaß gehabt.

Anders als im vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fall hätten sich die Maßnahmen auch nicht massiv an einen weiten Adressatenkreis (die wählende Gesamtbevölkerung) gerichtet, sondern an den festen Kreis einer Spezialöffentlichkeit. Diese setze sich zusammen aus:

- Parteimitgliedern (Verteilung über die Parteizeitschrift),
- dauerhaft an der internen Arbeit der Fraktion interessierten Personen (Versendung über einen externen Dienstleister an einen festen Abonnentenkreis) und
- sonstigen Personen, die dem inneren Bereich der „Grünen" zuzurechnen seien (zum Beispiel Landtagsfraktionen mit den dortigen Mitarbeitern).

Daraus folge, dass die gelegentliche Verwendung der Bezeichnung „Grüne" im Text nicht zu Missverständnissen oder Unklarheiten führen könne. Denn allen – kontinuierlichen – Lesern dürfte eindeutig klar gewesen sein, dass es sich um eine Fraktionsveröffentlichung gehandelt habe.

---

97 Rechnung vom 12. März 2012.
98 Rechnung vom 25. Juni 2012.
99 Rechnung vom 27. September 2012.
100 Rechnung vom 17. Dezember 2012.
101 Rechnung vom 20. März 2013.
102 Rechnung vom 5. Juni 2013.
103 Rechnung vom 24. Juli 2013.

Aus dem Adressatenkreis folge weiterhin, dass eine wahl- und parteiwerbende Wirkung nicht zu erwarten gewesen sein dürfte. Denn für die Parteimitglieder (die ganz regelmäßig ohnehin die Grünen wählen würden) und die anderen sich kontinuierlich über die Arbeit der Fraktion informierenden Leser dürfte die vom Bundesrechnungshof als kritisch empfundene Aussage „wir stehen der Bundesregierung gegenüber" ein bekannter Allgemeinplatz sein. Es sei daher nahezu ausgeschlossen, dass sich dadurch irgendeine Wirkung für die Partei erzielen ließe. Es handele sich im Wesentlichen um eine Innenkommunikation, die keine wesentliche partei- oder wahlwerbende Wirkung nach außen haben könne.

Zusammengefasst erreichten die vom Bundesrechnungshof festgestellten Indizien daher nicht den Schweregrad einer „offenkundigen Grenzüberschreitung", den das Bundesverfassungsgericht in seiner vom Bundesrechnungshof herangezogenen Entscheidung verlange.

Allerdings erkenne die Bundestagsfraktion an, dass der Bundesrechnungshof aus präventiven Gründen auf die Probleme hinweisen müsse. Dies auch dann, wenn wie hier nur einige Indizien für die Unzulässigkeit vorlägen. Die Bundestagsfraktion sei in diesem Bereich bemüht, schon jedes Indiz eines Regelverstoßes zu vermeiden. Aus diesem Grunde habe sie bereits nach der letzten Prüfung des Bundesrechnungshofes ihr Verhalten auch in den Fällen punktuell geändert, in denen sie die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes nicht für zwingend hielt. So werde sie jetzt auch verfahren. Ohne Anerkenntnis einer Rechtspflicht werde die dritte Quartalsausgabe ihrer Fraktionszeitschrift *profil:GRÜN* in diesem Jahr nicht erscheinen.

5.3.2.6 Abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes

Der Bundesrechnungshof hält auch unter Berücksichtigung der Stellungnahme der Bundestagsfraktion an seiner Auffassung fest. Die Bundestagsfraktion hätte die März- und die Juli-Ausgabe nicht mit den aus dem Bundeshaushalt stammen Fraktionsmitteln finanzieren dürfen.

Wie die Bundestagsfraktion in ihrer Stellungnahme zu Recht anmerkt, ist eine abstrakte eindeutige Grenzziehung zwischen zulässigen und unzulässigen Maßnahmen nicht möglich. Der Bundesrechnungshof stellt daher auch jeweils auf die konkreten Einzelfälle ab.

Der Bundesrechnungshof greift – wie dargestellt – bei seiner Bewertung zunächst auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und auf die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Maßstäbe zurück. Dabei wendet er diese nicht „eins zu eins" an, sondern berücksichtigt sowohl die Besonderheiten der Bundestagsfraktionen als auch die Besonderheiten der Rechnungsprüfung. Denn die Prüftätigkeit des Bundesrechnungshofes hat eine andere Funktion als die Rechtsprechungstätigkeit des Bundesverfassungsgerichts. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner genannten Entscheidung darüber geurteilt, ob die Maßnahmen der Bundesregierung und damit das Handeln der Bundesregierung verfassungswidrig waren. Hierfür verlangte es „eine ins Gewicht fallende Häufung und Massivität offenkundiger Grenzüberschreitungen"[104].

Der Bundesrechnungshof prüft dagegen, ob die Bundestagsfraktionen die ihnen aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung gestellten öffentlichen Mittel ordnungsgemäß (insbesondere zweckgebunden) und wirtschaftlich einsetzen. Ist dies nicht der Fall, stellt er die Rechtswidrigkeit (und nicht die Verfassungswidrigkeit) des Handels der Fraktionen fest. Die Bundestagsverwaltung prüft dann, ob sie die Mittel zurückfordert.[105] Sollten massive Verstöße vorliegen, kann dies gegebenenfalls die Verfassungswidrigkeit der Fraktionsfinanzierung zur Folge haben; denn das würde bedeuten, dass der Haushaltsgesetzgeber den Bundestagsfraktionen mehr Mittel zur Verfügung stellt, als diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Hierüber dann gegebenenfalls verbindlich zu entscheiden, ist nicht Aufgabe des Bundesrechnungshofes, sondern des Bundesverfassungsgerichts.[106]

Aufgrund dieser unterschiedlichen Aufgabenstellung von Bundesverfassungsgericht und Bundesrechnungshof ergibt sich, dass zwar dieselben Maßstäbe anzuwenden sind, die „Beanstandungsschwelle" des Bundesrechnungshofes jedoch niedriger liegt und liegen muss.

Letztlich kommt es hierauf aber gar nicht an. Die März- und die Juli-Ausgabe haben nach der Bewertung des Bundesrechnungshofes deutlichen

---

104 BVerfGE 44, 125, 140 f. = Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1977, Aktenzeichen 2 BvF 1/76, Randnummer 87 (Juris).

105 Siehe Nummer 5.5.

106 Siehe hierzu beispielsweise das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juli 1966, Aktenzeichen 2 BvF 1/65, Randnummer 131 (Juris)

Wahlwerbecharakter. Der eingeschränkte Adressatenkreis verhindert diese Wirkung nicht. Zunächst lässt sich nicht ausschließen, dass die Adressaten die Zeitschrift weitergegeben haben. Aber auch bei den Adressaten selbst kann der wahlwerbende Stil zu Mobilisierungseffekten führen. Um eine reine Innenkommunikation würde es sich nur dann handeln, wenn Adressaten ausschließlich Mitglieder der Bundestagsfraktion wären.

Wenn die Bundestagsfraktion in ihrer Stellungnahme ausführt, sie hätte die Fraktionszeitschrift nicht ausgeweitet, sondern allenfalls fortgeführt und die Auflage sogar leicht reduziert, ändert dies ebenfalls nichts an der Bewertung. Die Bundestagsfraktion darf generell mit den ihr aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung gestellten Fraktionsmitteln keine Wahlwerbung betreiben. Wenn Sie dies gegebenenfalls schon in vorherigen Ausgaben ihrer Zeitschrift unzulässigerweise getan haben sollte, kann dies weitere Verstöße in der engeren Vorwahlzeit nicht rechtfertigen.

Dass die Bundestagsfraktion in diesem (Wahl-)Jahr auf ihre dritte Quartalsausgabe verzichten will, ist zwar nicht erforderlich; es würde schon genügen, wenn sie sich in ihrer Ausgabe auf eine sachliche Unterrichtung beschränken würde. Abgesehen davon trägt die Bundestagsfraktion damit dem Anliegen des Bundesrechnungshofes vollständig Rechnung.

5.4 Gesamtausgaben der Bundestagsfraktion für Öffentlichkeitsarbeit

(1) Eine gesetzliche feste Begrenzung, wie viel der ihnen zur Verfügung gestellten Bundesmittel die Bundestagsfraktionen für Öffentlichkeitsarbeit ausgeben dürfen, gibt es nicht. Jedoch können ansonsten zulässige Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit in der engeren Vorwahlzeit unzulässig sein, weil sie vor Wahlen den Charakter von Wahlwerbung erlangen können. Dies bedeutet, dass die Bundestagsfraktionen solche Maßnahmen in der Vorwahlzeit unterlassen müssten, so dass die Gesamtausgaben für Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit tendenziell in diesem Zeitraum zurückgehen müssten, sich jedenfalls grundsätzlich nicht erhöhen dürften. Die Höhe der Gesamtausgaben im Wahljahr im Vergleich zu den Vorjahren insbesondere der Legislaturperiode ist daher ein Indiz für die Rechtmäßigkeit der Öffentlichkeitsarbeit.

(2) Die Bundestagsfraktion gab laut ihrer Rechnung für das Jahr 2013 insgesamt rund 950 000 Euro für Öffentlichkeitsarbeit aus. Gegenüber den

vorangegangenen Jahren stiegen die Ausgaben im Wahljahr 2013 nicht an. Sie sanken vielmehr, wie die folgende Abbildung zeigt:

Abbildung 1: Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit (gemäß § 52 Absatz 2 Nummer 2 Buchstabe f AbgG) in den Jahren 2005 bis 2013

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit	790	778	1.194	1.408	821	704	1.036	1.172	950

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

Dies dürfte unter anderem auch darauf zurückzuführen sein, dass die Bundestagsfraktion mit einer Mediaagentur langfristig ein monatliches Leistungsvolumen vereinbart hatte und dieses für den Zeitraum vom 1. April 2013 bis zum Ende der Wahlperiode bewusst um zwei Drittel reduzierte.

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

Abbildung 2: Prozentualer Anteil der Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit an den Einnahmen aus Geldleistungen und an der Summe der Ausgaben in den Jahren 2005 bis 2013

Jahr	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Anteil der Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit an der Summe der Einnahmen	10	9	14	15	8	6	9	10	8
Anteil der Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit an der Summe der Ausgaben	11	10	13	15	9	7	9	10	8

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

(3) Aus dem Vergleich der Ausgaben der Bundestagsfraktion im Wahljahr 2013 mit den Ausgaben der Vorjahre ergaben sich keine Auffälligkeiten, die darauf hindeuteten, dass die Bundestagsfraktion den Einsatz der ihr zufließenden staatlichen Mittel für Öffentlichkeitsarbeit vor der Bundestagswahl nicht lediglich fortgesetzt, sondern deutlich verstärkt hätte. Die Zahlen deuteten eher auf eine gegenteilige Entwicklung hin. Insgesamt gab die Bundestagsfraktion in der Legislaturperiode rund 3,9 Mio. Euro für Öffentlichkeitsarbeit aus, davon knapp 25 % – also einen im Durchschnitt der anderen Jahre der Legislaturperiode liegenden Betrag – im Wahljahr 2013.

Die Gesamtausgaben aller Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit lagen tatsächlich um über 177 000 Euro höher, da die Bundestagsfraktion einen Teil der Ausgaben mit Öffentlichkeitsbezug in anderen Konten verbucht hatte.[107] Der Sachverhalt gab allerdings keine Hinweise, dass es sich um einen systematischen Verstoß handeln würde, etwa um die Ausgaben gerade im Wahljahr zu verschleiern. Der Bundesrechnungshof geht vielmehr davon aus, dass die Bundestagsfraktion die Zuordnung auch in den Vorjahren entsprechend vorgenommen hatte, so dass auch dort die tatsächlichen Ausgaben höher

---

[107] Siehe Nummer 3.3.

gelegen haben dürften als angegeben.[108] Im Ergebnis bleibt es daher dabei, dass die Gesamtausgaben für öffentlichkeitswirksame Maßnahmen im Wahljahr nicht auffällig gestiegen sind.

5.5 Zusammenfassende Würdigung

(1) Die Prüfung des Bundesrechnungshofes ergab, dass die Bundestagsfraktion in einzelnen Fällen 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. Gegebenenfalls wäre in diesem Zusammenhang ein Rückforderungsanspruch der Bundestagsfraktion gegenüber der Partei zu prüfen. Diese profitierte nämlich von der Werbung, indem sie

- sich eigene Aufwendungen für den Wahlkampf ersparte und
- im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung wählerstimmenbezogene Förderbeträge erhielt, deren Höhe sich aus der Zahl der für die Partei abgegebenen Stimmen berechnete.[109]

(3) Nicht Gegenstand der Prüfung war, inwieweit die unzulässige Mittelverwendung Sanktionen gegen die Partei auslösen kann. Ohne wirksame Sanktionen drohte gegebenenfalls ein strukturelles Vollzugsdefizit, was die Fraktionsfinanzierung in Gänze in Frage stellen könnte.[110] Es ist Aufgabe des Bundestagspräsidenten, zu gegebener Zeit entsprechende Sanktionen zu prüfen und gegebenenfalls zu verhängen.

Dr. Mähring Dr. Weber

---

[108] Die Ausgaben und deren Zuordnung in den Vorjahren waren nicht Gegenstand der Prüfung.

[109] § 18 PartG.

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